

# **Pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral**

## **Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national**

du 15 octobre 2009

---

---

## L'essentiel en bref

*La Commission de gestion du Conseil national a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de réaliser une étude sur le pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral. Il s'agissait d'identifier et d'évaluer les informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral, les instruments, les acteurs et leurs rôles ainsi que les processus du pilotage stratégique de la politique au niveau fédéral. L'étude n'a en revanche pas porté sur l'utilisation d'informations utilisées pour le pilotage à court terme, en situation de crise par exemple.*

*L'étude s'est penchée sur les questions suivantes (voir ch. 1.3)*

- Quels instruments du pilotage stratégique de la politique existent au niveau fédéral?*
- Comment la planification et le pilotage stratégiques de la politique fonctionnent-ils concrètement au sein de la Confédération?*
- Que penser de la planification et du pilotage stratégiques de la politique au niveau fédéral?*

*La Constitution fédérale, la loi sur le Parlement et la loi sur les finances de la Confédération encadrent les principaux instruments du pilotage stratégique de la politique que sont le programme de la législature et le plan financier, les objectifs annuels du Conseil fédéral et le budget ainsi que le rapport de gestion et le compte (voir ch. 3.1). Outre ces instruments, des planifications sectorielles et des rapports du Conseil fédéral consacrés à des sujets stratégiques servent eux aussi au pilotage de la politique (par exemple le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation, voir ch. 3.2.6). Il ressort par ailleurs de l'étude que la loi est devenue un instrument de pilotage stratégique de premier choix dans le domaine des transports (voir ch. 3.4).*

*La planification stratégique de la politique s'étale sur quatre ans avec le programme de la législature, plan financier de la législature compris, et sur un an avec le plan financier, le budget et les objectifs annuels du Conseil fédéral. Chaque année, le Conseil fédéral rend compte de ses activités au Parlement en lui présentant son rapport de gestion et le compte d'Etat. D'autres planifications et rapports du Conseil fédéral sont plus ou moins importants selon le domaine politique et leur lien avec le programme de la législation n'est pas toujours clair (voir ch. 3.2.6, 3.3.6).*

*L'étude montre qu'aucun consensus ne règne au sein du Conseil fédéral et de l'administration fédérale sur le but et l'importance des différents instruments du pilotage stratégique de la politique; une unité de doctrine fait défaut en la matière (voir ch. 3.2.1, 3.3.1). Le pilotage stratégique de la politique est axé sur le cas par cas et les domaines sectoriels. Les informations destinées à la conduite des activités sont avant tout pertinentes pour la gestion des départements par l'administration fédérale. Le Conseil fédéral accorde un rôle plutôt secondaire au processus du pilotage stratégique de la politique et sa marge de manœuvre est restreinte par le Parlement. Les instruments de pilotage sont d'importance pratique diverse (voir ch. 5.3).*

---

---

*Le programme de la législature représente pour l'essentiel une planification de projets (messages, rapports, ordonnances) et, de facto, un programme de travail sur quatre ans pour le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration. Les impacts financiers figurent dans le plan financier de la législature. Le programme de la législature échoue donc à mettre en évidence une perspective stratégique de la politique ainsi qu'une politique cohérente axée sur l'évolution et sur des priorités. Dans un contexte de planification globale de la politique, les rapports de l'Etat-major de prospective sur les défis et les tendances ne jouent donc qu'un rôle mineur (voir ch. 3.2.2, 3.3.2).*

*Le plan financier et le budget sont très appréciés du Conseil fédéral et de l'administration. Ils font partie des instruments clés du pilotage financier. Les planifications financières et les planifications des tâches ne sont pas coordonnées systématiquement (voir ch. 3.2.3, 3.3.3).*

*Dans la lignée du programme de la législature, les objectifs annuels constituent avant tout un programme de travail annuel pour les messages et les projets. Ils ne contiennent quasiment pas de nouveaux objectifs matériels. Au vu de leur contenu, les objectifs annuels peuvent difficilement satisfaire à l'exigence selon laquelle le Conseil fédéral détermine les grandes lignes de l'activité gouvernementale pour l'année suivante (ch. 3.2.4, 3.3.4).*

*Le rapport de gestion et le compte d'Etat sont des instruments de compte rendu reconnus et acceptés. Toutefois, l'administration fédérale n'en tire aucune conclusion ou presque, car elle utilise plutôt, pour le pilotage à court terme, les résultats tirés du controlling effectué durant l'année en cours. Le Conseil fédéral accorde une grande importance au rapport de gestion en particulier, car ce dernier est important aux yeux des représentants de la haute surveillance parlementaire (voir ch. 3.2.5, 3.3.5).*

*Il ressort de l'étude et des conclusions tirées des évolutions observées dans d'autres pays, dans les cantons et à travers la recherche (voir ch. 4) d'importants besoins d'optimisation. Le pilotage stratégique de la politique au niveau fédéral a besoin d'une orientation et d'une conception claires. C'est dans cet esprit que six principes ont été formulés au ch. 5.2. Pour résumer, on peut dire que le pilotage stratégique de la politique doit viser une politique cohérente pour le pays et la population. Dans ce contexte, il s'agit de tenir compte des particularités de la démocratie de concorde, axée sur le consensus, la stabilité et la continuité, ainsi que des avantages et de la faisabilité et praticabilité politiques des planifications stratégiques de la politique.*

*L'étude parvient à la conclusion que le Conseil fédéral dispose d'une marge de manœuvre considérable pour optimiser le pilotage stratégique de sa politique dans le cadre des bases légales existantes (voir ch. 5.4): renforcer la perspective stratégique de sa politique, coordonner le pilotage stratégique des tâches et des ressources, clarifier le pilotage annuel des objectifs du Conseil fédéral et des départements. Il est important que le Parlement respecte la marge de manœuvre dont dispose le Conseil fédéral en la matière. Dans le même temps, il convient de renforcer le rôle de la Chancellerie et de la chancelière de la Confédération et de le recentrer sur les*

---

tâches de soutien au Conseil fédéral dans l'exercice de ses fonctions à la tête de l'Etat (voir ch. 5.6).

*En modifiant les bases légales actuelles, le Parlement et le Conseil fédéral pourraient élargir leur marge de manœuvre en matière d'optimisation du pilotage stratégique de la politique (voir ch. 5.5). Un pilotage stratégique conjoint de la politique, dans le respect des compétences respectives du Parlement et du Conseil fédéral, pourrait contribuer à une politique cohérente, légitimée et bénéficiant d'une assise solide au sein des pouvoirs législatif et exécutif. Pour cela, il faudrait piloter les effets (pour quoi?), les tâches (quoi?) et les ressources (avec quels moyens?) à court, moyen et long terme. Dans le même temps, il s'agirait de recentrer sur l'essentiel les informations destinées à la conduite des activités au moyen d'instruments de pilotage, de communication et d'analyse adaptés à chaque niveau et coordonnés.*

*Le CPA a réalisé l'étude en étroite collaboration avec PuMaConsult GmbH, Berne. L'étude repose sur la triangulation de différentes méthodes (voir ch. 2). Outre l'analyse de documents et des bases légales existantes, les entretiens avec des responsables de l'administration fédérale et des représentants cantonaux constituent une base fondamentale pour la présente étude. Les avis des membres du Conseil fédéral et de la chancellerie de la Confédération exprimés au printemps 2009 dans le cadre d'un entretien avec les deux Commissions de gestion consacré au rapport de gestion 2008 ont également été intégrés dans l'étude.*

## **Table des matières**

<b>L'essentiel en bref</b>	<b>2808</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>2814</b>
<b>1 Contexte</b>	<b>2815</b>
1.1 Motifs	2815
1.2 Mandat de la CdG-N	2816
1.3 Objet de l'étude	2816
1.4 Structure du rapport	2817
<b>2 Etude</b>	<b>2818</b>
2.1 Contenu	2818
2.2 Méthode de collecte des données	2819
2.3 Méthode d'évaluation	2821
<b>3 Le pilotage stratégique de la politique au niveau fédéral</b>	<b>2822</b>
3.1 Quel est l'état visé?	2822
3.1.1 Pilotage stratégique de la politique	2823
3.1.2 Défis et programme de la législature, plan financier compris	2823
3.1.3 Plan financier, budget	2824
3.1.4 Objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements	2825
3.1.5 Rapport de gestion, compte	2825
3.1.6 Stratégies et planifications pluriannuelles thématiques	2826
3.1.7 Le règlement du Conseil fédéral	2826
3.2 Quelle est la situation réelle?	2827
3.2.1 Pilotage stratégique de la politique	2827
3.2.2 Défis et programme de la législature, plan financier compris	2828
3.2.3 Plan financier, budget	2830
3.2.4 Objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements	2831
3.2.5 Rapport de gestion, compte	2834
3.2.6 Stratégies pluriannuelles thématiques et planifications sectorielles	2835
3.3 Ecart entre normes légales et application concrète	2836
3.3.1 Pilotage stratégique de la politique	2836
3.3.2 Défis et programme de la législature, plan financier compris	2837
3.3.3 Plan financier, budget	2838
3.3.4 Objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements	2838
3.3.5 Rapport de gestion, compte d'Etat	2839
3.3.6 Stratégies et planifications pluriannuelles thématiques	2839
3.4 Digression: la fonction de pilotage de la loi	2839
<b>4 Tendances et évolution du pilotage stratégique de la politique dans le système politique</b>	<b>2840</b>
4.1 Recherche	2840
4.1.1 Les fondements du pilotage stratégique	2840
4.1.2 Le pilotage stratégique de la politique	2841
4.1.3 La conception du pilotage stratégique	2842

4.1.4 Le pilotage stratégique de la politique en Suisse, objet de recherche	2843
4.2 A l'échelle internationale	2844
4.2.1 Généralités	2844
4.2.2 Les grandes tendances à long terme de l'évolution du pilotage stratégique	2845
4.3 Les cantons	2847
4.3.1 Généralités sur le pilotage stratégique de la politique dans les cantons	2847
4.3.2 Le canton des Grisons	2848
<b>5 Principes et besoins d'optimisation</b>	<b>2852</b>
5.1 Introduction	2852
5.2 Les principes du pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral	2852
5.2.1 L'orientation de base du pilotage stratégique de la politique	2853
5.2.2 Les informations destinées à la conduite des activités	2854
5.2.3 Les instruments de pilotage	2854
5.2.4 Le processus de pilotage	2855
5.2.5 Les acteurs et leurs rôles	2855
5.2.6 La culture de la planification et du pilotage	2856
5.3 Evaluation de l'actuel pilotage stratégique de la politique à la lumière des principes	2856
5.3.1 Pilotage de la politique du Conseil fédéral axé sur le cas par cas et les domaines sectoriels (principe n° 1)	2856
5.3.2 Informations destinées à la conduite des activités avant tout liées à des thèmes et pertinentes surtout pour la gestion de l'administration fédérale (principe n° 2)	2857
5.3.3 Instruments de pilotage d'importance pratique et politique diverse (principe n° 3)	2858
5.3.4 Processus de pilotage stratégique de la politique de moindre importance (principe n° 4)	2859
5.3.5 Marge de manœuvre du Conseil fédéral limitée et trop peu exploitée (principe n° 5)	2860
5.3.6 Pas d'unité de doctrine en ce qui concerne le pilotage stratégique de la politique (principe n° 6)	2861
5.4 Marge de manœuvre pour l'optimisation du pilotage stratégique de la politique du Conseil fédéral dans le cadre légal actuel	2862
5.4.1 Objectif de l'optimisation dans le cadre légal actuel	2862
5.4.2 Renforcer la perspective stratégique de la politique du Conseil fédéral	2862
5.4.3 Coordonner entre elles les tâches et les ressources du pilotage stratégique de la politique	2863
5.4.4 Clarifier le pilotage annuel des objectifs	2864
5.4.5 Respecter la marge de manœuvre dont dispose le Conseil fédéral pour le pilotage stratégique de la politique	2865
5.5 Marge de manœuvre pour l'optimisation du pilotage stratégique de la politique dans le cadre d'une modification des bases légales	2865

5.5.1	Objectif d'une optimisation dans le cadre d'une séparation des pouvoirs constitutionnelle	2865
5.5.2	Politique cohérente, légitimée et bénéficiant d'une assise solide	2866
5.5.3	Pilotage stratégique conjoint de la politique, dans le respect des compétences du Parlement et du Conseil fédéral	2866
5.5.4	Pilotage intégré par le biais des effets, des tâches et des ressources	2867
5.5.5	Recentrage sur l'essentiel des informations stratégiques destinées à la conduite des activités de l'Etat au moyen d'instruments de pilotage, de communication et d'analyse adaptés à chaque niveau et coordonnés	2868
5.6	La Chancellerie fédérale, service d'Etat-majour pour le pilotage stratégique de la politique	2868
	<b>Bibliographie</b>	<b>2870</b>
	<b>Liste des personnes interrogées</b>	<b>2874</b>
<b>Annexes:</b>		
1	Vue d'ensemble des instruments de pilotage	2876
2	Ecarts (en italique) entre les bases légales et la pratique	2879
3	Possibles optimisations de l'arsenal d'instruments du pilotage stratégique de la politique	2882
	Impressum	2886

## Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
CdG	Commission de gestion
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CF	Conseil fédéral
CFF	Chemins de fer fédéraux
ChF	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
Cst. Cant.	Constitution du canton des Grisons du 18 mars 2003/14 septembre 2003
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
GR	Canton des Grisons
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances; RS 611.0)
LGC	Loi sur le Grand Conseil du 8 décembre 2005 (GR)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LParl	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
LR	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la recherche (loi sur la recherche; RS 420.1)
NGP	Nouvelle gestion publique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFC	Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01)
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
SG	Secrétariat général; secrétaire général



# Rapport

## 1 Contexte

### 1.1 Motifs

Aux termes de l'art. 174 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.)<sup>1</sup>, le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération. Il détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale, il planifie et coordonne les activités de l'Etat (art. 180 Cst.) Les différents instruments de planification dont il dispose sont le programme de la législature (tous les quatre ans), les objectifs annuels, le plan financier et le budget. Chaque année, le Conseil fédéral rend compte de sa gestion dans le rapport et le compte d'Etat destinés au Parlement. Sur cette base, le Parlement exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale (art. 169 Cst.)

Concernant ce vaste arsenal d'instruments destinés au pilotage stratégique de la politique du pays et de l'administration fédérale, la façon dont le Conseil fédéral assume ses responsabilités en matière de conduite de ses activités manque de transparence. Ainsi, il est difficile de savoir quelle importance il accorde aux objectifs annuels, comment il s'informe sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre et sur quelles informations destinées à la conduite de ses activités ses décisions reposent. Soulignons en outre que le Conseil fédéral ne se fixe pas d'objectifs à long terme planifiés sur une période de plus de dix ans et élaborés à partir d'une «vision».

Le 9 juin 2006, la délégation du Conseil fédéral chargée d'accompagner la réforme de l'administration fédérale a soumis aux Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) les propositions suivantes: supprimer le document contenant les objectifs annuels du Conseil fédéral, simplifier voire raccourcir le volume I du rapport de gestion ainsi que supprimer les objectifs annuels des départements et le volume II du rapport de gestion. Les CdG ont rejeté cette requête. Dans un courrier daté du 7 septembre 2007, elles ont notamment indiqué au Conseil fédéral que le rapport de gestion, ancré dans la loi sur le Parlement, constitue pour le Parlement un instrument primordial qui lui permet d'exercer une haute surveillance complète sur la conduite des affaires du Conseil fédéral (art. 144 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale, LParl)<sup>2</sup>. Toujours dans ce courrier, elles ont signalé la nécessité d'optimiser encore le rapport de gestion en tant qu'instrument de gestion et de travail. La proposition de supprimer du rapport de gestion les objectifs annuels des départements a fait en outre supposer aux CdG que les informations sur lesquelles est fondé le rapport de gestion doivent être collectées uniquement dans le but d'établir ce dernier et ne reposent pas sur les informations destinées à la conduite des activités en cours du Conseil fédéral. C'est dans ce contexte que les CdG ont décidé de faire évaluer la façon dont le Conseil fédéral exerce sa mission de conduite ancrée dans la Constitution et la loi.

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> RS 171.10

## 1.2

### Mandat de la CdG-N

La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de réaliser une étude sur les informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et sur le rôle de la Chancellerie fédérale. Il s'agissait d'identifier et d'évaluer ces informations, les instruments, les acteurs et leurs rôles ainsi que les processus de la gestion stratégique de la politique au niveau fédéral. Les missions étaient les suivantes:

- primo, montrer sur la base de quelles informations le Conseil fédéral exerce sa mission de pilotage et prend ses décisions; à cette fin, il convenait de donner un aperçu des instruments utilisés et du fonctionnement des processus; il s'agissait également de traiter la question de la planification à long terme, par le Conseil fédéral, au regard des défis économiques, sociaux, écologiques et autres;
- secundo, évaluer le caractère actuel et approprié ainsi que le bien-fondé des procédés et instruments existants en y incluant la réalisation des objectifs ces dernières années;
- tertio, analyser le rôle de la Chancellerie fédérale, qui est responsable des instruments de planification et de compte de la politique du Conseil fédéral et met à la disposition de ce dernier les instruments de pilotage.

## 1.3

### Objet de l'étude

Réunie le 19 juin 2008, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N, compétente en la matière, a décidé de mettre au centre de l'étude *la mise en œuvre concrète des instruments disponibles*. L'étude porte sur le pilotage à moyen et à long terme. En revanche, elle ne traite pas l'utilisation d'informations utilisées pour le pilotage à court terme, en situation de crise par exemple.

Il s'agit également d'évaluer dans quelle mesure les objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements ont été atteints ces dernières années. L'étude se penche sur les questions suivantes:

1. Quels instruments du pilotage stratégique de la politique existent au niveau fédéral?
  - 1.1 De quels instruments et informations le Conseil fédéral dispose-t-il pour la planification et le pilotage de la politique à court, moyen et long terme au regard des défis, économiques, sociaux et écologiques?
  - 1.2 Sur quelles bases légales reposent ces instruments et ces informations et quel est leur niveau de contrainte pour les acteurs impliqués dans la planification politique?
  - 1.3 Comment les différents instruments de planification et de pilotage sont-ils adaptés les uns aux autres (en termes de temps, de contenu et de finances)?

2. Comment la planification et le pilotage stratégiques de la politique fonctionnent-ils concrètement au sein de la Confédération?
  - 2.1 Comment les processus de mise en œuvre des instruments disponibles pour la planification et le pilotage stratégiques de la politique fonctionnent-ils au niveau fédéral?
  - 2.2 Qui sont les acteurs impliqués (au niveau du Conseil fédéral, de la Chancellerie fédérale, des secrétariats généraux/des départements, de l'Administration fédérale des finances, etc.) et quel est leur rôle? Qui établit quelles informations et quels instruments? Qui les utilise? Quelle est l'influence des acteurs sur la planification et le pilotage stratégiques de la politique?
  - 2.3 Sur la base de quelles informations le Conseil fédéral exerce-t-il sa mission de conduite des activités de l'Etat et de gestion de l'administration?
3. Que penser de la planification et du pilotage stratégiques de la politique au niveau fédéral?
  - 3.1 Les objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements ont-ils été atteints durant ces quatre ou cinq dernières années? Constate-t-on des écarts en termes de réalisation de ces objectifs annuels? Comment ces écarts sont-ils justifiés?
  - 3.2 A la lumière des évolutions actuelles constatées en Suisse et dans des pays comparables en termes de planification et de pilotage stratégiques de leur politique et au vu des connaissances acquises par la recherche et l'enseignement (bien-fondé, pertinence, caractère actuel, adaptation au niveau, etc.), que penser des instruments de la planification et du pilotage stratégiques ainsi que des informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral? Quel jugement porter sur leur mise en œuvre?
  - 3.3 Que penser des compétences et des rôles des acteurs impliqués? Quel est le rôle de la Chancellerie fédérale dans la mise à disposition et l'évolution d'instruments de pilotage? La distribution des rôles et l'influence des acteurs sur la gestion stratégique correspondent-elles aux tâches attribuées à ces acteurs du point de vue de la politique de l'Etat?

## 1.4 Structure du rapport

Le présent rapport repose sur de nombreuses bases nouvelles conçues plus particulièrement dans l'optique de son établissement. Il s'appuie en outre sur des études disponibles ainsi que sur des informations et des conclusions tirées d'ouvrages spécialisés. L'*étude* telle qu'elle a été menée est détaillée au ch. 2.

Le ch. 3 est consacré à la *situation actuelle du pilotage stratégique de la politique de la Confédération*. Le ch. 3.1 présente ce pilotage tel qu'il est prévu par le législateur (situation visée). Un récapitulatif de la situation actuelle dressé dans le cadre de l'étude est proposé au ch. 3.2. Ce récapitulatif repose plus particulièrement sur une analyse de documents de l'administration fédérale, sur les entretiens menés par les deux CdG avec les conseillers fédéraux au sujet du rapport de gestion 2008 et sur

des entretiens avec des personnes clés de l'administration fédérale. Puis une comparaison entre la situation actuelle et la situation visée est établie au ch. 3.3. Elle permet de montrer où et comment la pratique actuelle du pilotage stratégique de la politique ne satisfait pas aux exigences légales.

Le ch. 4 propose, en vue d'élargir la perspective, une synthèse des *enseignements tirés de la recherche et de la pratique d'autres Etats et des cantons*.

Enfin, le ch. 5 est consacré à la marge de manœuvre disponible pour optimiser le pilotage stratégique de la politique au niveau fédéral. Les enseignements tirés de la recherche ainsi que de la pratique d'autres Etats et des cantons et susceptibles d'être appliqués au pilotage stratégique de la politique de la Confédération sont résumés en six principes au ch. 5.2. Au ch. 5.3, ces principes sont comparés avec la pratique fédérale, ce qui permet d'identifier les points nécessitant une optimisation. Une distinction est ensuite opérée entre une optimisation dans le cadre de la législation actuelle (ch. 5.4) et une optimisation plus approfondie, qui implique des modifications de la législation (ch. 5.5).

## **2 Etude**

### **2.1 Contenu**

Axé sur l'objet de l'étude et les questions, le contenu de l'étude met l'accent sur la planification et le pilotage stratégiques, au niveau fédéral, dans les processus de conduite suivants (voir figure 1):

- Défis et programme de la législature, plan financier compris;
- plan financier, budget, objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements;
- rapport de gestion, compte;
- stratégies et planifications pluriannuelles thématiques.

Il s'agit tout d'abord des contenus des processus de conduite, des instruments, des rôles et des responsabilités ainsi que des réseaux. Puis l'intérêt est porté sur les informations qui en résultent pour la conduite des activités du Conseil fédéral et sur la façon dont celui-ci les gère. Enfin, l'accent est mis sur le rôle spécifique de la Chancellerie fédérale.

Pour que la situation au niveau fédéral puisse être évaluée à la lumière des évolutions actuelles dans la pratique suisse et dans celle d'autres pays comparables, nous nous penchons, au plan international et dans les cantons, sur la gestion des processus de management évoqués.

La relation entre la législation et le pilotage stratégique de la politique fait l'objet d'une digression (voir ch. 3.4). L'examen approfondi du rôle et de l'importance de la législation dans le pilotage stratégique de la politique ainsi que du processus législatif n'est pas l'objet de la présente étude. Il a été renoncé à examiner cet aspect étant donné que la relation entre la législation et le pilotage stratégique de la politique n'a jamais été réellement clarifiée sur le plan juridique, que des études fondamentales consacrées à ce sujet en général font largement défaut et que, partant, la complexité de l'étude s'en serait trouvée nettement accrue.

## Contenu de l'étude

Processus de pilotage à étudier, y c. informations destinées à la conduite	Confédération				Cantons		International
	CF	ChF	AFF	Dépt. 1-7	GR	Autres cantons	
1. Défis et programme de la législature, plan financier compris	<b>Contenus Instruments Rôles Processus Réseaux</b>						
2. Plan financier, budget, objectifs annuels							
3. Rapport de gestion, compte							
4. Planification / stratégie pluriannuelle							

Source: PuMaConsult GmbH

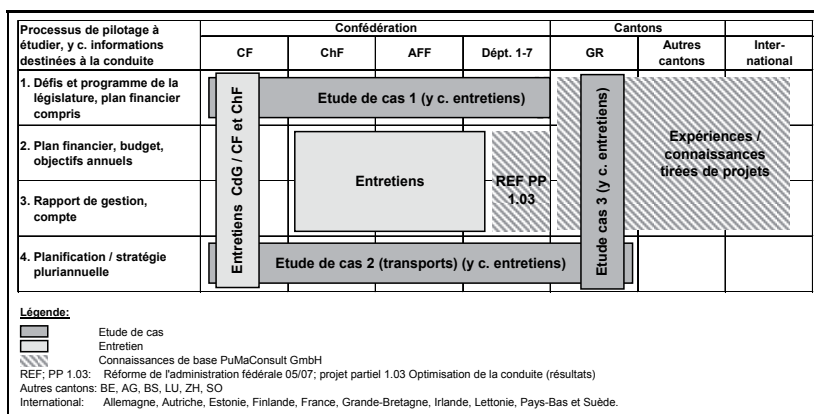
## 2.2 Méthode de collecte des données

Pour que des réponses soient apportées aux questions soulevées, il est nécessaire de procéder à une collecte différenciée des faits et des informations relatifs aux processus de conduite au cœur de l'étude, tant au niveau fédéral qu'à celui des cantons. Il est également pertinent de recueillir les avis du Conseil fédéral même et d'acteurs impliqués dans ces processus. Dans le cadre d'une triangulation des méthodes<sup>3</sup>, les entretiens, les études de cas, les analyses de documents et les analyses de statistiques servent à obtenir une image aussi complète et différenciée que possible, considérée sous différents angles (voir figure 2). Notre étude s'appuie par ailleurs sur les enseignements issus de la réforme de l'administration fédérale<sup>4</sup> concernant le plan financier, le budget et le compte au niveau des départements. Enfin, les rapports d'évaluation consacrés à l'introduction de nouveaux modèles de pilotage dans les cantons constituent eux aussi une base pour présenter des faits et des informations.

<sup>3</sup> Par triangulation des méthodes, on entend l'utilisation d'un certain nombre d'instruments méthodologiques pour identifier l'état actuel en vue de parvenir à des conclusions fiables et différenciées.

<sup>4</sup> Réforme de l'administration fédérale 2005/2007, en particulier le projet partiel 1.03 «Optimisation de la conduite».

## La méthode de collecte



Source: PuMaConsult GmbH

## a) Entretiens des CdG

Dans le cadre des entretiens menés par les CdG sur le rapport de gestion 2008, tous les *membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération* se sont exprimés sur les questions concernant la planification et le pilotage stratégiques du pays et de l'administration fédérale ainsi que celles concernant les informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral.

## b) Entretiens

La *chancelière de la Confédération* a donné son estimation de l'importance des perspectives, du programme et du plan financier de la législation, des objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements ainsi que du rapport de gestion et de planifications transversales pour la conduite du pays et de l'administration fédérale.

Tous les *secrétaires généraux* des départements ou des collaborateurs cadres désignés par eux ont donné des renseignements sur l'importance et le fonctionnement, à l'échelon des départements, des processus de conduite étudiés.

Des *membres de l'Etat-major de prospective d'alors* ont livré leur expérience faite dans le cadre de l'établissement du rapport *Défis* (ci-après également désigné rapport de prospective).

## c) Etudes de cas

Trois études de cas ont été réalisées en vue d'obtenir des résultats approfondis sur des aspects importants.

L'étude de cas n° 1 porte sur les processus disponibles pour l'établissement du rapport de l'Etat-major de prospective, du programme de la législation et du plan financier de la législation. Il s'agissait d'avoir un aperçu des processus, des rôles des différentes fonctions clés et des interfaces (problématiques) entre les processus.

L'étude de cas n° 2 est consacrée à la planification et à la stratégie pluriannuelle à la lumière des transports publics de voyageurs terrestres, coordonnés avec l'aménagement du territoire dans le domaine du transport et l'infrastructure nationale pour le transport sur route. Il s'agit de se faire une vue d'ensemble, dans ce domaine, des processus de planification et de pilotage stratégiques au niveau fédéral, en adéquation avec les cantons et les entreprises de transport. Les rôles des unités d'organisation impliquées et les interfaces entre les différents acteurs impliqués sont mis en évidence.

L'étude de cas n° 3 se penche sur le pilotage stratégique de la politique au niveau cantonal. A la lumière du canton des Grisons (GR), il s'agit de montrer comment des instruments de gestion de l'administration traditionnels mais aussi des instruments modernes sont utilisés au niveau politique. Les principaux processus étudiés sont le programme de la législation, la planification à court et à moyen terme ainsi que le rapport annuel. Le canton des Grisons a été choisi car, depuis l'an 2000, son administration est gérée en parallèle par deux modèles de gestion de l'administration. Un nombre croissant d'offices sont pilotés selon des principes axés sur les résultats tandis que les autres services sont gérés traditionnellement. A ce niveau, le canton des Grisons est comparable avec la Confédération et il est plus approprié comme élément de comparaison que les cantons qui ont intégralement introduit une gestion axée sur les résultats (Argovie, Berne, Lucerne, Zurich, par exemple).

#### *d) Analyses de documents et statistiques à titre de complément*

En complément à ces trois études de cas, le CPA a analysé la réalisation des objectifs fixés au Conseil fédéral et aux départements, notamment en vue de répondre à la question 3.1. Par ailleurs, il a relevé auprès de la Chancellerie fédérale des informations relatives au traitement des affaires relevant de la planification au sein du Conseil fédéral et les a analysées.

## **2.3 Méthode d'évaluation**

Dans le cadre d'une autre triangulation des méthodes, les processus du pilotage stratégique de la politique au niveau fédéral, les informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et le rôle de la Chancellerie fédérale sont évalués selon trois points de vue.

### *– Science de l'administration*

Les instruments et processus existants, les rôles et les responsabilités ainsi que les réseaux sont évalués sous l'angle d'approches et de modèles modernes de la conduite de l'Etat et de la gestion de l'administration ainsi qu'au moyen de critères d'effectivité et d'efficacité. Il s'agit, par exemple, de savoir si les voies décisionnelles sont directes, claires et complètes, si les responsabilités en matière de processus sont claires et si l'accomplissement des tâches est dénué de toute équivoque.

La qualité, l'équivalence et la congruence des informations destinées à la conduite des activités sont elles aussi évaluées au moyen de critères tels que le bien-fondé, l'adaptation aux différents niveaux, le caractère approprié, la pertinence de la décision, l'actualité ou encore l'intelligibilité des informations.

Les objets de l'étude sont en outre évalués sous l'angle de la politique publique et du droit public.

– *Evaluation comparative*

Les éléments de la planification et du pilotage stratégiques de la politique ainsi que les informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral doivent être évalués sur la base d'une comparaison avec des modèles de pilotage modernes éprouvés appliqués par des cantons et des administrations d'autres pays. Pour ce faire, nous utilisons notamment les bases évoquées au ch. 2.2 de la présente étude.

– *Acteurs*

L'évaluation du point de vue des acteurs impliqués reflète leur estimation subjective de la planification et du pilotage stratégiques ainsi que des informations destinées aux activités du Conseil fédéral. Les acteurs principaux sont les membres du Conseil fédéral, la chancellerie de la Confédération, les secrétaires généraux, des représentants de l'Etat-major de prospective et de l'Administration fédérale des finances (AFF) ainsi que des directeurs d'offices sélectionnés. Ces personnes ont été interviewées (voir ch. 2.2).

### **3 Le pilotage stratégique de la politique au niveau fédéral**

#### **3.1 Quel est l'état visé?**

Ce chapitre est consacré à la situation légale au niveau fédéral en ce qui concerne le pilotage stratégique de la politique en général et les instruments de pilotage à étudier en particulier:

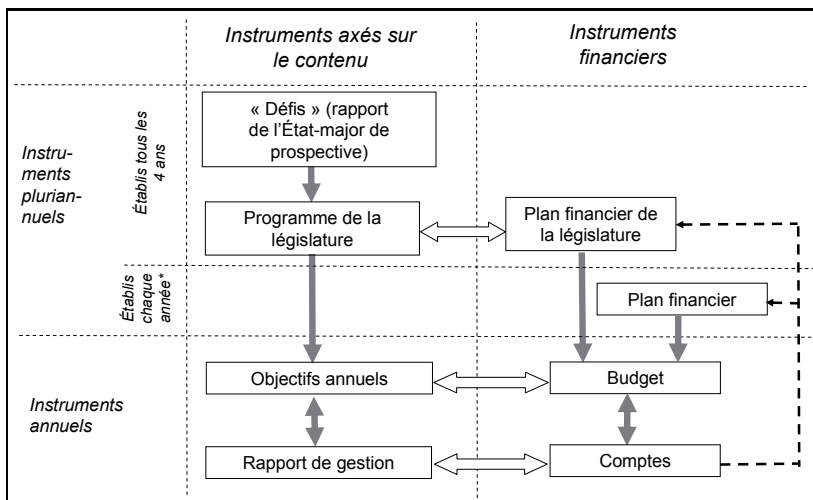
- défis et programme de la législature, plan financier compris,
- plan financier, budget,
- objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements,
- rapport de gestion, compte,
- stratégies et planifications pluriannuelles thématiques.

Les liens entre les instruments de pilotage sont représentés sous forme de tableau dans la figure 3. L'annexe 1 contient, par instrument, la période de planification ou la période sous revue, le contenu de l'instrument, les liens avec d'autres instruments, les bases légales ainsi que les compétences du Parlement, du Conseil fédéral, de la Chancellerie fédérale, de l'Etat-major de prospective, de l'AFF et du département. Le rapport de travail relatif à l'étude de cas n° 1 propose une étude approfondie des processus du programme de la législature.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Voir Kettiger 2009.



## Aperçu des instruments de pilotage



\* établissement annuel, à l'exception des années durant lesquelles un plan financier de la législature est établi.

Source: CPA

### 3.1.1 Pilotage stratégique de la politique

Aux termes de l'art. 180, al. 1, Cst., le *Conseil fédéral* détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale. Il planifie et coordonne les activités de l'Etat. Par conséquent, le pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral s'appuie directement sur cette disposition constitutionnelle. Conformément à l'art. 173, al. 1, let. g, Cst., le Parlement peut participer au pilotage stratégique de la politique.<sup>6</sup>

### 3.1.2 Défis et programme de la législature, plan financier compris

Aucun acte normatif fédéral ne régit expressément l'activité de l'Etat-major de prospective. Même l'art. 17 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)<sup>7</sup>, qui énumère les différents instruments de planification du Conseil fédéral<sup>8</sup>, ne contient ni règlement ni mention correspondants. D'un point de vue strictement légal, il faut donc partir du principe

<sup>6</sup> Voir aussi Lanz/Mastronardi in St. Galler Kommentar zu Art. 173 BV.

<sup>7</sup> RS 172.010.1

<sup>8</sup> Les principaux instruments de planification sont formulés dans l'OLOGA: grandes lignes de la politique gouvernementale (art. 18), objectifs annuels du Conseil fédéral (art. 19), objectifs annuels des départements et de la Chancellerie fédérale (art. 20).

que le rapport *Défis* et la synthèse de l'Etat-major de prospective ne comptent pas parmi les instruments de pilotage stratégique de la Confédération. On peut au mieux trouver un lien indirect avec l'art. 146, al. 3, LParl, aux termes duquel le programme de la législature doit reposer sur une analyse de la situation. Sur le plan légal et organisationnel, le travail de l'Etat-major de prospective peut se référer à l'art. 55 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>9</sup>, selon lequel le Conseil fédéral peut mettre en place des organes chargés de tâches d'état-major, de planification et de coordination.

Le *programme de la législature* est quant à lui bien ancré dans la loi: aux termes de l'art. 146, al. 1, LParl, le Conseil fédéral est tenu, au début de chaque législature, de soumettre à l'Assemblée fédérale un message sur le programme de la législature, accompagné d'un projet d'arrêté fédéral simple. Le Parlement adopte le programme de la législature, conformément à l'art. 146, al. 2, LParl, sous forme d'«arrêté fédéral simple» (arrêté fédéral qui n'est pas sujet au référendum facultatif)<sup>10</sup>. L'art. 146, al. 3, LParl formule des exigences relatives au contenu du message sur le programme de la législature. Ce dernier doit notamment contenir une analyse de la situation, des objectifs accompagnés d'indicateurs permettant d'évaluer leur degré de réalisation et un programme législatif. Enfin, l'art. 147 LParl est consacré aux règlements relatifs à l'examen du programme par le Parlement. Les art. 17, al. 2 et 18, OLOGA continuent de se référer à la loi sur les rapports entre les conseils, qui n'est plus en vigueur, et évoquent toujours les «grandes lignes de la politique gouvernementale». Visiblement, l'indispensable adaptation au droit supérieur a été omise.

Le *plan financier de la législature* est intégré dans le message sur le programme de la législature (art. 146, al. 4, LParl).<sup>11</sup> Il fixe les besoins financiers pour la législature et indique leur financement. Les objectifs et les mesures du programme de la législature et du plan financier de la législature sont coordonnés par objets et par échéances (art. 146, al. 4, LParl; art. 7 de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération, OFC<sup>12</sup>).

La Chancellerie fédérale élabore le programme de la législature en étroite concertation avec les départements (art. 32, let. d, LOGA).

### 3.1.3 Plan financier, budget

Le Conseil fédéral établit une *planification financière pluriannuelle*; celle-ci comprend les trois années suivant l'exercice budgétaire (art. 19 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération, LFC<sup>13</sup>). Elle a pour principal but d'indiquer suffisamment tôt aux autorités politiques si les tâches prévues peuvent être réalisées avec les moyens disponibles. Si tel n'est pas le cas, des mesures correctives doivent être envisagées et appliquées à temps. La planification financière est remaniée chaque année parallèlement à l'établissement du nouvel exercice budgétaire.

<sup>9</sup> RS 172.010

<sup>10</sup> Voir la définition à l'art. 163, al. 2, Cst.

<sup>11</sup> Dans la pratique, le plan financier de la législature est une annexe au message sur le programme de la législature; le plan financier de la législature 2009–2011 constituait l'annexe 2 du message sur le programme de la législature 2007–2011: FF 2008 639, p. 717; il n'a pas été publié dans la Feuille fédérale.

<sup>12</sup> RS 611.01

<sup>13</sup> RS 611.0

re. Elle est assimilable à une planification continue. Conformément à l'art. 143, al. 2, LParl, la structure et le contenu du plan financier font coïncider le programme législatif avec la planification financière. Le plan financier fait partie du rapport sur l'état des finances (volume 5).

L'Assemblée fédérale adopte le *budget* annuel sur la base du projet que lui soumet le Conseil fédéral chaque année avant la fin du mois d'août (art. 29 LFC). Le budget est établi selon le contenu et la structure du compte d'Etat (art. 30, al. 1, LFC, voir ch. 3.1.5).

### **3.1.4 Objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements**

Le Conseil fédéral communique à l'Assemblée fédérale, au plus tard au début de la dernière session ordinaire de l'année, les *objectifs* qu'il s'est fixés pour l'année suivante (art. 144 LParl). Ces objectifs doivent être coordonnés avec le programme de la législature. Ils présentent les grandes orientations de l'activité gouvernementale pour l'année suivante, déterminent les objectifs à atteindre ainsi que les mesures à prendre et indiquent les objets à soumettre aux Chambres fédérales (art. 19 OLOGA). L'annexe aux objectifs annuels du Conseil fédéral contient les principaux objets traités par le Parlement durant l'année concernée et les contrôles de l'efficacité prévus. Les objectifs annuels constituent par ailleurs la base de l'examen, par le Parlement, de la gestion des affaires. La Chancellerie fédérale élabore en étroite collaboration avec les départements les objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements conformément à la pratique courante et en référence à l'art. 32, let. d, LOGA.

Les *départements* et la *Chancellerie fédérale* harmonisent leurs *objectifs annuels* avec les planifications gouvernementales et les soumettent au Conseil fédéral pour qu'il en prenne acte (art. 20 OLOGA).

### **3.1.5 Rapport de gestion, compte**

Le Conseil fédéral établit chaque année un rapport de gestion à l'attention du Parlement (art. 187, al. 1, let. B, Cst.) Il présente les points forts de son activité pour l'année sous revue et rend compte du degré de réalisation des objectifs prévus. Il justifie les écarts éventuellement survenus entre-temps ainsi que les projets qu'il n'avait pas prévus (art. 144 LParl). La Chancellerie fédérale élabore le rapport de gestion en étroite collaboration avec les départements (art. 32, let. d, LOGA).

Le Conseil fédéral soumet chaque année le *compte d'Etat* à l'approbation de l'Assemblée fédérale (art. 4 LFC). Le compte d'Etat comprend les comptes de la Confédération ainsi que les comptes annuels des unités de l'administration fédérale décentralisée et des fonds de la Confédération.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Il s'agit des fonds qui tiennent une comptabilité propre soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale (comptes spéciaux).

### 3.1.6 **Stratégies et planifications pluriannuelles thématiques**

Le Conseil fédéral peut adresser d'autres *planifications ou rapports* au Parlement pour information ou pour qu'il en prenne acte (art. 148 LParl). Il peut lui soumettre, sous la forme d'un projet d'arrêté fédéral simple ou d'arrêté fédéral, les objectifs visés par des planifications ou rapports importants, ou les conséquences de ces planifications ou rapports. L'art. 148, al. 3, LParl mentionne le rapport sur la politique étrangère de la Suisse, que le Conseil fédéral doit adresser régulièrement au Parlement. D'autres planifications sectorielles importantes reposent sur des bases légales ancrées dans des lois spécifiques. Par exemple, il est question, dans les art. 20 et 23 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la recherche (LR)<sup>15</sup>, du programme pluriannuel qui renseigne sur la politique envisagée par les organes de recherche ainsi que sur les priorités et les tâches à moyen terme qu'ils se sont fixées. Les programmes pluriannuels servent à la coordination et à la collaboration entre les organes de recherche et contiennent les informations nécessaires à l'élaboration des grandes lignes de la politique gouvernementale et à la planification financière de la Confédération. Sur cette base, le Conseil fédéral soumet régulièrement au Parlement le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation. Ce message présente les objectifs et mesures de la politique de la recherche et de la formation qui contribueront, dans les quatre années suivantes, à encourager la formation, la recherche et l'innovation. Il concerne les domaines de la formation professionnelle, des EPF, des hautes écoles, de l'encouragement de la recherche et de l'innovation ainsi que de la collaboration internationale. L'Assemblée fédérale fixe le montant maximum des subventions pour plusieurs années par arrêté fédéral simple (art. 10, al. 1, LR).

Outre les planifications, les rapports et les programmes pluriannuels, l'acte législatif et la révision d'une norme légale peuvent être utilisés pour le pilotage, sachant qu'ils sont restreints à un domaine spécialisé. On trouve en outre, en amont du processus législatif, des processus stratégiques sectoriels<sup>16</sup>. Comme il a été expliqué au ch. 2.1, la relation entre la législation et le pilotage stratégique de la politique est exposée brièvement dans la présente étude (voir ch. 3.4), mais n'a pas été étudiée de façon approfondie.

### 3.1.7 **Le règlement du Conseil fédéral**

Aux termes de l'art. 24 LOGA, le Conseil fédéral doit régler l'exercice de ses différentes fonctions par voie d'ordonnance. Jusqu'à présent, il n'a pas édicté d'ordonnance sur son organisation. Toutefois, il a ancré dans l'OLOGA des dispositions concernant notamment les délibérations du Conseil fédéral, la planification des affaires et le controlling. De plus, les grandes lignes de la Chancellerie fédérale concernant la préparation et l'exécution des affaires du Conseil fédéral contribuent à

<sup>15</sup> RS 420.1

<sup>16</sup> Voir par exemple la «stratégie pour l'information géographique au sein de la Confédération», adoptée le 16 juin 2001 par le Conseil fédéral. Il s'agit d'une stratégie sectorielle qui a été mise en œuvre dans la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo; RS 510.62).

une standardisation de la procédure. Enfin, les aide-mémoire fournissent des indications aux membres du Conseil fédéral et à la chancelière de la Confédération.<sup>17</sup>

## 3.2 **Quelle est la situation réelle?**

Le présent chapitre se penche sur la façon dont les instruments de pilotage stratégique de la politique sont mis en œuvre au niveau fédéral, sur l'évaluation que font *les personnes interrogées* de l'importance, du contenu et de la mise en œuvre de ces instruments et sur les faits éventuellement sous-jacents. L'annexe 2 présente pour chaque instrument les écarts entre les normes légales et l'application concrète.

### 3.2.1 **Pilotage stratégique de la politique**

Le Conseil fédéral exerce sa fonction à la tête de l'Etat (art. 174 Cst.) et à la tête de l'administration (art. 178, al. 1, Cst.) Il détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale, il planifie et coordonne les activités de l'Etat en s'aidant des instruments évalués dans le cadre de cette étude.

Les réponses à la question de savoir si le Conseil fédéral débat réellement des contenus des instruments étudiés et définit des priorités divergent fortement à tous les échelons de l'administration fédérale. Une analyse de la Chancellerie fédérale consacrée à l'utilisation des instruments étudiés montre que le Conseil fédéral a débattu exclusivement du message relatif au programme de la législature lors de quatre séances ordinaires et d'une séance spéciale. Le rapport de l'Etat-major de prospective, le message relatif au budget 2008, les objectifs du Conseil fédéral pour 2008, le rapport de gestion 2008 et le message relatif au compte d'Etat ont chacun été débattus et adoptés lors d'une séance. Les départements ont établi des co-rapports sur le programme de la législature et les objectifs du Conseil fédéral. Selon les propos de certains membres, le Conseil fédéral ne dispose guère de temps, lors de ses séances ordinaires (d'une durée de trois heures en règle générale), pour les thèmes et questions de stratégie.<sup>18</sup> Selon les déclarations de membres du Conseil fédéral et de la chancelière de la Confédération, celui-ci doit consacrer la majeure partie de ses séances hebdomadaires aux différentes affaires et à l'adoption d'interventions parlementaires. Ces derniers temps, la charge de travail était très élevée du fait de l'augmentation du nombre d'interventions et de questions parlementaires.<sup>19</sup> Certains membres du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale doutent que, dans ce contexte, le Conseil fédéral puisse traiter suffisamment en profondeur les nombreuses notes de discussion d'environ 20 à 30 pages<sup>20</sup> rédigées

<sup>17</sup> Sägesser 2007, Rz. 11 zu Art. 24 RVOG.

<sup>18</sup> Cet aspect a été évoqué lors des entretiens des CdG avec les membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération consacrés en mai 2009 au rapport de gestion 2008.

<sup>19</sup> A la session de printemps 2009, environ 400 nouvelles interventions ont été déposées et près de 180 questions ont été posées.

<sup>20</sup> 2007: environ 90 notes de discussion; 2008: une centaine de notes de discussion.

par les départements et la Chancellerie fédérale.<sup>21</sup> En-dehors des séances ordinaires, le Conseil fédéral peut approfondir des thèmes lors de séances spéciales. Une analyse de la Chancellerie fédérale montre qu'en 2007, il a tenu deux séances spéciales d'une durée totale de 7 heures et, en 2008, cinq séances spéciales d'une durée totale de 16 heures. Ces faits viennent confirmer les propos de certains membres du Conseil fédéral et de la plupart des secrétaires généraux, selon lesquels le Conseil fédéral dispose de trop peu de temps pour les affaires relatives au pilotage stratégique de la politique.

### 3.2.2 Défis et programme de la législature, plan financier compris

L'Etat-major de prospective établit périodiquement le rapport *Défis* et la synthèse, selon une procédure relativement lourde. D'après différents interlocuteurs, la charge que représente l'établissement de ces documents est disproportionnée par rapport au bénéfice qui en est tiré.<sup>22</sup>

Toutes les personnes interrogées ou presque attestent du niveau de qualité élevé des rapports de l'Etat-major de prospective tant en termes de contenu que d'aspects techniques. Dans le même temps, tous sont d'avis, à l'exception de la Chancellerie fédérale, que le rapport *Défis* et la synthèse ont peu d'importance pour la politique fédérale.

Les lacunes des rapports de l'Etat-major de prospective mentionnées par nos interlocuteurs se résument comme suit:

- *Statut*: il s'agit d'un rapport technique et non d'un rapport politique. Sur le plan hiérarchique, la responsabilité quant au rapport est placée à un niveau trop bas (mandat confié par la Chancellerie fédérale à un groupe de spécialistes de l'administration fédérale occupant des postes de cadres supérieurs/moyens).
- *Importance*: le rapport est fiable sur le plan technique; cependant, il tient trop peu compte de l'environnement politique et ne peut servir de base pour des décisions politiques.<sup>23</sup>
- *Caractère contraignant*: les rapports sont très peu contraignants et ne sont quasiment pas concrétisés dans le programme de la législature (bien que leur but soit de servir de base à ce dernier).<sup>24</sup>
- *Déroulement*: la période d'établissement des rapports n'est pas suffisamment harmonisée avec celle du programme de la législature.

<sup>21</sup> En règle générale, les notes de discussion sont remises aux membres du Conseil fédéral une semaine avant la séance ordinaire. Selon des propos tenus lors des entretiens et selon des déclarations du Conseil fédéral (entretien des CdG avec les membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération consacré en mai 2009 au rapport de gestion 2008), il arrive cependant régulièrement que des notes de discussion importantes ne soient distribuées que la veille au soir.

<sup>22</sup> Cela concerne en particulier le rapport «Défis 2007–2011».

<sup>23</sup> Ce jugement ressort en particulier des entretiens menés avec les secrétariats généraux.

<sup>24</sup> Les propos ci-après, tenus lors d'un entretien sont significatifs: «Le rapport de prospective fournit en vrac des éléments exploitables pour le programme de la législature et les objectifs».

Globalement, les avis sont unanimes: le Conseil fédéral a besoin d'informations prospectives pour pouvoir exercer sa mission de conduite des affaires. Il ressort des entretiens que de nombreux offices de l'administration fédérale disposent de leurs propres planifications à long terme, dont certaines vont bien au-delà de la période de planification du programme de la législature. Ces instruments de planification ne sont pas coordonnés avec le programme de la législature.

La plupart des membres du Conseil fédéral se félicitent que les objectifs à plus long terme soient définis par consensus au sein du Conseil fédéral dans le cadre du *programme de la législature*. L'un d'entre eux déplore toutefois l'absence de politique cohérente du Conseil fédéral. Un autre membre est d'avis que, dans un système politique sans coalition gouvernementale, le programme politique est de moindre importance. Un autre encore distingue entre le programme de la législature d'un gouvernement de concordance et le programme d'une coalition gouvernementale. Il voit dans le programme de la législature un instrument définissant les grandes lignes de la politique, qui doit permettre un dialogue entre le Parlement et le Conseil fédéral. L'analyse de la Chancellerie fédérale montre que le Conseil fédéral s'est penché à plusieurs reprises sur le programme de la législature 2007–2011. L'importance de ce dernier est cependant jugée très diversement au sein de l'administration.<sup>25</sup> Plusieurs personnes déplorent que le programme de la législature ne s'attarde pas assez sur les véritables questions stratégiques et ait plutôt le caractère d'un programme législatif pour la législature à venir. L'avis selon lequel le programme de la législature n'est établi que parce qu'il doit être présenté au Parlement a été également émis à plusieurs reprises. Une critique elle aussi formulée par plusieurs personnes porte sur l'absence de cohérence du programme de la législature pour l'ensemble de l'Etat et sur le fait qu'il constitue un condensé des points de vue des départements. Enfin, elles sont également un certain nombre à remarquer que le programme de la législature n'intègre aucun nouveau projet qui ne soit déjà arrêté sur le principe. C'est pourquoi ces personnes interrogées considèrent le programme de la législature comme un instrument de travail et non comme une perspective stratégique de la politique.

Différentes personnes considèrent comme une faille importante du système le fait que le Parlement adopte le programme de la législature sous forme d'arrêté fédéral simple. Selon elles, le Conseil fédéral devrait seul répondre de l'activité de planification, dans l'esprit de l'art. 180 Cst. et, partant, adopter lui-même le programme de la législature. Toujours selon ces personnes, l'adoption du programme de la législature par le Parlement a pour effet de rendre flou les responsabilités. Quelques interlocuteurs pensent qu'en étant adopté par le Parlement, le programme de la législature perd de son importance aux yeux de l'administration fédérale.

Enfin, des membres de l'administration reprochent au programme de la législature de ne pas définir de priorités.

L'importance du plan financier de la législature est elle aussi évaluée diversement. Lors des entretiens avec les CdG, les membres du Conseil fédéral n'ont pas mentionné le plan financier de la législature. Lors des entretiens avec les secrétariats généraux (SG), tous les avis ont été émis sur une échelle allant de «principal instrument de planification» à «à supprimer». L'existence d'une mesure de coordination entre le programme de la législature et le plan financier de la législature n'est

<sup>25</sup> Là encore, ce jugement a été émis en particulier par les SG.

confirmée que par des personnes du Département fédéral des finances (DFF) et de la Chancellerie fédérale. Les autres sont plutôt d'avis qu'une telle coordination n'a pas lieu. Cela tient au fait que le programme de la législature contient avant tout la planification de projets (messages, rapports, ordonnances) qui, en règle générale, n'auront un impact financier que lors de législatures ultérieures, donc au-delà de la période du plan financier de la législature.

La Chancellerie fédérale conçoit et dirige le processus d'élaboration du programme de la législature. Ce processus est mené parallèlement au processus relatif aux objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements ainsi qu'aux volumes I et II du rapport de gestion. La Chancellerie fédérale déclenche ce processus d'élaboration en confiant aux départements un mandat dans lequel elle définit les tâches à accomplir et leur signale les particularités. En annexe au mandat, elle joint le calendrier et les instructions relatives au programme de la législature. Dans le même temps, elle fournit aux départements un modèle pour la collecte standardisée des données. Elle synthétise ensuite ces données et élabore le projet de message à l'attention du Conseil fédéral.

### 3.2.3 Plan financier, budget

Toutes les personnes interrogées au sein de l'administration portent un jugement positif sur le *plan financier*, qu'elles considèrent comme un instrument utile. Grâce à son caractère contraignant pour l'administration et pour l'établissement du budget, en aval, le plan financier a permis d'instaurer une sécurité de planification financière élevée dans les départements. Concrètement, les moyens financiers ne sont débloqués en règle générale l'année concernée que s'ils ont été intégrés suffisamment tôt dans le plan financier. S'il n'en était pas ainsi, les personnes interrogées sont d'avis qu'il serait difficile d'injecter de nouveaux moyens financiers directement dans le budget. Elles considèrent le plan financier, qui est remanié chaque année et prolongé à chaque fois d'une année, comme une base appropriée pour l'établissement du budget.

L'AFF est d'avis que la perspective du plan financier devrait être complétée par le biais d'une vision à plus long terme. A cette fin, elle a développé pour la première fois en 2008 une perspective financière à long terme (40 ans) en se basant sur un modèle tenant compte de différentes hypothèses relatives à l'évolution démographique. La principale conclusion qu'elle en a tirée est l'existence de lacunes financières. Cette perspective, qui demande encore à être développée, aurait pour objectif d'établir des bases pour des scénarios concernant l'évolution de domaines politiques importants. Selon l'AFF, ces scénarios serviraient de base notamment au programme de la législature et au plan financier de la législature.

Le processus d'élaboration du plan financier est conçu et géré par l'AFF. Toutes les personnes interrogées le jugent transparent, intelligible et adapté à la pratique.

Les départements apprécient le *budget* car il s'agit d'un instrument qui leur attribue définitivement les ressources pour l'année à venir. Un membre du Conseil fédéral y voit en outre la possibilité de faire concorder la vision politique et les ressources. Face à cette idée, plusieurs représentants de départements déclarent que les responsables politiques surestiment largement la capacité de pilotage du budget. En réalité,



seuls des détails peuvent encore être modifiés dans le budget ou définitivement décidés.

Géré par l’AFF, le processus d’établissement du budget est considéré comme positif par les personnes interrogées. Après les difficultés apparues au début dans le cadre du passage au nouveau modèle comptable, le processus semble de nouveau être bien rodé.

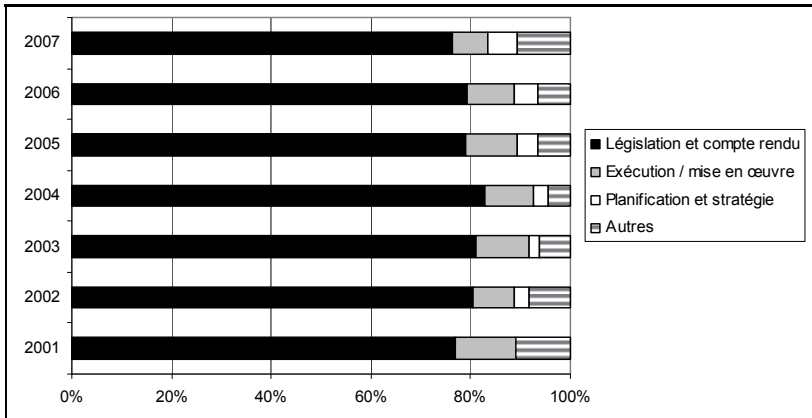
En ce qui concerne les processus du plan financier et de l’établissement du budget, la Chancellerie fédérale ne joue aucun rôle interdépartemental.

### **3.2.4 Objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements**

Les *objectifs annuels du Conseil fédéral* découlent du programme de la législature, qui, dans son esprit, correspond plutôt à une planification de projets (messages, rapports, ordonnances). C’est la raison pour laquelle les objectifs annuels concernent fréquemment la préparation de messages ou de projets de loi. De nombreuses personnes interrogées dans les départements déplorent que, généralement, aucun nouvel objectif ne soit intégré dans les objectifs annuels et que ces derniers ne contiennent quasiment pas d’objectifs matériels. Certains membres du Conseil fédéral abondent dans ce sens et qualifient les objectifs annuels de «paquet législatif annuel». Ces constatations sont confirmées par une étude approfondie du CPA<sup>26</sup>. Une analyse empirique des années 2001 à 2007 (voir figure 4) montre que, sur toute cette période ou presque, environ 80 % des objectifs et des mesures concernent des préparations de projets de loi et des comptes rendus. Arrivent ensuite, avec seulement 10 %, les activités d’exécution et de mise en œuvre. Enfin, une part encore plus minime des mesures (5 % ou moins) concerne des questions de planification et de stratégie.

<sup>26</sup> Voir rapport CPA 2009.

### Objectifs annuels du Conseil fédéral: fréquence annuelle des catégories de mesures



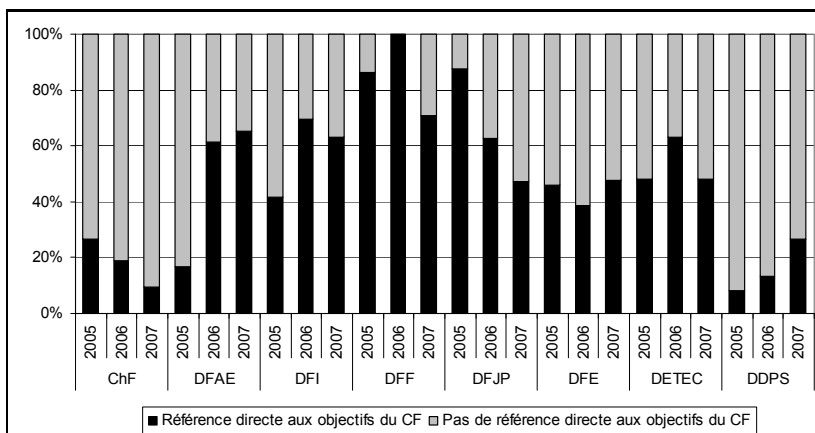
- **Législation et compte rendu:** travaux à l'attention du Parlement (rapports, élaboration de révisions de loi, consultations, messages), activité législative du Conseil fédéral (ordonnances, entrée en vigueur); ex.: préparation du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation, rapport sur les filtres à particules pour les véhicules utilitaires lourds.
- **Exécution et mise en œuvre:** adoption de mesures telles que plans d'action, décisions de mise en œuvre; ex.: établissement du Plan d'action contre les poussières fines, décision de mise en œuvre du service d'appui de l'armée en vue de l'EURO 2008.
- **Planification et stratégie:** établissement de rapports et de documents de base qui doivent analyser l'évolution à plus long terme dans un domaine déterminé voire définir des objectifs; ex.: stratégie pour le développement durable, stratégie suisse de cyberadministration.
- **Autres:** négociations internationales, organisation et gestion internes; ex.: identité visuelle uniforme de la Confédération, ouverture de nouvelles négociations bilatérales avec l'UE.

Source: CPA

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la plupart des membres du Conseil fédéral n'aient pas évoqué les objectifs annuels comme un instrument de pilotage essentiel et que la plupart des personnes interrogées dans les départements pensent que ceux-ci n'ont qu'un intérêt très limité voire pas d'intérêt du tout. Ils sont même d'avis que la charge de travail occasionnée est disproportionnée par rapport à l'intérêt qu'ils représentent.

Les personnes interrogées dans les départements jugent elles aussi diversement l'importance des *objectifs annuels des départements*. Cela tient au fait qu'à des degrés très divers, elles complètent les objectifs du Conseil fédéral par d'autres objectifs spécifiques à leur département. La figure 5 montre la part variable des objectifs départementaux qui se réfèrent directement aux objectifs du Conseil fédéral. Les départements qui ne possèdent pas d'objectifs propres importants ressentent la récapitulation d'objectifs annuels comme un temps mort administratif se répétant chaque année. Les autres peuvent y déceler un certain intérêt pour la conduite des affaires. Les personnes interrogées au sein des départements ne comprennent pas pourquoi les objectifs annuels des départements doivent être soumis au Conseil fédéral pour qu'il en prenne acte.

### Part des objectifs des départements se référant directement aux objectifs du Conseil fédéral



Source: CPA

La Chancellerie fédérale conçoit et dirige le processus relatif à l'élaboration des objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements. Ce processus est réalisé en parallèle avec celui du programme de la législature (tous les quatre ans) et du rapport de gestion. La Chancellerie le déclenche par le biais d'un mandat aux départements, dans lequel elle définit les tâches à accomplir et signale les particularités. En annexe au mandat, elle joint le calendrier et les deux instructions relatives aux objectifs annuels du Conseil fédéral et aux objectifs des départements. Dans le même temps, elle fournit aux départements un modèle pour la collecte standardisée des données. Elle synthétise ensuite ces données et coordonne les délibérations au sein de la CSG ainsi que la procédure de co-rapport. Enfin, elle prépare le projet à l'attention du Conseil fédéral. Les personnes interrogées considèrent que le processus coordonné par la Chancellerie fédérale est approprié, sous réserve de la nécessité des instruments «objectifs annuels du Conseil fédéral» et «objectifs annuels des départements». Elles ne jugent pas nécessaire de coordonner les objectifs annuels et le budget, étant donné que, comme il a déjà été expliqué plus haut, il s'agit de la planification de projets (messages, rapports, ordonnances) qui, en règle générale, n'ont pas d'impact financier sur l'année planifiée. C'est la raison pour laquelle il n'est pas problématique, du point de vue des personnes interrogées, que le processus d'établissement du budget ait lieu durant le premier semestre de l'année et le processus relatif aux objectifs annuels seulement au cours du 4<sup>e</sup> trimestre.

### 3.2.5 Rapport de gestion, compte

Les personnes interrogées dans les départements considèrent le *rapport de gestion* et le *compte* comme des instruments appropriés pour le compte rendu, ajoutant toutefois qu'ils pourraient contenir moins d'informations. Le rapport de gestion est considéré en premier lieu comme un instrument permettant au Conseil fédéral de rendre compte de ses activités aux commissions de surveillance de l'Assemblée fédérale.

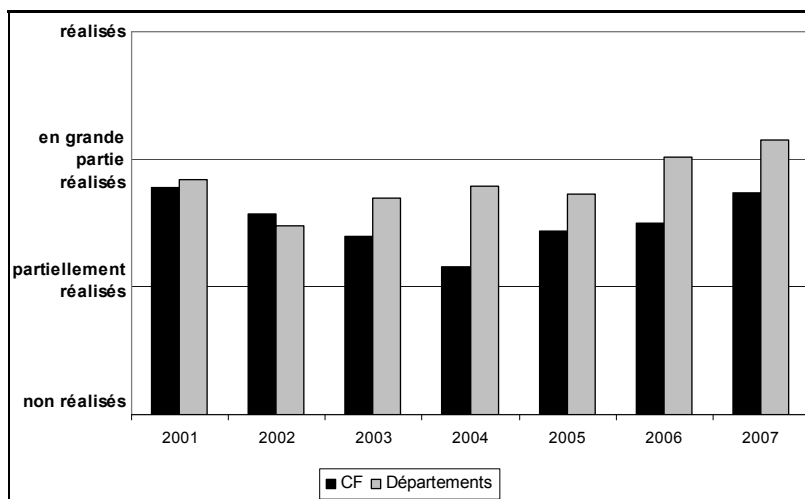
La Chancellerie fédérale conçoit et dirige le processus d'élaboration du rapport de gestion (volumes I et II). Ce processus est réalisé en parallèle avec celui du programme de la législature (tous les quatre ans) ainsi que ceux des objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements. La Chancellerie le déclenche par le biais d'un mandat aux départements, dans lequel elle définit les tâches à accomplir et signale les particularités. En annexe au mandat, elle joint le calendrier et les deux instructions relatives aux volumes I et II du rapport de gestion. Dans le même temps, elle fournit aux départements un modèle pour la collecte standardisée des données. Elle synthétise ensuite ces données et coordonne les délibérations au sein de la CSG ainsi que la procédure de co-rapport. Enfin, elle prépare le projet à l'attention du Conseil fédéral.

Les personnes interrogées considèrent que le processus d'élaboration et le soutien de la Chancellerie fédérale dans le cadre du rapport de gestion sont appropriés. Le même jugement est porté pour le processus d'établissement du compte, dirigé par l'AFF.

Une évaluation des rapports de gestion du Conseil fédéral montre que, selon les propres déclarations des membres du Conseil fédéral, les objectifs de ce dernier ont pu en moyenne être réalisés partiellement à presque entièrement (voir figure 6).<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Le Conseil fédéral et les départements établissent également un rapport sur la mise en œuvre des mesures prévues pour la réalisation des objectifs. La réalisation des objectifs présentée pour la mise en œuvre des mesures coïncide pour l'essentiel avec le compte rendu relatif à la réalisation des objectifs transversaux (voir rapport CPA 2009).

### Réalisation déclarée des objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements (valeurs moyennes; années 2001–2007)



Source: CPA

A l'échelon des départements, le degré de réalisation des objectifs présenté dans le rapport sur les priorités de la gestion de l'administration est légèrement supérieur aux objectifs du Conseil fédéral. Soulignons toutefois que, selon les propos de représentants des départements, les objectifs annuels de certains départements sont formulés de sorte à être atteints avec certitude. C'est probablement la principale raison expliquant que certains départements affichent une réalisation des objectifs nettement supérieure à d'autres (voir rapport CPA 2009).

### 3.2.6 Stratégies pluriannuelles thématiques et planifications sectorielles

L'objectif, l'importance et le positionnement de stratégies pluriannuelles thématiques et de planifications sectorielles sont évalués très diversement et de façon controversée par les membres du Conseil fédéral et les personnes interrogées dans les départements. Certains départements recourent à de telles planifications comme des instruments stratégiques importants de la politique. D'autres ne leur accordent pas d'importance particulière. Les avis sont partagés quant à la question de savoir si ces planifications devraient être en dessous ou au-dessus du programme de la législature. Certaines personnes interrogées pensent même que les planifications thématiques n'ont aucun lien avec le programme (et le plan financier) de la législature, que ce soit en matière financière ou en matière de contenu. La figure 7 propose, sur la base des citations émises lors des entretiens au sein des départements, des exemples de stratégies pluriannuelles thématiques et de planifications sectorielles au sein des départements.

## Stratégies thématiques et planifications sectorielles des départements (exemples)

DFAE	<i>Message sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (message Sud)</i>
DFI	<i>Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 (message BRI), Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse (rapport du Conseil fédéral)</i>
DFJP	<i>Mesures d'intégration (adoptées le 22 août 2007 par le Conseil fédéral)</i>
DDPS	<i>Message sur l'armement (annuel), rapport sur la politique de sécurité</i>
DFF	<i>Examen des tâches</i>
DFE	<i>Message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2011); programme de croissance; Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 (message BRI)</i>
DETEC	<i>Plan sectoriel des transports</i>

Source: CPA

La Chancellerie fédérale n'intervient pas pour les stratégies thématiques et pour les planifications sectorielles des départements.

### 3.3 Ecarts entre normes légales et application concrète

Le présent chapitre analyse la signification des écarts entre les normes légales et l'application concrète.

#### 3.3.1 Pilotage stratégique de la politique

L'étude montre qu'aucun consensus ne règne au sein du Conseil fédéral et de l'administration fédérale sur le but et l'importance des différents instruments du pilotage stratégique de la politique. *Une philosophie commune* ou *une unité de doctrine font donc défaut* en la matière. Une analyse des sondages auprès des secrétaires généraux reflète les avis divergents sur l'importance des instruments du pilotage stratégique de la politique ainsi que les avis des représentants de départements interrogés quant à la pertinence *actuelle* des instruments de pilotage pour le Conseil fédéral. La figure 8 montre l'ordre de pertinence cité (rang 1: pertinence la plus haute; rang 10: pertinence la plus faible). Seul le rapport de l'Etat-major de prospective fait l'unanimité: sous sa forme actuelle, il n'est pas pertinent pour la conduite des affaires. Aucun consensus clair ne se dégage pour les autres instruments.

### Pertinence des instruments de pilotage pour la conduite des affaires

Instruments	Classement									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Rapport "Défis"							1	1		5
Programme de la législature	1	1	2		1	1	1			
Plan financier de la législature	1		1	1	1	1	1	1		
Plan financier	2	2	1	1	1					
Objectifs du CF	1		2	1	1	1		1		
Objectifs des départements			1	2		1	1	2		
Budget	4		1					2		
Compte			1	1		3			2	
Rapport de gestion					2	3		2		
Planifications transversales	3		1				1	1	1	

Le tableau montre la fréquence à laquelle les représentants interrogés au sein des départements ont classé les instruments de pilotage dans les rangs 1 (pertinence la plus haute) à 10 (pertinence la plus faible).

Source: PuMaConsult GmbH

Le cadre de la présente étude ne permet pas d'expliquer les perceptions divergentes sur le pilotage stratégique de la politique. En d'autres termes, on ne peut savoir si cela tient à une formation des cadres insuffisante voire inexistante en la matière ou au fonctionnement même du département, qui ne laisse aucun besoin de planification globale s'exprimer.

Il est nécessaire de clarifier les questions du but et de l'importance du pilotage stratégique de la politique.

### 3.3.2 Défis et programme de la législature, plan financier compris

Les *rapports de l'Etat-major de prospective* livrent des informations utiles et techniquement fiables sur l'avenir et sur les grandes tendances à long terme, lesquelles informations pourraient être utilisées pour le pilotage stratégique de la politique. La forme des rapports (en particulier le degré d'agrégation de l'information) et leur caractère non contraignant ont pour effet que ces rapports sont quasiment insignifiants pour la planification globale de la politique ou la conduite des activités de l'Etat. La charge que représente l'établissement de ces rapports est disproportionnée par rapport au bénéfice qui en est tiré.

Le *programme de la législature* est dans une large mesure une planification de projets (messages, rapports, ordonnances) et, partant, un plan de travail pluriannuel pour les offices dont la fonction a une influence sur la politique.<sup>28</sup> Voici à ce sujet l'opinion d'un secrétaire général: «Le programme de la législature règle les rapports entre l'administration et le Parlement pour une période de quatre ans».

<sup>28</sup> Cette conclusion se retrouve également dans l'étude de cas n° 2, ch. 3.3.4.

Le *plan financier de la législature* dresse un état des lieux prospectif complet des finances fédérales pour la législature et étudie les dépenses dans le détail, tant d'un point de vue institutionnel que selon les domaines de tâches. Il permet une estimation relativement fiable de l'évolution des finances fédérales jusqu'à la fin de la législature. On remarque qu'aucune représentations du plan financier de la législature ne coïncide ni ne peut être comparée avec celle de la structure fonctionnelle du modèle comptable harmonisé des cantons.

Exigée par la loi (art. 146, al. 4, LParl; art. 7 OFC), la coordination du plan financier de la législature avec le programme de la législature n'est possible que très partiellement voire est impossible en raison de la période sur laquelle s'étendent les principaux contenus du programme de la législature: en règle générale, les projets, qui sont présentés en tant que mesures dans le programme de la législature, n'ont un impact financier que dans la législature suivante voire deux législatures plus tard et ne peuvent donc pas être représentés dans le plan financier de la législature, qui s'étale sur une période de quatre ans. C'est pourquoi les effets financiers à attendre à long terme sont présentés en annexe au programme de la législature sous la forme d'une estimation globale des coûts subséquents.

Les besoins d'optimisation des défis et du programme de la législature sont élevés.

### **3.3.3 Plan financier, budget**

Le *plan financier* et le *budget* sont très appréciés puisqu'ils font partie des instruments clés du pilotage financier. Les processus d'élaboration se rodent depuis l'introduction du nouveau modèle comptable.

### **3.3.4 Objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements**

Etant donné que le programme de la législature représente pour l'essentiel la planification de projets (messages, rapports, ordonnances), les *objectifs annuels* correspondent avant tout à un plan de travail annuel pour les messages et les projets. Ils ne contiennent quasiment pas de nouveaux objectifs matériels. Au vu de leur contenu, les objectifs annuels peuvent difficilement satisfaire à l'exigence selon laquelle le Conseil fédéral détermine les grandes lignes de l'activité gouvernementale pour l'année suivante.

La même analyse vaut globalement pour les objectifs des départements. Ceux qui ne complètent pas les objectifs en termes de projets par des objectifs matériels disposent d'un instrument de travail mais non d'un instrument de pilotage servant à la définition d'objectifs.

Là aussi, les besoins d'optimisation sont élevés.



### 3.3.5 **Rapport de gestion, compte d'Etat**

Le *rapport de gestion* et le *compte d'Etat* sont des instruments de compte rendu reconnus et acceptés. Toutefois, l'administration fédérale n'en tire aucune conclusion ou presque, car elle utilise plutôt, pour le pilotage à court terme, les résultats tirés du controlling effectué durant l'année en cours. Le Conseil fédéral accorde une grande importance au rapport de gestion en particulier, car ce dernier est manifestement important aux yeux des représentants de la haute surveillance parlementaire.

### 3.3.6 **Stratégies et planifications pluriannuelles thématiques**

Les planifications thématiques sont réglementées différemment d'une loi à l'autre et gérées très diversement au sein de l'administration fédérale. Par conséquent, leur coordination avec les autres instruments de pilotage varie elle aussi. Ces planifications étant très importantes pour la planification stratégique de la politique voire préjugeant cette dernière, le potentiel d'optimisation en la matière est élevé.

## 3.4 **Digression: la fonction de pilotage de la loi**

Selon la conception que l'on en a aujourd'hui, les actes législatifs n'ont plus une simple fonction d'ordre et de stabilisation mais servent au pilotage de l'évolution de la société, à la légitimation des décisions et à l'intégration; ils cristallisent en outre la confrontation politique et la recherche de consensus.<sup>29</sup> Aujourd'hui, la législation est un instrument important de définition de la politique.<sup>30</sup>

La relation entre législation et pilotage stratégique de la politique n'est toujours pas véritablement clarifiée. Ainsi, la Constitution fédérale contient des règlements portant aussi bien sur la législation (art. 163 et 164 Cst.) que sur le pilotage stratégique de la politique (art. 173, al. 1, let. g, 174 et 180, al. 1, Cst.) sans établir de rapport entre eux. La LParl et la LOGA ne contiennent elles non plus aucune indication sur la relation entre législation et pilotage stratégique de la politique. Du point de vue formel, ce rapport existe dans la mesure où le programme de la législature constitue avant tout une planification de projets (messages, rapports, ordonnances).

Dans la pratique suisse de la politique, la procédure législative, si on la considère dans son intégralité, c'est-à-dire de l'initialisation d'une loi ou d'un acte normatif à l'adoption de la loi par le Parlement, et que l'on intègre la promulgation de dispositions constitutionnelles, représente souvent le moyen de poser des jalons stratégiques à moyen et à court terme.<sup>31</sup> La législation suisse ayant un caractère sectoriel très développé, ces jalons stratégiques ne sont souvent pas posés au-delà d'un secteur et ne contribuent pas à la cohérence de la politique fédérale. Il s'est par exemple avéré,

<sup>29</sup> Voir Müller 2006, p. 11 ss.

<sup>30</sup> Voir Kettiger 2000, p. 12 ss.

<sup>31</sup> Ainsi, la discussion concernant la transformation de l'Etat fédéral dans l'esprit d'une réforme du fédéralisme a été menée sur la base du message I (FF 2002 2155) concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

dans le cadre de la présente étude, que la loi est devenue l'instrument de pilotage stratégique prépondérant dans le secteur des transports ou que, tout du moins, les acteurs concernés le ressentent ainsi.<sup>32</sup>

## **4 Tendances et évolution du pilotage stratégique de la politique dans le système politique**

Le présent chapitre propose une synthèse des résultats de la recherche (ch. 4.1) ainsi que de la pratique d'autres Etats (ch. 4.2) et des cantons (ch. 4.3) en vue d'élargir la perspective.

### **4.1 Recherche**

#### **4.1.1 Les fondements du pilotage stratégique**

La science ne définit pas de manière complète et définitive ce que l'on peut entendre par pilotage stratégique. Trouvant son origine dans le domaine militaire, le terme s'est répandu notamment dans les sciences de la gestion d'entreprise durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle (on trouve aussi «gestion stratégique»).

Les définitions du pilotage stratégique sont des plus diverses et variées. A l'origine, elles se réfèrent au but. C'est par exemple le cas de la définition proposée par Naschold<sup>33</sup>, laquelle est en substance la suivante: «A la différence de la gestion opérationnelle du quotidien, la gestion stratégique consiste en des concepts et des instruments visant le cadre d'orientation générale et en des éléments fondamentaux de mise en œuvre de décisions primordiales pour une organisation [...]» D'autres définitions se focalisent sur les activités du pilotage stratégique. Ainsi, selon Isaac-Henry<sup>34</sup>, des décisions peuvent être considérées comme stratégiques si elles se réfèrent à l'environnement de l'organisation, si elles portent sur des thèmes qui concernent toute l'organisation, si elles laissent le champ libre à des décisions à long terme et si elles permettent la mise en œuvre efficace de grandes lignes. Selon Naschold, les activités fondamentales du pilotage stratégique sont: une planification axée sur les objectifs, l'anticipation d'éventualités, la coordination d'éléments et le développement de la performance.

En l'état actuel de la recherche, la gestion stratégique se distingue par les éléments clés suivants:<sup>35</sup>

- *évolution envisagée*: combinaison d'évolutions non coordonnées dues au hasard et d'actions prévues de façon synoptique;
- *attitude spécifique*: réflexion, par les personnes impliquées, sur les possibilités et les limites;

<sup>32</sup> Par exemple: loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (loi sur le raccordement aux LGV, LLGV; RS **742.140.3**) ou loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (LDIF), FF **2009** 1809; voir aussi Gysin 2009, ch. 4 et 5.6.

<sup>33</sup> Naschold 1998, p. 17.

<sup>34</sup> Isaac-Henry 1999.

<sup>35</sup> Voir Müller-Stewens/Lechner 2003, pp. 20 à 23.

- *prise de conscience de réflexions et d'actes stratégiques*: un minimum de contrainte, de formalisme et de résultats palpables;
- *apprentissage collectif*: engendrer une disposition au changement dans la mise en œuvre;
- *création et garantie d'un potentiel de succès*: représentations générales permettant d'identifier des possibilités inexploitées.

La *perspective à long terme* ainsi qu'une *démarche axée sur les objectifs et sur l'évolution* sont des éléments essentiels du pilotage stratégique.

L'*intérêt* de la gestion stratégique réside, selon Galloway<sup>36</sup>, dans le fait que la conduite des activités peut être pilotée de façon plus active et n'est plus uniquement réactive. Des objectifs clairs sont des balises pour tous les acteurs impliqués. La base technologique d'une organisation peut elle aussi se développer à long terme grâce aux possibilités d'anticipation. La communication se focalise plus sur les contenus intéressants. L'attention des acteurs se concentre davantage sur des aspects s'inscrivant dans le long terme et non plus sur la perspective budgétaire sur un an. Les décisions à long terme peuvent être prises sur une base plus solide. Les faibles ressources peuvent être réparties et exploitées de façon plus rationnelle. L'interdisciplinarité augmente et la pensée s'inscrit davantage dans une approche intégrative.

Mais la gestion stratégique a aussi ses *limites*. Elle doit s'appuyer sur une base de données qui doit régulièrement être relevée, examinée et interprétée et qui doit servir de base aux prises de décisions, ce qui implique une certaine charge de travail. On oublie souvent d'associer d'autres activités de pilotage existantes au processus de pilotage stratégique. On court ainsi le risque d'une inflation d'instruments et de processus parallèles et lourds aux yeux des acteurs impliqués. L'environnement évolue vite et est complexe, ce que les instruments de pilotage stratégique ne peuvent pas facilement prendre en compte.<sup>37</sup> Pour gérer les crises ponctuelles, il faut emprunter d'autres voies.<sup>38</sup> Il faut veiller à ce que la gestion stratégique soit suffisamment formelle pour être garante de fiabilité et demeure assez flexible pour s'adapter aux évolutions de l'environnement.

#### 4.1.2 Le pilotage stratégique de la politique

Le pilotage stratégique de la politique peut être considéré sous l'angle institutionnel ou sous celui de son contenu. Du *point de vue institutionnel*, il se penche sur le pilotage stratégique par les responsables politiques (membres de l'exécutif ou du législatif sélectionnés). Du *point de vue du contenu*, des éléments de la démarche axée sur les objectifs, citée au ch. 4.1.1, prévalent.

Le pilotage stratégique de la politique s'inscrit dans un contexte politique qui l'influence. C'est la raison pour laquelle les conceptions de la gestion stratégique développées pour l'économie privée ne peuvent être reprises telles quelles pour le

<sup>36</sup> Galloway, I.D. (1990): Strategic Management in Public Sector Organisations, in: International Journal of Public Sector Management, 3. Jg.

<sup>37</sup> En tant que base de décision pour la planification stratégique, le futur doit être structuré, ce qui n'est pas facile. Cependant, les méthodes d'analyse existent en nombre suffisant aujourd'hui, voir Fisch 1998, p. 289 ss.

<sup>38</sup> Traitement détaillé dans: Lempert/Popper 2005, p. 113.

pilotage stratégique de la politique.<sup>39</sup> Dans le pilotage stratégique de la politique, il y a confrontation entre, d'un côté, la rationalité technique et la rationalité de la gestion et, de l'autre, la rationalité politique.<sup>40</sup> Dans ce contexte, il s'agit en outre, tout au moins en Suisse, de tenir compte du fait que, contrairement à ce que l'on pourrait supposer, les limites entre rationalité technique et politique ne forment pas une ligne droite avec, d'un côté, le Parlement et le gouvernement et, de l'autre côté, l'administration<sup>41</sup>, ce qui tient notamment au fait que la Suisse dispose d'une «administration politique»<sup>42</sup>. Il faut donc dans une large mesure tenir compte du «politique». Dans la planification stratégique de la politique, les objectifs stratégiques doivent être formulés sous un angle politique tout en étant fondés sur des données techniques.

Sur le plan institutionnel, la fonction du pilotage stratégique de la politique est généralement attribuée au *gouvernement* (souvent sous l'aspect de la responsabilité en matière de planification de la politique), que le Parlement y soit associé ou non et quelle que soit la forme de cette association.<sup>43</sup>

En Suisse, au niveau universitaire, cette thématique a été étudiée notamment par les professeurs Buschor et Schedler.<sup>44</sup> Il ressort de leurs travaux que la définition des objectifs devrait concerner avant tout les répercussions de l'action publique sur l'ensemble de la société ou sur des groupes cibles précis, l'efficacité du service public et les possibilités du nécessaire financement. Les réflexions sur la gestion stratégique basées sur le secteur privé, qui se réfèrent au marché, aux clients et au prix, doivent donc, dans le domaine du pilotage stratégique de la politique, être transposées au contexte social, économique et écologique, aux prestations qui en découlent pour les différents groupes cibles et aux différentes formes de financement (impôts, taxes, etc.)

### 4.1.3 La conception du pilotage stratégique

Le pilotage stratégique de la politique a besoin d'une orientation et d'une conception claires («méta-stratégie»)<sup>45</sup>. C'est la condition sine qua non pour que le pilotage stratégique de la politique soit efficace dans le contexte de l'appareil politico-administratif et que les objectifs définis par les autorités en charge du pilotage de la politique soient réalisés. La conception du pilotage stratégique consiste à intégrer différents éléments fondamentaux du processus stratégique: les *contenus*, les *acteurs*, les *processus* et les *instruments*.<sup>46</sup> Le contenu décrit les objets du processus stratégique et répond donc à la question «quoi?». Les acteurs sont les organes de l'Etat, organisations, groupes et individus qui agissent et participent au pilotage. Ce niveau des acteurs pose la question du «qui?». La dimension du processus se consacre à la question de savoir selon quelle procédure la stratégie sera développée; il

<sup>39</sup> Voir Bovaird 2003, p. 69 s.

<sup>40</sup> Etude complète de la bipolarité de la rationalité technique et de la rationalité politique: Kettiger 2003, p. 216 s., Siegel 2003, p. 348 ss.

<sup>41</sup> Voir Kettiger 2003, p. 216.

<sup>42</sup> Linder 2005, p. 236 s.

<sup>43</sup> Voir Thom/Ritz 2008, p. 47; Grünenfelder 1997, p.6 ss; Linder 2005, p. 234.

<sup>44</sup> Voir Schedler 1995 avec mention faite à Buschor, mais aussi Bichsel 1994.

<sup>45</sup> Bovaird (2003, p. 57) synthétise cet aspect ainsi: «Strategic management is more than making and implementing strategic plans».

<sup>46</sup> Voir Proeller 2007, p. 9.

s'agit donc de la question du «comment?». Par ailleurs, différents instruments, qui représentent les responsables du pilotage stratégique (arrêté relatif au programme de la législature, par ex.), interviennent. Enfin, il faut coordonner et adapter les éléments entre eux.<sup>47</sup> Dans le domaine du pilotage stratégique de la politique, la conception fait l'objet, la plupart du temps, d'actes législatifs.

Lors du développement et de la vérification d'un système de pilotage stratégique, il faut toujours, dans l'esprit d'une méta-stratégie, se poser les questions suivantes:<sup>48</sup>

- Quel problème doit être résolu au moyen du pilotage stratégique?
- Quel rôle les acteurs politiques doivent-ils jouer dans le processus de pilotage et sont-ils prêts à le jouer?
- Comment assurer qu'un système axé sur les objectifs soit approprié et applicable?
- Comment les rôles des acteurs doivent-ils être coordonnés au sein du processus stratégique ainsi qu'entre ce processus et d'autres fonctions exercées par les acteurs?
- Comment une approche stratégique peut-elle devenir partie intégrante de la culture politique et de la culture de l'administration?

#### **4.1.4 Le pilotage stratégique de la politique en Suisse, objet de recherche**

L'état d'avancement de la mise en œuvre du pilotage stratégique aux trois niveaux de la Confédération n'a jamais fait l'objet d'une recherche complète et détaillée. L'intérêt de la science et du débat public s'est concentré, en particulier depuis le milieu des années 1990, sur la mise en œuvre de projets concernant la NGP<sup>49</sup> et la gestion administrative axée sur les résultats. Ces projets incluent souvent des réflexions sur le pilotage stratégique, mais celles-ci ne peuvent être transposées telles quelles dans des systèmes allant au-delà de systèmes de pilotage fonctionnant selon les principes du pilotage axé sur les résultats.

Il n'en demeure pas moins que, depuis la création de l'Etat fédéral suisse, le pilotage stratégique de la politique et la fonction de conduite des activités de l'Etat ont régulièrement fait l'objet de travaux de recherche. En voici quelques exemples:

- Dès 1878, le juriste spécialisé dans le droit public Jakob Dubs, ancien membre du Conseil fédéral, attire l'attention sur le fait que les membres du Conseil fédéral manquent de temps pour les affaires relevant des activités de l'Etat et sur le manque de cohérence qui en résulte pour la politique gouvernementale.<sup>50</sup>
- Introduites en 1968, les grandes lignes de la politique gouvernementale du Conseil fédéral (par la suite, elles ont été remplacées par le programme de la législature) ont été évaluées pour la législature 1975 à 1979. Il s'agissait de savoir dans quelle mesure les grandes questions pouvaient être soulevées,

47 Voir Proeller 2007, p. 10.

48 Voir Proeller 2007, p. 31.

49 NGP = nouvelle gestion publique.

50 Voir Dubs, p. 68 s.

débatues et résolues dans le cadre du système politique suisse, dans quelle mesure le Conseil fédéral remplissait les fonctions de gestion et de conduite qui lui étaient confiées et dans quelle mesure le programme contenu dans les grandes lignes avait été rempli.<sup>51</sup> L'étude parvient notamment à la conclusion que les grandes lignes de la politique gouvernementale ne sont pas en mesure de remplir ce que l'on attend d'elles, à savoir servir de vision d'avenir et de «stratégie ambitieuse» dans la pratique du Conseil fédéral.<sup>52</sup> Les raisons évoquées sont les suivantes: le Conseil fédéral a choisi une approche axée sur les problèmes et non sur les objectifs; il n'a pas été possible de «mettre fin à une pensée fortement départementale»<sup>53</sup>; les 38 objets qualifiés de prioritaires (sur un total de 127) représentent une liste relativement longue; la planification des grandes lignes présente un caractère d'incrément<sup>54</sup> et correspond à une pratique en continu.<sup>55</sup>

- Récemment, les modèles de gestion et de pilotage de l'administration fédérale ont été étudiés notamment dans le cadre de la réforme de l'administration fédérale.<sup>56</sup> En voici quelques conclusions: il ne règne pas de conception commune de la gestion au sein de l'administration fédérale; les membres du Conseil fédéral défendent avant tout les intérêts des départements et des instruments contraignants font défaut pour la coordination horizontale; la Chancellerie fédérale ne peut pas toujours «exercer de façon optimale ses fonctions de coordination et de soutien à la conduite» et l'existence en parallèle de la GMEB et de la gestion administrative classique est source d'incertitudes.<sup>57</sup>

La conception de la gestion selon les intérêts de chaque département et le manque de coordination horizontale pour la conduite des activités de l'Etat ainsi que le caractère de continuation du programme de la législature sont depuis plus de 100 ans les conclusions auxquelles parviennent toutes les études ayant traité la question du pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral.

## **4.2 A l'échelle internationale**

### **4.2.1 Généralités**

Rares sont les vues globales actuelles et consolidées valables pour l'Europe voire le monde concernant des modèles ainsi que l'évolution du pilotage stratégique et de la planification politique.<sup>58</sup> De plus, lorsqu'elles sont disponibles, ces vues globales ne sont consacrées qu'à certains aspects du pilotage stratégique des activités de l'Etat; des études plus récentes se focalisent toutes ou presque sur un établissement du

<sup>51</sup> Voir Klöti 1988, p. 47.

<sup>52</sup> Voir Klöti 1988, p. 51.

<sup>53</sup> Klöti 1988, p. 51.

<sup>54</sup> Klöti 1988, p. 52.

<sup>55</sup> Voir aussi Linder 2008, p. 236.

<sup>56</sup> Voir Steiner/Lienhard/Ritz 2008.

<sup>57</sup> Voir Steiner/Lienhard/Ritz 2008, p. 2 s.; GMEB = gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire.

<sup>58</sup> Voir par ex. Proeller 2007; OCDE 2007; des informations actuelles sur la gestion stratégique peuvent être consultées à l'adresse [http://www.oecd.org/topic/0,3373,en\\_2649\\_34119\\_1\\_1\\_1\\_37405,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34119_1_1_1_37405,00.html). (04.07.2009).

budget axé sur l'efficacité et les résultats.<sup>59</sup> Malheureusement, le pilotage stratégique à moyen et long terme considéré dans l'esprit d'une planification politique est rarement l'objet d'études comparatives. On trouve une très bonne vue d'ensemble dans une étude actuelle de l'AFF.<sup>60</sup> Une vue globale complète des modèles du pilotage stratégique à court, moyen et long terme dans les Etats voisins et dans d'autres Etats européens ainsi que dans des pays sélectionnés dépasserait le cadre de la présente étude. C'est la raison pour laquelle le rapport se contente de récapituler les grandes tendances à long terme du pilotage stratégique et de son évolution (ch. 4.2.2).

Les modèles de pilotage stratégique de la politique qui font leurs preuves dans un Etat déterminé ne peuvent être transposés tels quels dans un autre Etat<sup>61</sup>. Cela vaut en particulier pour la transposition de modèles étrangers en Suisse. Le système gouvernemental de la Suisse et son appareil politico-administratif se distinguent par les éléments suivants, lesquels varient parfois fortement de ceux d'autres Etats:

- éléments de la démocratie directe pour des objets législatifs ou autres (initiative, référendum);
- stricte séparation des pouvoirs entre Parlement et gouvernement (pas de système gouvernemental parlementaire comme en Allemagne par exemple);
- système de concordance sans obligation de former des coalitions;
- gouvernement fédéral sans président habilité à donner des directives;
- principe des départements ancré dans l'administration fédérale;
- Parlement fonctionnant selon le principe de milice et bénéficiant, par rapport à d'autres, d'un soutien relativement faible (services du Parlement);
- fédéralisme marqué (souveraineté des cantons en matière de finances, d'impôt et d'organisation; fédéralisme d'exécution en tant que principe de base de l'exécution du droit fédéral).

Il s'agit de tenir compte de ces particularités dans le cadre d'une comparaison avec d'autres Etats. Par conséquent, les modèles d'autres pays ne peuvent être considérés pour l'essentiel que comme une source d'inspiration pour de nouvelles approches innovantes.

#### **4.2.2 Les grandes tendances à long terme de l'évolution du pilotage stratégique**

Si l'on étudie l'évolution du pilotage stratégique des activités de l'Etat en Europe<sup>62</sup> ainsi qu'aux Etats-Unis et en Nouvelle-Zélande, les grandes tendances à long terme suivantes se dessinent:

<sup>59</sup> Par ex. OCDE 2007.

<sup>60</sup> Heimgartner/Pauli 2008.

<sup>61</sup> Voir par ex. Schilling/Ruckh/Rübcke 2009, p. 41; Proeller/Siegel 2009, p. 80.

<sup>62</sup> Les ouvrages étudiés considèrent l'évolution dans les Etats suivants: Allemagne, Autriche, Estonie, Finlande, France, Grande-Bretagne, Irlande, Lettonie, Pays-Bas et Suède.

- *Approche axée sur la performance et sur l'efficacité*<sup>63</sup>: quasiment toutes les approches du pilotage stratégique des activités de l'Etat sont axées aujourd'hui sur la performance et sur l'efficacité de l'action de l'Etat, recourent à des définitions d'objectifs et mesurent la réalisation des objectifs.<sup>64</sup> On constate cette grande tendance tant en ce qui concerne l'établissement stratégique du budget que dans le domaine de la planification à moyen terme, que l'instrument choisi soit une démarche de pilotage axée sur les produits ou sur un programme.
- *Planification intégrée des tâches et des ressources*: un nombre accru d'approches consistant en une planification intégrée des tâches et des ressources s'imposent dans le domaine du pilotage stratégique des activités de l'Etat.<sup>65</sup> Le manque de ressources contraint les Etats à coordonner leurs planifications des tâches et leurs planifications sectorielles avec les possibilités financières. Les instruments disponibles pour la mise en œuvre de cette approche varient cependant fortement.
- *De la cohérence plutôt qu'une politique sectorielle*: les efforts déployés pour transformer le pilotage stratégique en planification globale d'une politique gouvernementale cohérente se multiplient actuellement notamment en raison de premières expériences faites avec des instruments du pilotage de l'efficacité axés sur des secteurs (la gestion des contrats par exemple).<sup>66</sup> On observe deux approches. La première consiste à accorder une importance plus grande au programme gouvernemental, souvent défini sur le moyen terme, et à lui conférer un caractère plus contraignant.<sup>67</sup> Cette approche permet une définition des priorités par le gouvernement.<sup>68</sup> Ainsi, le gouvernement finlandais peut inclure dans son programme gouvernemental des programmes prioritaires intersectoriels.<sup>69</sup> La seconde approche réside dans un renforcement, sur le plan institutionnel, de la compétence du gouvernement en matière de stratégie.<sup>70</sup> Dans les Etats qui encouragent la cohérence de la politique gouvernementale, l'association directe du gouvernement aux différentes phases du pilotage stratégique (de la formulation des objectifs à la surveillance de leur réalisation) est visible et déterminante.<sup>71</sup>

<sup>63</sup> Les ouvrages de langue anglaise parlent, pour simplifier, de «performance»; en France, le terme «performance» est utilisé dans des documents officiels (<http://www.performance-publique.gouv.fr/> [04.07.2009]).

<sup>64</sup> Voir Proeller 2007, p. 26 s.; Proeller/Siegel 2009, p. 80; Steiner/Lienhard/Ritz 2008, p. 25; voir aussi les conclusions de Heimgartner/Pauli 2008, p. 13 s.

<sup>65</sup> Voir par ex. la Finlande (Proeller 2007, p. 21), la France (<http://www.performance-publique.gouv.fr/> [04.07.2009]), la Nouvelle-Zélande (Proeller 2007, p. 13 s., Heimgartner/Pauli, p. 9).

<sup>66</sup> Voir aussi Steiner/Lienhard/Ritz 2008, p. 25.

<sup>67</sup> C'est l'approche suivie par exemple par l'Estonie (Proeller/Siegel 2009, p. 77) et par la Finlande (Proeller/Siegel 2009, p. 75 s.; Steiner/Lienhard/Ritz 2008, p. 23).

<sup>68</sup> La Grande-Bretagne, par exemple, définit elle aussi des priorités gouvernementales (Proeller 2007, p. 11).

<sup>69</sup> Voir Proeller/Siegel 2009, p. 75.

<sup>70</sup> La Grande-Bretagne, par exemple, adopte cette approche à travers sa *strategy unit* (Proeller 2007, p. 16, 28); <http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy.aspx>. Concernant l'approche, voir aussi Schilling/Ruckh/Rübcke 2009, p. 41 ss.

<sup>71</sup> Voir Proeller 2007, p. 28.



Au niveau des instruments, on constate une certaine tendance à piloter la politique par le biais de programmes à moyen terme ou tout au moins pluriannuels.<sup>72</sup>

### 4.3 Les cantons

#### 4.3.1 Généralités sur le pilotage stratégique de la politique dans les cantons

Depuis le milieu des années 1990, les réformes au niveau cantonal portent en particulier sur une gestion administrative axée sur les résultats. D'ici à 2011, onze cantons, qui représentent environ les deux tiers du volume financier global des cantons, seront pilotés exclusivement (c'est-à-dire sur tout le territoire et pour toute l'administration) selon les principes de la gestion administrative axée sur les résultats.<sup>73</sup> Dans quatre autres cantons, certaines unités administratives sont gérées selon cette approche; ces cantons disposent d'un système mixte comparable à celui de la Confédération. La gestion au moyen de deux modèles de pilotage (modèle classique et modèle de la gestion administrative axée sur les résultats constitue la grande exception. Les avantages d'un modèle de pilotage homogène appliqué sur tout le territoire résident dans des coûts plus faibles, dans une réduction de la complexité de la gestion et dans la possibilité de mieux communiquer sur le système et de mieux l'appliquer à tous les échelons (Parlement, gouvernement, administration).<sup>74</sup>

Les systèmes de pilotage basés sur la gestion administrative axée sur les résultats incluent souvent des réflexions sur le pilotage stratégique, mais ne peuvent être transposés en l'état à des collectivités territoriales pilotées de façon classique. Ainsi, les réflexions sur l'efficacité des groupes de produits, telles qu'elles ont été formulées dans le canton de Berne, dont le pilotage est fondé sur la gestion administrative axée sur les résultats, peuvent être considérées, selon la définition citée plus haut, comme composante du pilotage stratégique. D'autres cantons et communes évoquent une introduction définitive de la NGP ou de la gestion administrative axée sur les résultats, mais renoncent à représenter les effets au sein de la société et restreignent ainsi leur modèle à des aspects partiels du pilotage stratégique. A l'inverse, sans avoir introduit la gestion administrative axée sur les résultats, d'autres encore ont mis en place des instruments de pilotage stratégique qui s'avèrent probants.

Citons par exemple la *planification politique du canton de Bâle-Ville*, qui représente les intentions stratégiques pour une cinquantaine de domaines de tâches.<sup>75</sup> Elle constitue l'instrument de pilotage central de la politique du Conseil exécutif du canton de Bâle-Ville et s'inscrit dans le moyen terme (quatre ans). Elle porte sur l'ensemble des activités du canton et des activités que ce dernier finance. Elle formule les objectifs politiques, en particulier les effets visés de l'action publique au sein de la population, et présente une sélection de projets prévus ou en cours de réalisation. La planification politique coordonne les objectifs politiques avec la planification financière et définit des priorités. Souvent, la période sur laquelle

<sup>72</sup> C'est le cas par exemple en France (<http://www.performance-publique.gouv.fr/le-budget-et-les-comptes-de-letat/approfondir/la-programmation-pluriannuelle-des-finances-publiques.html>) et en Finlande (Proeller 2007, p. 20 s.)

<sup>73</sup> Voir Heimgartner/Dietrich 2008, p. 53.

<sup>74</sup> Dans le même esprit: Heimgartner/Dietrich 2008, p. 54.

<sup>75</sup> <http://www.regierungsrat.bs.ch/politikplan-2009-2012.pdf>

s'étendent les décisions politiques dépasse les quatre années couvertes par la planification politique. C'est la raison pour laquelle le Conseil exécutif du canton de Bâle-Ville a élaboré en 2005 le document «Bâle 2020», *des perspectives d'évolution et priorités à plus long terme* pour la ville-canton située à la frontière avec deux autres pays. Les objectifs et actions décrits dans la planification politique sont axés sur ces grandes lignes à long terme.

### 4.3.2 Le canton des Grisons

Le pilotage stratégique de la politique au niveau cantonal a été étudié de manière approfondie dans le cadre d'une étude de cas.<sup>76</sup> Cette dernière montre, à la lumière du canton des Grisons, une conduite des activités menée en parallèle au moyen d'instruments de gestion administrative traditionnels et d'instruments modernes. Le canton sélectionné, les Grisons, dispose, à l'instar de la Confédération, d'un système mixte<sup>77</sup>. A la différence de la Confédération, il introduira partout le pilotage axé sur les résultats d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2010. L'étude de cas met l'accent sur le programme de la législature, sur la planification à court et moyen terme et sur le compte rendu annuel.

Les principes de la planification et du pilotage stratégiques de la politique sont définis dans la constitution du canton (Cst. Cant.)<sup>78</sup>, dans la loi sur le Grand Conseil (LGC)<sup>79</sup> et dans le règlement du Grand Conseil<sup>80</sup> ainsi que dans la loi sur les finances et le contrôle des finances<sup>81</sup>. La figure 9 présente une vue globale des instruments de pilotage, une distinction étant opérée entre instruments de pilotage et instruments d'analyse. Ces derniers créent les bases pour le pilotage; les enseignements qui en sont tirés sont intégrés dans les instruments de pilotage. A travers les objectifs et principes politiques supérieurs, le Grand Conseil définit les principales orientations de l'action publique et, partant, le «toit» stratégique qui abrite le programme gouvernemental et le plan financier. Le gouvernement en déduit ensuite le programme gouvernemental et le plan financier, qui posent les principaux jalons pour les quatre années à venir. Pour chaque grand principe politique, le gouvernement définit des intentions et des priorités d'évolution stratégiques assorties de mesures concrètes et de besoins financiers pour la période suivante. Le Grand Conseil débat du programme gouvernemental et du plan financier. Il est compétent en matière de budget et approuve le compte d'Etat ainsi que le rapport annuel. Aux termes de la Cst. Cant., les autorités politiques sont tenues de soumettre les tâches de l'Etat à un examen périodique, qui a pour effet que les tâches superflues sont abandonnées tandis que les tâches indispensables doivent être remplies.

<sup>76</sup> Bichsel 2009.

<sup>77</sup> Concernant le choix du canton des Grisons, voir ch. 2.2.

<sup>78</sup> Constitution du canton des Grisons du 18 mars 2003/14 septembre 2003.

<sup>79</sup> Loi sur le Grand Conseil du 8 décembre 2005.

<sup>80</sup> Règlement du Grand Conseil du 8 décembre 2005.

<sup>81</sup> Loi sur les finances et le contrôle des finances du 30 août 2007.

## Instruments de pilotage du canton des Grisons (vue globale actuelle)

Horizon		Instruments de pilotage	Instruments d'analyse	
Instruments pluriannuels	établis tous les 4 ans	Principes et objectifs politiques	Examen des tâches	Analyse de la politique financière
		Valeurs indicatives de politique financière		
		Programme gouvernemental		
		Plan financier		
		Programme législatif		
	Groupes de produits/effets	Contrôles de l'efficacité		
	actualisés chaque année	Planification des tâches et planification financière intégrées	Contrôles de l'efficacité	
Instruments annuels	établis chaque année	Programme annuel	Contrôles de l'efficacité	
		Budget		
		Rapport de gestion		
		Compte		
		Accord sur les prestations	Rapports de controlling	

Source: Bichsel 2009, p. 14

Aux termes de la loi sur le Grand Conseil, le Grand conseil et le gouvernement sont tenus de collaborer pour la planification politique et stratégique. Ils doivent *utiliser ensemble les bases* et doivent en particulier coordonner le contenu des objectifs et principes politiques supérieurs du Grand Conseil avec le programme gouvernemental et le plan financier. Dans l'esprit de ce que l'on pourrait appeler «partage des pouvoirs»<sup>82</sup>, les fonctions du Grand Conseil et celles du gouvernement doivent être sauvegardées dans tous les cas. Ainsi, l'art. 61 LGC indique explicitement que le Grand Conseil doit édicter avant chaque période de planification les objectifs et principes politiques pour le programme gouvernemental et le plan financier. Cela tient au fait que le gouvernement doit baser le programme gouvernemental et le plan financier sur ces objectifs et ces principes.

La loi sur le Grand Conseil exige une *planification continue tant en termes de contenu que de finances*. Par *planification des tâches et planification financière intégrées*, le canton des Grisons entend le pilotage à moyen terme de prestations et de finances dans le cadre du programme gouvernemental et du plan financier. Il en résulte notamment des valeurs indicatives pour l'établissement du budget. Pour que le Grand Conseil puisse pondérer à moyen terme, sur le plan politique, les tâches et

<sup>82</sup> Dans le domaine de la planification stratégique, le canton des Grisons n'entend pas le partage des pouvoirs au sens d'une séparation mais d'un partage des tâches adéquat entre les différentes autorités.

les moyens utilisés, il définit la structure des groupes de produits pour chaque période de planification. Dans le même temps, *en présentant les effets des groupes de produits, il indique à l'administration l'orientation que doivent prendre les prestations*. Pour que les planifications du Grand Conseil puissent être vérifiées à la lumière de la réalisation des objectifs définis, ce dernier doit déterminer l'intérêt de chaque planification. En vue de respecter le partage des tâches entre le législatif et l'exécutif, le Grand Conseil prend *seulement acte des planifications politiques du gouvernement*, sachant qu'il peut influencer sur la continuation des planifications en confiant des mandats au gouvernement.

Dans l'esprit d'une planification axée sur les résultats, le Grand Conseil définit dans le cadre du budget une enveloppe budgétaire et des objectifs pour chaque groupe de produits. Par ailleurs, il approuve les contributions du compte en cours et du compte des investissements, des dépenses et des recettes particulières, les dépenses d'investissements dans le domaine du bâtiment et du génie civil ainsi que les prêts et les participations.

Dès que l'introduction sur tout le territoire du nouveau système de gestion Griforma sera achevée, le gouvernement utilisera la *planification des tâches et la planification financière intégrées* en tant qu'instrument de pilotage à moyen terme. Il coordonnera ainsi tous les groupes de produits avec les tâches opérationnelles et les moyens financiers nécessaires pour une durée de quatre ans (en continu). Le gouvernement met en œuvre les priorités de l'activité de l'Etat, contenues dans le programme gouvernemental, dans le *programme annuel*. Remplissant le rôle d'un remaniement en continu, ce dernier tient compte des débats au sein du Grand Conseil relatifs au rapport annuel et de projets qui doivent avoir la priorité sur la base du débat politique en cours. Le programme annuel constitue la première partie du *budget*. Par conséquent, la coordination du contenu avec les finances est également assurée à ce niveau.

Selon l'avis des personnes interrogées, le succès de la planification politique tient au fait que le Grand Conseil, représenté par la Commission en charge des institutions politiques et de la stratégie, et le gouvernement *élaborent* les objectifs et principes politiques dans le cadre d'un *processus commun*. Pour cela, les deux autorités doivent impérativement respecter leurs fonctions et les exercer de manière adéquate. Commun signifie en outre que le Grand Conseil et le gouvernement utilisent les mêmes bases décisionnelles pour les objectifs et principes politiques et pour le programme gouvernemental. Les personnes interrogées estiment que le gouvernement cantonal actuel se présente comme une *autorité collégiale forte* à l'égard de l'opinion publique, du Grand Conseil et du gouvernement. Il considère sa participation à l'élaboration des principes et objectifs supérieurs ainsi que la mise en œuvre systématique de son programme gouvernemental comme une mission stratégique prioritaire. Cela implique d'apporter une contribution importante à la définition de l'orientation stratégique du canton, de détecter suffisamment tôt des tendances et des évolutions, d'évaluer périodiquement les tâches sous l'angle de leur nécessité, de leur efficacité et de leur possibilité à être financées ainsi que de gérer l'administration avec efficacité. Dans le cadre du programme gouvernemental, le gouvernement perçoit son rôle exécutif de telle sorte qu'il formule lui-même les priorités pour le développement, les objectifs et l'utilisation stratégique des ressources puis qu'il définit les priorités. Les personnes concernées expliquent que le gouvernement a quitté la voie classique, selon laquelle l'administration élabore le programme gouvernemental dans le cadre d'un processus ascendant, pour faire de cette tâche stratégique une affaire gouvernementale.

Toutes les personnes clés interrogées dans le cadre de l'étude de cas considèrent que *deux systèmes de pilotage différents, gérés en parallèle, sont inappropriés*. Toutes sont unanimes pour dire que le nouveau système de gestion – les principes d'une gestion axée sur les résultats – présente des avantages clairs par rapport à l'ancien système de gestion administrative. Tandis que le système traditionnel se distingue par une démarche axée sur les ressources et sur les coûts et qu'aucune coordination avec les tâches ou les priorités du programme gouvernemental n'est possible, Griforma donne la priorité aux résultats, aux prestations et à l'utilisation des ressources.

D'après nos analyses, un autre objectif du gouvernement du canton des Grisons consiste à *opérer un recentrage sur l'essentiel des informations destinées à la conduite des activités de l'Etat* et à *alléger le plus possible l'arsenal d'instruments*. Concrètement, cela signifie que le gouvernement résume dans un nombre restreint de messages à l'attention du Grand Conseil les instruments destinés à la planification ou au compte rendu. Ce principe a d'ores et déjà été adopté pour le message relatif au rapport sur le programme gouvernemental et sur le plan financier et pour le message concernant le budget et le programme annuel.

Figure 10

### Concentration des instruments de pilotage et d'analyse

Message	Instruments de pilotage	Instruments d'analyse
Rapport et proposition de la Commission du Grand Conseil en charge des institutions politiques et de la stratégie concernant la promulgation d'objectifs et de principes politiques supérieurs pour la période 2009 à 2012 du programme gouvernemental et du plan financier	Objectifs et principes politiques	Prise en considération des résultats de l'examen des tâches et de l'analyse de la politique financière
Message du gouvernement au Grand Conseil relatif au rapport consacré au programme gouvernemental et au plan financier pour la période 2009 à 2012	Programme gouvernemental Valeurs indicatives de politique financière Plan financier Programme législatif	Prise en considération des résultats de l'examen des tâches et de l'analyse de la politique financière
Message du gouvernement au Grand Conseil relatif au rapport consacré à la structure des groupes de produits, aux effets et à la planification des tâches et planification financière intégrées*	Structure des groupes de produits/effets Planification des tâches et planification financière intégrées	Prise en considération des résultats des contrôles de l'efficacité
Message du gouvernement au Grand Conseil relatif au budget et au programme annuel*	Budget Programme annuel Rapports relatifs à la planification	Prise en considération des résultats des contrôles de l'efficacité
Message du gouvernement au Grand Conseil relatif au compte et aux rapports de gestion*	Compte d'Etat, y compris rapport de gestion	Prise en considération des résultats des contrôles de l'efficacité

\* Titre provisoire

Source: Bichsel 2009, p. 20

## **5 Principes et besoins d'optimisation**

### **5.1 Introduction**

Sur la base de l'analyse de l'état réel du pilotage stratégique de la politique au niveau fédéral (voir ch. 3) et des conclusions tirées des évolutions observées dans d'autres pays, dans les cantons et à travers la recherche (voir ch. 4), le ch. 5 a les objectifs suivants:

- formuler des principes spécifiques pour le pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral, lesquels tiennent compte de la tradition et des particularités de l'Etat fédéral et des autorités politiques (ch. 5.2);
- évaluer, au moyen des principes, la situation actuelle du pilotage par le Conseil fédéral (ch. 5.3);
- présenter les besoins d'optimisation du pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral; une distinction est faite entre une optimisation dans le cadre de la législation actuelle (ch. 5.4) et une optimisation plus approfondie, laquelle implique des modifications de la loi et, partant, un consensus entre le Parlement et le Conseil fédéral au sujet de la méta-stratégie concernant le pilotage des activités de l'Etat (ch. 5.5).

Les principes et les besoins qui en résultent pour l'optimisation du pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral contiennent sciemment des domaines d'intervention qui ont déjà été débattus dans d'autres circonstances mais qui n'ont pu s'imposer en tant que propositions de réforme (partielles). Dans le contexte général d'une optimisation du pilotage stratégique de la politique, ces domaines prennent une autre signification et doivent donc être appréciés à leur juste valeur.

### **5.2 Les principes du pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral**

Le pilotage stratégique de la politique au niveau de l'Etat fédéral nécessite une orientation et une conceptions claires (méta-stratégie).<sup>83</sup> Il s'agit d'une condition sine qua non pour que le pilotage stratégique de la politique puisse se traduire par des résultats et que les objectifs définis par les autorités politiques stratégiques soient atteints. Pour cette raison, des principes pour un futur pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral sont déduits de l'analyse de l'état réel du pilotage stratégique au niveau fédéral et sur la base des conclusions tirées des évolutions observées dans d'autres pays, dans les cantons et à travers la recherche<sup>84</sup>. Ces principes se focalisent sur le point de vue du Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale à la tête de l'Etat (art. 174 Cst.) et de l'administration (art. 178, al. 1, Cst.) Sous cet angle, un principe est formulé pour chaque aspect suivant: le pilotage stratégique de la politique en général, les informations destinées à la conduite des activités, les instruments de pilotage, le processus de pilotage, les acteurs et leurs rôles ainsi que la culture de la planification et du pilotage. Ces principes sont adaptés à la situation spécifique du Conseil fédéral et tiennent compte des conditions cadres particulières

<sup>83</sup> Voir aussi Proeller 2007, p. 31.

<sup>84</sup> Steiner/Lienhard/Ritz 2008, p. 1.

de l'Etat fédéral. L'accent est mis sur la démocratie de concordance, axée sur le consensus, la stabilité et la continuité, ainsi que sur les avantages, la faisabilité et la praticabilité politiques de planifications stratégiques de la politique.<sup>85</sup> Enfin, le pilotage stratégique de la politique doit notamment être légitimé par le bénéfice qu'il procure, en particulier par sa contribution à la prospérité du pays et de la population.

Les principes ont trois buts: primo, définir l'orientation fondamentale du pilotage stratégique de la politique (méta-stratégie, philosophie en matière de planification); secundo, évaluer la situation réelle; tertio, faire apparaître des possibilités d'optimisation en les comparant avec la situation réelle (voir ch. 5.4 et 5.5).

### 5.2.1 L'orientation de base du pilotage stratégique de la politique

*Principe n° 1:*

*Le Conseil fédéral conçoit son pilotage stratégique de la politique de sorte à détecter précocement des tendances et évolutions sociales, économiques et écologiques et à définir une perspective stratégique commune de la politique en ce qui concerne les effets (dans quel but?), les tâches (quoi?) et le financement/les ressources (avec quels moyens?). Il définit les priorités et axes ayant une légitimité sur le plan politique, accepte les lacunes et les éventualités et évalue périodiquement l'action de l'Etat sous l'angle de son efficacité, de sa nécessité et de sa possibilité à être financée.*

Le pilotage stratégique de la politique a pour but une politique cohérente pour le pays et la population. Cela suppose, d'une part de connaître les tendances et évolutions au sein de la société ainsi que dans les domaines économique et écologique, d'autre part d'avoir une perspective défendue par toutes les autorités politiques et bénéficiant d'un large soutien au sein de la population ainsi que des priorités et des axes clairs. L'expérience de systèmes de pilotage stratégique efficaces à l'étranger et au niveau cantonal montre toutefois que le pilotage stratégique de la politique se doit de laisser des lacunes. Dans le même temps, il doit permettre une certaine flexibilité dans la précision et la pondération des objectifs fixés en aval et éventuellement modifiés, faute de quoi il risque de terminer en instrument bureaucratique avorté.

<sup>85</sup> Voir aussi Heimgartner/Pauli 2008, p. 14.

## 5.2.2

### Les informations destinées à la conduite des activités

*Principe n° 2:*

*Le Conseil fédéral dispose d'informations, destinées à sa conduite des activités, qui sont essentielles et indispensables pour le pilotage stratégique de la politique, en premier lieu du pays et, en second lieu, de la gestion de l'administration fédérale. Il utilise des sources d'informations fiables, actuelles et disponibles rapidement relatives à des domaines politiques isolés et transversaux, qui lui permettent une prise de décision efficace, dans le respect de la collégialité.*

L'expérience montre que, selon la situation, le Conseil fédéral doit disposer d'informations de qualité et en quantité différentes. Toutefois, ces informations ne sont pertinentes pour lui que si, au moment de la prise de décision, il dispose des bonnes informations dans la bonne quantité et sous la bonne forme.

Le pilotage stratégique de la politique implique également de gérer les incertitudes liées à l'avenir. C'est la raison pour laquelle un rôle important est dévolu à la structuration du futur dans le domaine de la planification de la politique à moyen terme. Par conséquent, la qualité du pilotage stratégique des activités de l'Etat dépend de l'utilisation de méthodes de collecte d'informations et d'analyse adéquates et adaptées à l'époque.<sup>86</sup>

## 5.2.3

### Les instruments de pilotage

*Principe n° 3:*

*Le Conseil fédéral dispose d'instruments de pilotage sélectionnés, clairement structurés, coordonnés et centrés sur les principales informations. Il les utilise pour l'analyse stratégique de la situation, le pilotage stratégique du pays et de l'administration fédérale ainsi que comme moyens de communication vis-à-vis du Parlement.*

L'expérience réalisée dans d'autres pays et dans différents cantons montre qu'un trop grand nombre d'instruments peut encore accélérer le processus de transformation des planifications politiques en instruments bureaucratiques avortés, évoqué au ch. 5.2. C'est la raison pour laquelle les instruments de pilotage stratégique de la politique doivent être aussi allégés que possible.<sup>87</sup> Il faut en outre tenir compte des diverses finalités des instruments. Le Conseil fédéral nécessite des instruments d'analyse (examen des tâches, analyse de la politique financière, par exemple) en tant que sources d'informations pour son évaluation de la situation politique. Sur cette base, il élabore les contenus des instruments de pilotage (document «Objectifs du Conseil fédéral», par exemple) et prend des décisions (par exemple priorités de l'activité gouvernementale pour l'année suivante). Les instruments qui jouent un

<sup>86</sup> Voir Fisch 1998, p. 289 ss; Lempert/Popper 2005, p. 113 ss.

<sup>87</sup> Principes: «Moins, c'est plus» et «Aussi peu d'instruments que possible et autant d'instruments que nécessaire».



rôle significatif en tant que moyens de communication entre le Conseil fédéral et les différents acteurs politiques sont particulièrement importants dans une démocratie de concordance (rapport de gestion par exemple). Souvent, certains instruments sont utilisés parallèlement pour le pilotage et la communication (programme de la législation, budget, par exemple); cela est pertinent et contribue à la performance du processus de pilotage. Sur le plan méthodologique, les instruments de pilotage et de communication doivent être distingués des instruments d'analyse.<sup>88</sup>

#### 5.2.4 Le processus de pilotage

*Principe n° 4:*

*Le Conseil fédéral est responsable du processus de pilotage stratégique de la politique, élément clé de sa fonction à la tête des activités de l'Etat et de la gestion administrative. Il attribue à ce processus une priorité élevée sur le plan politique, technique et temporel et fait donc du pilotage stratégique de la politique une tâche directoriale prioritaire.*

L'implication directe du gouvernement dans le processus de planification stratégique est un facteur de succès déterminant pour la cohérence d'une politique.<sup>89</sup> Le Conseil fédéral doit pouvoir se consacrer dans une mesure suffisante à sa mission clé, à savoir le pilotage stratégique du pays et de l'administration fédérale. Pour pouvoir remplir cette tâche prioritaire, il a besoin de suffisamment de temps. Il doit en outre exploiter la marge de manœuvre que lui octroient la Constitution et la loi pour les décisions stratégiques.

#### 5.2.5 Les acteurs et leurs rôles

*Principe n° 5:*

*Le Conseil fédéral exerce sa fonction d'autorité directoriale suprême et exploite la marge de manœuvre que lui octroient la Constitution et la loi pour le pilotage stratégique de la politique. Il conçoit ce dernier comme une tâche conjointe au gouvernement et au Parlement en vue d'un partage des tâches adéquat. En tant qu'autorité collégiale, le Conseil fédéral confirme la Chancellerie fédérale dans son rôle d'organe préparant les décisions relatives à son pilotage de la politique.*

Dans une démocratie de concordance, le pilotage stratégique de la politique conduit à une politique cohérente pour le pays et la population si le Conseil fédéral et le Parlement collaborent avec succès et respectent la séparation des pouvoirs et les

<sup>88</sup> Ce qui ne signifie pas que l'analyse et les directives qui en résultent pour le pilotage ne peuvent être représentées dans le même document.

<sup>89</sup> Voir aussi les grandes tendances internationales au ch. 4.2 et Proeller 2007, p. 28.

responsabilités.<sup>90</sup> Un autre facteur de succès réside dans le fait que le Conseil fédéral, en tant qu'autorité collégiale, développe une perspective stratégique de la politique commune. Comme le montre l'expérience réalisée par des cantons (Argovie, Berne, Grisons, par exemple), les services d'Etat-major du gouvernement et du Parlement (Chancellerie d'Etat, etc.) peuvent jouer un rôle important en tant qu'organes de préparation des décisions relatives au pilotage de la politique.

## 5.2.6 La culture de la planification et du pilotage

*Principe n° 6:*

*Le Conseil fédéral concentre la conduite du pays sur les évolutions stratégiques de la politique, sur les effets de domaines politiques isolés et transversaux et sur la capacité à financer des tâches à plus long terme en vue d'une politique cohérente pour le pays et la population. Concernant les questions de stratégie de sa politique, il entretient un dialogue ouvert avec le Parlement, les cantons et les groupes concernés de la société tels que la communauté scientifique.*

Les rapports sur les expériences réalisées (voir ch. 4) montrent qu'un pilotage stratégique de la politique couronné de succès présuppose que le gouvernement soit prêt à se pencher sur l'avenir, les défis et les éventualités et à engager un dialogue sur ces questions avec des acteurs du Parlement, des cantons et de la recherche/ communauté scientifique. Il ne suffit donc pas que le gouvernement se limite à ses responsabilités formelles: une culture de la planification qui fait la part belle à l'ouverture, à la participation et au dialogue est indispensable.

## 5.3 Evaluation de l'actuel pilotage stratégique de la politique à la lumière des principes

### 5.3.1 Pilotage de la politique du Conseil fédéral axé sur le cas par cas et les domaines sectoriels (principe n° 1)

Le principe n° 1 demande au Conseil fédéral d'effectuer un pilotage stratégique de sa politique qui soit axé sur la détection précoce de tendances et évolutions sociales, économiques et écologiques ainsi que sur une politique cohérente pour le pays et la population.

L'art. 146 LParl crée les bases légales pour la mise en œuvre du principe n° 1. Aux termes de l'al. 2, l'arrêté fédéral simple définit les lignes directrices de la politique et les objectifs du programme de la législature. Selon l'al. 3, le message contient une analyse de la situation, les objectifs accompagnés d'indicateurs et les mesures prévues pour mettre en œuvre les lignes directrices.

<sup>90</sup> Voir Thom/Ritz 2008, p. 46: «Une confiance mutuelle renforcée entre le Parlement, le gouvernement et l'administration pour la définition des objectifs ainsi qu'une conception de la séparation des pouvoirs basée sur la coopération sont indispensables pour une gestion de l'administration plus efficace».

D'un point de vue formel, le programme de la législature est structuré conformément aux directives légales et les arrêtés sont pris par le Parlement et le Conseil fédéral. Toutefois, sur le plan du contenu, le programme de la législature représente pour l'essentiel la planification de projets (messages, rapports, ordonnances) et correspond donc *de facto* à un programme de travail pluriannuel. Le Parlement et le Conseil fédéral ne s'en servent quasiment pas pour poser les jalons stratégiques de la politique et définir de concert une politique cohérente. Le rapport de l'Etat-majour de prospective est conçu pour servir de base à l'élaboration du programme de la législature. Bien qu'il mette en évidence les tendances, les évolutions et les défis, il ne joue qu'un rôle mineur pour la planification globale de la politique et pour la conduite des activités de l'Etat (voir ch. 3.3.2). Le pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral ne s'inscrit quasiment pas dans le programme de la législature.

Une analyse des thèmes abordés lors des séances spéciales du Conseil fédéral et de leur fréquence à être abordés ainsi que les conclusions tirées des entretiens avec les membres du Conseil fédéral laissent supposer que même en-dehors du programme de la législature, d'une durée de quatre ans, aucun pilotage axé sur la cohérence de la politique n'a lieu. Manifestement, le quotidien du gouvernement est dominé par les affaires courantes et par des événements ponctuels. En règle générale, les projets et messages importants visent un domaine politique déterminé ou un projet politique concret.

Le principe n° 1 demande au Conseil fédéral de définir des priorités bénéficiant d'une légitimité politique, d'accepter les lacunes et les éventualités et d'évaluer régulièrement l'action de l'Etat sous l'angle de son efficacité, de sa nécessité et de sa capacité à être financée. Les examens des tâches sont entrepris périodiquement, en particulier lorsque les perspectives financières se détériorent. Une critique systématique des tâches alliée à la définition d'axes principaux et de priorités n'est donc pas l'objet du pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral.

*Besoins d'intervention:*

- *La planification stratégique globale de la Confédération doit cesser d'être une planification de projets (messages, rapports, ordonnances) pour devenir un pilotage stratégique du contenu de la politique.*
- *Le pilotage stratégique de la politique de la Confédération doit contenir des axes et/ou des priorités.*
- *Le pilotage stratégique de la politique doit être axé sur une politique fédérale cohérente et transversale.*

### 5.3.2

#### **Informations destinées à la conduite des activités avant tout liées à des thèmes et pertinentes surtout pour la gestion de l'administration fédérale (principe n° 2)**

Le principe n° 2 exige des informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral qui sont essentielles et nécessaires en premier lieu pour le pilotage stratégique du pays. Pour le Conseil fédéral, il s'agit d'une condition indispensable à l'exercice de sa fonction à la tête de l'Etat (art. 174 et 180, al. 1, Cst.)

Le programme de la législature contient pour l'essentiel des informations relatives aux projets et aux messages qui seront soumis au Parlement durant la législature. La même teneur se retrouve dans les objectifs annuels du Conseil fédéral et, en partie, dans les objectifs des départements. Les instruments de pilotage stratégique du Conseil fédéral ne contiennent quasiment pas de véritables informations de conduite qui soient intersectorielles ou interdépartementales et pertinentes pour la gestion globale du pays. Seuls le plan financier de la législature et le plan financier présentent, sous un angle financier, des contextes et des liens, des évolutions et, de plus en plus, des prévisions à long terme. Cependant, la coordination systématique avec les contenus des stratégies n'est effectuée que ponctuellement. Par définition, les stratégies et planifications pluriannuelles thématiques contiennent principalement des informations destinées à la conduite relatives à un domaine politique déterminé. Etant donné que ces planifications sont très diversement coordonnées avec le programme de la législature, il est difficile de transposer les informations qu'elles livrent dans le contexte de la planification globale de la politique et de mettre en œuvre le principe n° 2.

Par ailleurs, les entretiens avec les membres du Conseil fédéral laissent eux aussi supposer que les informations dont dispose le Conseil fédéral pour sa conduite des activités sont liées à un thème ou à un cas précis ou bien renseignent sur les perspectives et la situation financières de la Confédération et sont nécessaires à la gestion financière du budget.

Les entretiens ont laissé l'impression que les informations ne sont pas appropriées dans tous les cas au pilotage stratégique du pays. A titre d'exemple, les nombreuses informations et conclusions tirées du rapport de l'Etat-major de prospective, fiables sur le plan technique, n'entrent quasiment pas en ligne de compte dans les décisions du Conseil fédéral.<sup>91</sup> En revanche, les informations régulièrement mises à la disposition du Conseil fédéral et relatives à la situation financière semblent susciter un plus grand intérêt.

*Besoin d'intervention:*

- *Il faut améliorer les informations destinées au Conseil fédéral pour sa conduite des activités en les adaptant à chaque niveau et les inscrire dans une dimension globale.*

### **5.3.3 Instruments de pilotage d'importance pratique et politique diverse (principe n° 3)**

Le principe n° 3 exige notamment des instruments de pilotage coordonnés pour l'analyse stratégique de la situation, pour le pilotage stratégique du pays et de l'administration fédérale et comme moyens de communication entre le Conseil fédéral et le Parlement. La loi sur le Parlement et la loi sur les finances exigent des instruments de pilotage coordonnés pour le pilotage à moyen terme et pour le pilotage annuel.

<sup>91</sup> Voir ci-dessus le ch. 3.2.

En raison des déficits partiels d'informations qu'affichent les différents instruments de pilotage (voir ch. 5.3.1), une coordination accrue des instruments existants sous leur forme actuelle et dans le cadre des processus existants n'est pas pertinente. Citons, par exemple, la coordination lacunaire, réduite au minimum, des contenus du programme de la législature avec le plan financier. Cela tient au fait que les effets financiers des projets contenus dans le programme de la législature ne se feront sentir que lors de législatures ultérieures. Ces possibilités limitées en termes de coordination se retrouvent dans les objectifs financiers et le budget ainsi que dans le rapport de gestion et le compte.

La majorité des personnes interrogées estiment que le plan financier et le budget constituent les principaux instruments de pilotage du Conseil fédéral. Il ressort des entretiens avec les secrétaires généraux que, pour la planification globale de la politique, le Conseil fédéral n'utilise pas ou seulement exceptionnellement les conclusions tirées du rapport de l'Etat-major de prospective.

Outre le budget, le programme de la législature (restreint à la planification de projets<sup>92</sup>) et le rapport de gestion (instrument destiné à la haute surveillance) sont les principaux moyens de communication entre le Conseil fédéral et le Parlement.

*Besoin d'intervention:*

- *Le système actuel du pilotage stratégique de la politique ne permet pas de mettre en œuvre le principe n° 3; il n'existe aucune possibilité d'action en vue d'une meilleure coordination. En revanche, en cas de réorientation du pilotage stratégique de la politique, il faudrait prendre en considération le principe n° 3.*

### **5.3.4 Processus de pilotage stratégique de la politique de moindre importance (principe n° 4)**

Le principe n° 4 exige que le Conseil fédéral se consacre davantage à sa mission clé, le pilotage stratégique du pays et de l'administration fédérale. La Constitution fédérale lui confie cette mission directoriale à la tête de l'Etat (art. 174 et 180, al. 1, Cst.) et de l'administration (art. 178, al. 1, Cst.)

Les entretiens menés par les CdG avec les membres du Conseil fédéral laissent supposer que les différents conseillers fédéraux exercent en premier lieu leur fonction de chef d'un département. Cette supposition est confirmée par le fait que, lors de ses réunions ordinaires, le Conseil fédéral ne peut quasiment pas, par manque de temps, se pencher sur des questions fondamentales de portée stratégique. De telles discussions ont lieu lors des séances spéciales, lesquelles n'ont toutefois pas été très fréquentes ces dernières années.

<sup>92</sup> Messages, rapports, ordonnances.

*Besoins d'intervention:*

- *L'importance du processus de pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral doit être renforcée par rapport aux autres tâches du Conseil fédéral.*
- *Le Conseil fédéral doit être déchargé d'affaires courantes afin de se consacrer davantage au pilotage stratégique de la politique.*

### **5.3.5 Marge de manœuvre du Conseil fédéral limitée et trop peu exploitée (principe n° 5)**

Le principe n° 5 attend du Conseil fédéral qu'il exerce son rôle d'autorité directoriale suprême et qu'il exploite la marge de manœuvre que lui octroient la Constitution et la loi pour le pilotage stratégique de la politique.

D'un point de vue formel, le Conseil fédéral exerce tout à fait sa fonction d'autorité directoriale suprême. La question de savoir dans quelle mesure il exerce réellement cette fonction sur le plan du contenu et exploite sa marge de manœuvre est soulevée notamment par quelques-uns de ses membres.<sup>93</sup> Le manque de politique cohérente visible, le choix de donner la priorité à des affaires courantes actuelles et le premier rôle de représentant de leur département que joue chacun des conseillers fédéraux abondent également dans ce sens.

Le principe n° 5 attend en outre du Conseil fédéral qu'il conçoive le pilotage stratégique de la politique comme une tâche commune du gouvernement et du Parlement, dans l'esprit d'un partage des tâches approprié. La remarque de nombreuses personnes interrogées, selon lesquelles le Parlement exerce ses droits de façon trop extensive, vient renforcer l'opinion de la plupart des personnes interrogées, qui pensent que cela a pour effet de restreindre la marge de manœuvre du Conseil fédéral. Cette thèse n'a pu être vérifiée dans le cadre de la présente étude.

Enfin, le principe n° 5 attend du Conseil fédéral qu'il renforce le rôle de la Chancellerie fédérale en tant qu'organe préparant les décisions relatives à son pilotage stratégique de la politique. Lors de la préparation et de l'élaboration du programme de la législature, des objectifs annuels et du rapport de gestion, la Chancellerie fédérale assume avant tout une fonction de coordination. Le processus géré par la Chancellerie fédérale et relatif à l'évaluation de la situation, aux défis et aux perspectives est manifestement trop technique et présente trop peu d'intérêt sur le plan politique.

<sup>93</sup> Cela est ressorti de l'entretien des CdG avec les membres du Conseil fédéral et la chancellerie de la Confédération consacré au rapport de gestion 2008.

*Besoins d'intervention:*

- *L'importance du processus de pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral doit être renforcée par rapport aux autres tâches du Conseil fédéral.*
- *Les rôles du Parlement et du Conseil fédéral dans le pilotage stratégique de la politique doivent être une fois de plus entièrement redéfinis (il s'agit notamment de savoir qui décide quoi dans le programme de la législature).<sup>94</sup>*
- *La place et l'organisation de la Chancellerie fédérale doivent être examinées. Il s'agit de savoir comment la Chancellerie fédérale pourrait encore mieux soutenir la préparation du programme de la législature tant dans l'optique de l'analyse de la situation que dans celle de la coordination matérielle. Il convient également d'étudier la question d'un rôle plus actif de la chancellerie dans le processus de pilotage.*

### **5.3.6 Pas d'unité de doctrine en ce qui concerne le pilotage stratégique de la politique (principe n° 6)**

Le principe n° 6 demande au Conseil fédéral de marquer de son empreinte la culture du pilotage au niveau stratégique de la politique. Ce principe est en accord avec le principe selon lequel le Conseil fédéral est l'autorité directoriale suprême. Selon l'estimation d'une majorité de personnes interrogées, la culture du pilotage du Conseil fédéral telle qu'elle apparaît n'est pas suffisamment axée sur l'ouverture, la participation et le dialogue. Sur le plan du contenu, cela s'exprime par exemple dans le fait que le programme de la législature ne comprend quasiment aucun nouvel objectif innovant et ne propose que des projets et des messages sur des mesures déjà prises par ailleurs. Le fait que certains membres du Conseil fédéral ont mis le pilotage stratégique de la politique directement et quasi exclusivement en lien avec la gestion de leur département et n'ont pas évoqué le rôle du collège gouvernemental lors de l'entretien avec les CdG consacré au rapport de gestion 2008 abonde également dans ce sens.

*Besoin d'intervention:*

- *Une conception commune du pilotage stratégique de la politique doit être instaurée et encouragée au sein de l'administration fédérale.*

<sup>94</sup> Les besoins d'intervention se recoupent en partie avec la réforme des institutions de direction de l'État, qui se fait attendre; pour diverses raisons, cette dernière a été reportée à différentes reprises (voir Rhinow/Graf 2009, p. 118 ss)

## **5.4 Marge de manœuvre pour l'optimisation du pilotage stratégique de la politique du Conseil fédéral dans le cadre légal actuel**

### **5.4.1 Objectif de l'optimisation dans le cadre légal actuel**

*Le Conseil fédéral optimise le pilotage stratégique de la politique dans le cadre des directives légales supérieures et exploite au mieux sa marge de manœuvre.*

L'optimisation du pilotage stratégique de la politique implique la suppression des dysfonctionnements localisés (voir ch. 3.3) et la mise en œuvre des principes (voir ch. 5.2) dans le cadre des bases légales existantes. Les bases légales supérieures sont les dispositions pertinentes formulées dans la Constitution fédérale, la LParl, la LOGA et la LFC.

La marge de manœuvre du Conseil fédéral et les mesures envisageables sont détaillées en annexe 3 et récapitulées ci-dessous sous la forme d'axes prioritaires. Il s'agit d'analyser ce que permet le droit existant.

### **5.4.2 Renforcer la perspective stratégique de la politique du Conseil fédéral**

L'importance du programme de la législature, utilisé jusqu'à présent plutôt sous forme de planification de projets (messages, rapports, ordonnances) et donc comme un instrument de travail entre le Conseil fédéral et le Parlement, est renforcée, ce qui est tout à fait possible dans le cadre de l'art. 146, al. 2, LParl. Le programme de la législature représente pour le Conseil fédéral le principal instrument de pilotage pour la conduite du pays et est également utilisé comme moyen de communication entre le Conseil fédéral et le Parlement pour les perspectives politiques à plus long terme.

L'élaboration d'une perspective stratégique de la politique peut se fonder sur une analyse stratégique de la situation utilisée conjointement par le Conseil fédéral et le Parlement. L'accent politico-stratégique est mis sur une analyse de la situation et du contexte global, tous domaines confondus, destinée à la détection précoce de tendances et d'évolutions sociales, économiques et écologiques.

Se basant sur les conclusions de l'analyse stratégique de la situation, les membres du Conseil fédéral, en tant que collègue gouvernemental, élaborent une perspective stratégique commune de la politique, qui peut très bien aller au-delà de la législature. Ils traduisent cette perspective en principes politiques, en objectifs tournés vers l'avenir ainsi qu'en priorités et possibilités de financement. A l'avenir, l'accent politico-stratégique et la substance du programme de la législature s'articuleront autour de ces éléments et non plus autour de la planification de projets (messages, rapports, ordonnances). Les effets financiers de chaque projet seront estimés et présentés et ce, pour la législature en cours de planification, voire pour les suivantes. La planification des projets (messages, rapports, ordonnances) accompagnée d'une estimation des coûts subséquents fera l'objet d'une annexe au programme de la législature.



Le Conseil fédéral fait de cette tâche tournée vers l'avenir une mission gouvernementale. Il gère le processus descendant, y consacre le temps nécessaire (lors de séances spéciales par exemple) et est assisté par la Chancellerie fédérale. Cette dernière effectue l'analyse stratégique de la situation la dernière année de la législature en cours. Se basant sur cette analyse, le Conseil fédéral élabore une perspective stratégique de la politique. Ce processus doit être optimisé de sorte que le Conseil fédéral, dans sa composition actuelle, puisse exercer une influence substantielle, au début de la législature, sur le message adressé au Parlement, faute de quoi le problème d'une confusion des compétences s'aggraverait au fil des législatures.<sup>95</sup> La Chancellerie fédérale établit, avec les départements, la planification de projets (messages, rapports, ordonnances) assortie d'une estimation des coûts subséquents sous forme d'annexe au programme de la législature.

Au niveau des instruments, le programme de la législature et le plan financier de la législature devront être coordonnés. Cette mesure sera appropriée à l'avenir, car le programme de la législature sera focalisé sur les contenus des principes, des objectifs, des axes principaux, des priorités et des possibilités de financement; par ailleurs, les impacts financiers des projets seront estimés. Le principe selon lequel le plan financier de la législature fixe les besoins financiers futurs sur la base des priorités définies dans le programme de la législature et indique le financement de ces besoins (voir art. 146, al. 5, LParl) sera ainsi mis en œuvre.

Une seconde coordination importante concerne les planifications stratégiques sectorielles. Celles-ci doivent être axées sur les principes et priorités politiques et sont donc, en règle générale, déclenchées par la perspective stratégique de la politique. Cette coordination est une condition préalable à la définition et à la mise en œuvre, par le Conseil fédéral, d'une politique cohérente et tournée vers l'avenir pour le pays et la population.

Cet axe prioritaire permet de mettre en œuvre des aspects importants de tous les principes.

### **5.4.3                    Coordonner entre elles les tâches et les ressources                                   du pilotage stratégique de la politique**

Le Conseil fédéral met en œuvre systématiquement le pilotage intégré par le biais des tâches et des ressources dans le domaine de la perspective stratégique de la politique, la planification à court et à moyen terme ainsi que le compte rendu annuel. Cela lui permet de faire coïncider les planifications des tâches et les planifications sectorielles avec les possibilités financières et de définir des priorités.

En ce qui concerne le programme de la législature, l'accent politique sera mis sur les principes et objectifs politiques, sur les possibilités de financement ainsi que sur les axes principaux et les priorités qui seront définis sur cette base. Cela signifie que les contenus des perspectives politiques sont coordonnés avec les ressources (réflexions sur les possibilités de financement et estimation des coûts subséquents).

<sup>95</sup> Voir aussi le ch. 3.3.

L'intégration des tâches et des ressources dans le cadre du programme de la législature se poursuit avec le plan financier. A l'instar du programme de la législature, la perspective financière et relative aux tâches, sur quatre ans, est renforcée<sup>96</sup>. Cela signifie qu'outre les évolutions financières par tâche, il est également possible de représenter concrètement les effets du contenu des objectifs financiers de croissance. Ainsi, il devient possible de définir des priorités en termes de contenu et de finances. De plus, cela met en œuvre la volonté du législateur, selon lequel la fonction première de la planification financière pluriannuelle est d'indiquer en temps utile aux autorités politiques s'il est possible de réaliser les tâches prévues avec les moyens disponibles<sup>97</sup>. Par ailleurs, la structure du plan financier doit faire coïncider le programme législatif avec la planification financière (art. 143, al. 2, LParl).

Les tâches et les ressources doivent également être coordonnées dans la planification annuelle. Cela implique de mieux faire coïncider entre eux les processus d'élaboration des objectifs annuels du Conseil fédéral et d'établissement du budget. Le même principe vaut pour le compte rendu annuel dans le rapport de gestion et dans le compte. Les contenus des comptes rendus relatifs à l'utilisation des ressources et à l'exécution des tâches ainsi que les processus d'élaboration correspondants doivent être coordonnés.

Cela garantit le pilotage continu des tâches et des ressources, des perspectives stratégiques de la politique à l'allocation annuelle de ressources dans le budget et le compte rendu annuel.

Dans le même temps, le Conseil fédéral dispose, pour la conduite de ses activités, de meilleures informations qui servent de base aux décisions portant sur les axes principaux et les priorités.

Cet axe prioritaire permet de mettre en œuvre des aspects importants des principes n° 1 à 3.

#### **5.4.4 Clarifier le pilotage annuel des objectifs**

Le Conseil fédéral concrétise les principes et objectifs politiques du programme de la législature dans ses objectifs annuels, qu'il soumet au Parlement pour qu'il en prenne acte. Dans le rapport de gestion, le Conseil fédéral rend compte chaque année au Parlement du degré de réalisation des objectifs.

Les départements déduisent leurs objectifs des objectifs du Conseil fédéral et sont responsables de leur réalisation. Le Conseil fédéral en rend également compte chaque année dans son rapport de gestion.

A l'avenir aussi, il s'agira de distinguer ces deux niveaux d'objectifs. Contrairement à la pratique actuelle, le Conseil fédéral ne sera plus responsable que de ses objectifs, qu'il soumettra au Parlement pour qu'il en prenne acte, et rendra compte chaque année de leur degré de réalisation dans le rapport de gestion. Les objectifs des départements relèveront de la responsabilité du chef de département compétent. Sur le plan des instruments, cela signifie qu'à l'avenir il ne sera plus nécessaire de présenter au Conseil fédéral le volume II relatif aux objectifs annuels et au rapport de gestion. Ce changement se distingue sensiblement de la proposition contenue dans la

<sup>96</sup> Voir le plan financier 2010 à 2012, p. 25 ss, annexe 3.

<sup>97</sup> Voir message relatif à la LFC, FF 2005 5, p. 74 s.

réforme de l'administration fédérale et qui préconise de supprimer le document contenant les objectifs annuels du Conseil fédéral, de simplifier voire de raccourcir le volume I du rapport de gestion ainsi que de supprimer les objectifs annuels des départements et le volume II du rapport de gestion (voir ch. 1.1). La CdG a rejeté cette proposition dans un courrier en date du 7 septembre 2007 adressé au Conseil fédéral.

Cet axe prioritaire permet de mettre en œuvre des aspects importants des principes n° 1 à 4 et n° 6.

#### **5.4.5 Respecter la marge de manœuvre dont dispose le Conseil fédéral pour le pilotage stratégique de la politique**

Le Conseil fédéral ne peut exercer sa fonction première à la tête du pays dans le cadre d'une politique cohérente que s'il peut exploiter la marge de manœuvre dont il dispose pour le pilotage stratégique de la politique. Bien que, conformément au principe n° 5, le Conseil fédéral conçoive ce pilotage comme une tâche commune du gouvernement et du Parlement, il a besoin d'une marge de manœuvre en vue d'un partage des tâches approprié. Cela signifie que le Parlement reconnaît le bien-fondé de cette marge de manœuvre pour le Conseil fédéral dans son activité gouvernementale et utilise ses droits parlementaires de façon mesurée et pour la haute surveillance exercée sur l'activité gouvernementale. Par ailleurs, cela signifie pour le Conseil fédéral qu'il prenne le temps, en tant qu'autorité collégiale, d'exploiter sa marge de manœuvre pour le pilotage stratégique de la politique du pays et pour la gestion globale de l'administration fédérale. Dans la mesure où cela n'est pas préjudiciable, il doit se décharger de tâches de la gestion administrative pour se consacrer davantage au pilotage stratégique de la politique et ce, pour la prospérité du pays et de la population.

Cet axe prioritaire permet de mettre en œuvre des aspects importants des principes n° 1, 5 et 6.

### **5.5 Marge de manœuvre pour l'optimisation du pilotage stratégique de la politique dans le cadre d'une modification des bases légales**

#### **5.5.1 Objectif d'une optimisation dans le cadre d'une séparation des pouvoirs constitutionnelle**

*Le pilotage stratégique de la politique par le gouvernement et le Parlement vise une politique cohérente ainsi que la prospérité du pays et de la population; il convient de respecter une séparation des pouvoirs constitutionnelle.*

A la différence de l'optimisation du pilotage stratégique de la politique relevant du champ de compétence du Conseil fédéral (voir ch. 5.4), il s'agit dans le présent chapitre de se pencher sur l'optimisation du pilotage stratégique de la politique par le gouvernement *et par le Parlement*. La mise en œuvre des besoins d'intervention

identifiés (voir ch. 5.3) présuppose, d'une part des adaptations au niveau des lois et des ordonnances, d'autre part un consensus entre le Parlement et le Conseil fédéral en ce qui concerne la méta-stratégie du pilotage de l'Etat. Dans ce contexte, il s'agit de tenir compte du partage des tâches dans le domaine du pilotage stratégique telle qu'il est défini dans la Constitution fédérale (en particulier les art. 173, al. 1, let. g et art. 180, al. 1, Cst.)<sup>98</sup>.

Les possibilités d'optimisation sont fondées sur les conclusions tirées des entretiens et sur l'analyse des tendances d'évolution observées dans la recherche ainsi que dans la pratique internationale et cantonale. Par ailleurs, elles prennent en considération les particularités de l'Etat fédéral (voir ch. 5.2: tradition, démocratie de concordance, etc.) et s'appuient sur les possibilités d'optimisation existant dans le cadre de la marge de manœuvre du Conseil fédéral (voir ch. 5.3). Il s'agit d'analyser ce que permettrait la loi si elle était modifiée.

### **5.5.2 Politique cohérente, légitimée et bénéficiant d'une assise solide**

La prospérité du pays et de la population est au cœur de la méta-stratégie (voir ch. 5.2) du pilotage stratégique de la politique. Cela suppose que le Parlement et le gouvernement soient en mesure de formuler et de mettre en œuvre *ensemble* une politique cohérente et axée sur les défis futurs. Cette tâche déjà difficile en soi doit être remplie par le Parlement et le gouvernement dans le cadre de la démocratie de concordance et de la tradition de l'Etat fédéral. Une réorientation du pilotage stratégique de la politique dans ce sens implique un dialogue entre le Conseil fédéral et le Parlement sur les futurs instruments de pilotage, lequel dialogue ne peut sans doute être mené que dans le cadre d'une procédure législative, car les bases légales actuelles permettent visiblement des interprétations trop différentes les unes des autres.

Cet axe prioritaire permet de mettre en œuvre le principe n° 1.

### **5.5.3 Pilotage stratégique conjoint de la politique, dans le respect des compétences du Parlement et du Conseil fédéral**

La contribution culturelle du système de pilotage stratégique de la politique à une politique cohérente réside dans la conception fondamentale des rôles au sein du pilotage. En référence à Thom/Ritz<sup>99</sup>, une confiance mutuelle accrue entre le Parlement, le gouvernement et l'administration en général, et pour la définition de la stratégie et des objectifs en particulier, ainsi qu'une conception de la séparation des pouvoirs fondée sur la coopération constituent une base indispensable à la gestion plus efficace du pays et de l'administration fédérale.

A ce propos, le canton des Grisons a élaboré une approche intéressante, qui pourrait être examinée voire envisagée au niveau fédéral<sup>100</sup>. Le Parlement et le gouvernement sont tenus de coopérer pour la planification politique et stratégique, d'élaborer

<sup>98</sup> Voir aussi Lanz/Mastronardi in St. Galler Kommentar zu Art. 173 BV.

<sup>99</sup> Voir Thom/Ritz 2008, p. 46.

<sup>100</sup> Bichsel 2009.

et d'utiliser des bases communes et de coordonner les contenus des planifications (art. 60 LGC). Concrètement, cela signifie que l'analyse stratégique de la situation est préparée par la Chancellerie d'Etat (c'est-à-dire par le service d'Etat-major du gouvernement et du Parlement). Sur cette base, le Parlement élabore et adopte des objectifs et des principes politiques. Une délégation gouvernementale participe aux travaux de la commission parlementaire en charge de la préparation. Tenant compte de ces principes et objectifs supérieurs, le gouvernement définit la planification à moyen terme des priorités en matière d'évolution, des mesures et des finances. Il résume sa perspective stratégique de la politique dans un message adressé au législateur. Le Parlement en prend acte, peut s'exprimer dans le cadre du débat sur le programme gouvernemental et peut confier des mandats au gouvernement.

Au niveau fédéral, cela impliquerait de la part du Parlement de définir l'orientation et la perspective stratégiques de la politique au moyen de principes politiques. Une délégation du Conseil fédéral participerait à la préparation. Ensuite, le Conseil fédéral devrait en déduire des priorités, des objectifs et des mesures ainsi que les besoins financiers et leur financement. Le Parlement pourrait débattre du programme de la législature et en prendre acte voire étayer son opinion politique au moyen d'interventions politiques. Les travaux du Parlement et du gouvernement seraient fondés sur les résultats de l'analyse stratégique de la situation et de l'environnement réalisée par la Chancellerie fédérale. Ce partage des tâches rejoint parfaitement l'idée de fonction directoriale à la tête de l'Etat (art. 180 Cst.), attribuée par le législateur au Conseil fédéral, et l'idée de participation du Parlement à la planification des activités de l'Etat (art. 173, al. 1, let. g, Cst.).

Cet axe prioritaire permet de mettre en œuvre les principes n° 4 et 5.

#### **5.5.4 Pilotage intégré par le biais des effets, des tâches et des ressources**

Le pilotage intégré par le biais des tâches et des ressources constitue un élément clé du pilotage stratégique de la politique (voir ch. 5.3). Il est complété par les effets dans le domaine des perspectives stratégiques de la politique et du pilotage à moyen terme. Les effets permettent au Parlement et au Conseil fédéral de donner une orientation politico-stratégique aux tâches de l'Etat, de les pondérer et de définir leur degré de priorité. Enfin, les effets apportent des réponses à des questions fondamentales portant sur la politique relative aux activités de l'Etat et à la société: quel est le but des tâches de l'Etat? Quel est l'effet attendu et auprès de qui constate-t-on véritablement un effet? Dans le même temps, les effets alliés aux tâches et aux ressources sont une condition indispensable à un questionnement critique périodique des tâches par le Parlement et le Conseil fédéral. Pour ces raisons, le pilotage stratégique intégré de la politique par le biais des effets, des tâches et des ressources est un élément central. Il nécessite d'être expressément ancré dans la loi (LParl et LFC).<sup>101</sup>

Cet axe prioritaire permet de mettre en œuvre les principes n° 1, 2 et 6.

<sup>101</sup> Dans tous les cantons qui ont introduit le pilotage intégré par le biais des tâches et des ressources sous une forme ou une autre, celui-ci est ancré dans la loi.

**5.5.5**

**Recentrage sur l’essentiel des informations stratégiques destinées à la conduite des activités de l’Etat au moyen d’instruments de pilotage, de communication et d’analyse adaptés à chaque niveau et coordonnés**

Outre l’optimisation des informations et des instruments destinés à la conduite des activités de l’Etat (voir ch. 5.3), il est nécessaire de *recentrer sur l’essentiel les informations stratégiques destinées à la conduite des activités de l’Etat* au moyen d’instruments de pilotage, de communication et d’analyse adaptés à chaque niveau et coordonnés. Concrètement, le Parlement et le Conseil fédéral pourraient assurer conjointement le pilotage stratégique de la politique en se contentant d’un seul rapport et d’une seule proposition d’une commission parlementaire et de trois messages du Conseil fédéral.

*Figure 11*

**Recentrage sur l’essentiel des instruments de pilotage, de communication et d’analyse**

	Message	Instruments de pilotage et de communication	Instrument d’analyse
Pilotage à moyen et à long terme (tous les 4 ans)	Rapport et proposition d’une commission parlementaire concernant les principes politiques du Parlement	Principes politiques du Parlement, sur une période de quatre à huit ans	Prise en compte des résultats de l’analyse stratégique de la situation et de l’environnement et éventuellement de l’examen critique des tâches
	Message du Conseil fédéral relatif au programme de la législature	Programme de la législature: <ul style="list-style-type: none"> <li>– plan financier de la législature</li> <li>– planification des projets (messages, rapports, ordonnances)</li> <li>– coordination avec des planifications sectorielles</li> </ul>	
Pilotage à court terme (annuel)	Message du Conseil fédéral relatif à la planification des tâches et des moyens financiers à moyen terme	Plan intégré des tâches et des moyens financiers Budget, y compris objectifs du Conseil fédéral	Prise en compte des résultats des contrôles de l’efficacité et du controlling (politico-stratégique)
	Message du Conseil fédéral relatif au compte rendu	Compte, y compris rapport de gestion	

Source: PuMaConsult GmbH

Cet axe prioritaire permet de mettre en œuvre les principes n° 2 à 5.

**5.6**

**La Chancellerie fédérale, service d’Etat-major pour le pilotage stratégique de la politique**

La Chancellerie fédérale est, dans les deux scénarios, le service d’Etat-major pour le pilotage stratégique de la politique. La mission de la Chancellerie fédérale, plus précisément de la chancellerie de la Confédération, se focalise sur le soutien stratégique apporté au Conseil fédéral.

- Elle est responsable des instruments d'analyse suivants: analyse stratégique de la situation et de l'environnement (avant le début du processus du programme de la législature), examen critique des tâches (périodique ou ponctuel), contrôles d'efficacité (ponctuel) et controlling stratégique de la politique (annuel).
- Elle élabore à l'attention du Conseil fédéral les informations destinées à la conduite des activités de l'Etat et issues des instruments d'analyse.
- Elle met à la disposition du Parlement les conclusions tirées des instruments d'analyse.
- Dans le cadre du programme de la législature, elle assiste le Conseil fédéral dans le pilotage stratégique d'une politique cohérente.
- Elle assiste le Conseil fédéral dans la communication de sa politique cohérente.
- Elle poursuit le développement du système de pilotage stratégique de la politique dans le cadre des particularités de l'Etat fédéral.

Le rôle de la Chancellerie fédérale et de la chancelière est renforcé et recentré sur les tâches de soutien au Conseil fédéral, organe à la tête des activités de l'Etat.

Cet axe prioritaire permet de mettre en œuvre le principe n°5.

## Bibliographie

### Ouvrages

*Bichsel Thomas 1994*: Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung, Rüegger, Coire/Zurich.

*Bovaird Tony 2003*: Strategic Management in public sector organizations, in: Tony Bovaird/Elke Loeffler, Public Management and Governance, Routledge, Londres.

*Dubs Jakob 1878*: Das Öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dargestellt für das Volk, 2<sup>e</sup> éd., deuxième partie.

*Ehrenzeller, Bernhard et al. 2008*: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2<sup>e</sup> éd., Dike/Schulthess, Zurich/St-Gall (St. Galler Kommentar).

*Fisch Rudolf 1998*: Wie können wir die Ungewissheit der Zukunft aushalten, in: Werner Jann et al (Ed.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, Nomos, Baden-Baden.

*Galloway Ian 1990*: Strategic Management in Public Sector Organisations, in: International Journal of Public Sector Management, 3<sup>e</sup> année.

*Grünenfelder Peter 1997*: Die Rolle der politischen Führung im New Public Management, Haupt, Berne.

*Isaac-Henry Kester 1999*: Strategic Management in the Public Services, in: Horton, S. und Farnham, D. (Hrsg.), Public Management in Britain, Macmillan, Houndmills.

*Kettiger Daniel 2003*: Die Forderungen von New Public Management an die Gesetzgebung, in: Daniel Kettiger (Ed.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Haupt, Berne.

*Kettiger Daniel 2003*: Kooperative Rechtsetzungsverfahren im Dienste der Modernisierung, in: Kuno Schedler und Daniel Kettiger (Ed.), Modernisieren mit der Politik, Haupt, Berne.

*Klöti Ulrich 1988*: Regierungsrichtlinien als Führungsinstrument des Bundesrates, Schriftenreihe der schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, tome 5, Berne.

*Lempert Robert J. und Popper Steven W. 2005*: High-Performance Government in an uncertain World, in: Robert Klitgaard/Paul C. Light, High-performance government, Rand, Santa Monica.

*Linder Wolf 2005*: Schweizerische Demokratie, 2<sup>e</sup> éd., Haupt, Berne.

*Müller Georg 2006*: Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2<sup>e</sup> éd., Schulthess, Zurich.

*Müller-Stewens Günter und Lechner Christoph 2003*: Strategisches Management: Wie strategische Initiativen zum Wandel führen. Der St. Galler Management Navigator, 2<sup>e</sup> éd., Schäfer-Poeschel, Stuttgart.

*Naschold Frieder et al. 1998*: Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive, Edition sigma, Berlin.

*OCDE 2007*: La budgétisation axe sur la performance dans les pays de l'OCDE, Paris.



*Proeller Isabella 2007*: Strategische Steuerung für den Staat, Internationale Ansätze im Vergleich, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

*Proeller Isabella und Siegel John Philip 2009*: Strategische Steuerung auf zentralstaatlicher Ebene, Ansätze aus Skandinavien und dem Baltikum, in: Verwaltung und Management, cahier 2/2009, p. 72 ss.

*Rhinow René und Graf Martin 2009*: Verfassungsreform im Zusammenspiel von Bundesversammlung und Bundesrat, in: Georg Kreis (Ed.), Erprobt und entwicklungsfähig, Verlag NZZ, Zurich.

*Sägesser Thomas 2007*: Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, SHK, Stämpfli, Berne.

*Schedler Kuno 1995*: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 1<sup>re</sup> éd., Haupt, Berne.

*Schedler Kuno und Siegel John Philipp 2005*: Strategisches Management in Kommunen, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

*Schilling Martin, Ruckh Lena und Rübcke Felix 2009*: Strategische Steuerung in Regierungszentralen deutscher Bundesländer, Zukunft Regieren, Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik 2/2009, Bertelsmannstiftung, Gütersloh.

*Siegel John Philipp 2003*: Staatsreform und Politik: Theoretische Folgerungen, in: Kuno Schedler und Daniel Kettiger (Ed.), Modernisieren mit der Politik, Haupt, Berne.

*Steiner Reto, Lienhard Andreas und Ritz Adrian 2008*: Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung? Studie im Auftrag des Delegierten des Bundesrates für die Verwaltungsreform, KPM-Schriftenreihe Nr. 22, Berne.

*Thom Norbert und Ritz Adrian 2008*: Public Management, 4<sup>e</sup> éd., Gabler, Wiesbaden.

## **Documents**

Arrêté du Conseil fédéral du 18 avril 2007; rapport de l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale: Défis 2007–2011 – Evolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale – Prise de connaissance du rapport et adoption d'une déclaration.

Arrêté fédéral sur le programme de la législature 2007 à 2011 du 18 septembre 2008; FF 2008 7745.

*Bichsel Thomas 2009*: Le pilotage stratégique de la politique du canton des Grisons, étude de cas réalisée le 6 juillet 2009 sur mandat du Contrôle parlementaire de l'administration, PuMaConsult GmbH, Berne (en allemand).

Chancellerie fédérale (Ed.): Défis 2007–2011. Evolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale; rapport de l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale du 3 avril 2007, dont le Conseil fédéral a pris acte le 18 avril 2007.

Chancellerie fédérale (Ed.): Défis 2007–2011. Evolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale; synthèse du rapport de l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale du 3 avril 2007, dont le Conseil fédéral a pris acte le 18 avril 2007.

Chancellerie fédérale, mandat portant sur le programme de la législature 2007–2011, objectifs du Conseil fédéral pour 2008/objectifs annuels 2008 des départements fédéraux et de la ChF, rapport de gestion 2007 – volumes I et II du 3 juillet 2007.

Chancellerie fédérale, programme de la législature 2007–2011, délais et directives du 3 juillet 2007.

Contrôle parlementaire de l'administration, Evaluation du degré de réalisation des objectifs, rapport du 18 mai 2009 (en allemand).

*Gysin Matthias 2009*: Planification et pilotage stratégiques dans le domaine des transports publics, étude de cas réalisée le 6 juillet 2009 sur mandat du Contrôle parlementaire de l'administration, PuMaConsult GmbH, Berne (en allemand).

*Heimgartner Martin und Dietrich Andreas 2008*: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen, Gegenwärtiger Stand, Berne, 18 décembre 2008.

*Heimgartner Martin und Pauli Benjamin 2008*: Wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung im internationalen Umfeld, Gegenwärtiger Stand, Administration fédérale des finances, Berne, 19 décembre 2008.

*Kettiger Daniel 2009*: Les processus du programme de la législature, étude de cas réalisée le 6 juillet 2009 sur mandat du Contrôle parlementaire de l'administration, PuMaConsult GmbH, Berne (en allemand).

Message concernant la modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (loi sur les finances de la Confédération, LFC) du 24 novembre 2004; FF 2005 5.

Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 14 novembre 2001 (1<sup>er</sup> message RPT); FF 2002 2155 sqq.

Message sur le programme de la législature 2007 à 2011 du 23 janvier 2008; FF 2008 639.

Plan financier de la législature 2009–2011; annexe 2 au message sur le programme de la législation 2007–2011 du 23 janvier 2008.

Réforme de l'administration fédérale 2005/2007; projet partiel 1.03 Optimisation de la conduite; synthèse de tous les résultats ainsi que des résultats de la Chancellerie fédérale et de tous les départements; PuMaConsult GmbH; Berne, 27.12.2007.

## **Autres documents**

### *Canton de Bâle-Ville*

Conseil exécutif du canton de Bâle-Ville: planification politique 2009–2012

### *Canton des Grisons*

Bericht und Antrag der Kommission für Staatspolitik und Strategie des Grossen Rates; Erlass übergeordneter politischer Ziele und Leitsätze für die Planungsperiode 2009–2012 des Regierungsprogramms und Finanzplans.

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat; Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2009–2012; Heft Nr. 13/2007–2008, S. 701–788.

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat; Produktgruppenstruktur und Wirkungen GRiforma, 3. Etappe; Heft Nr. 24/2008–2009, S. 1779–1839.

Voranschlag Graubünden 2009 mit Jahresprogramm.

Landesbericht Graubünden 2008.

Staatsrechnung Graubünden 2008.

### **Sites Internet**

*Confédération:*

<http://www.bk.admin.ch/themen/planung/>

*OCDE:*

[http://www.oecd.org/topic/0,3373,en\\_2649\\_34119\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37405,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34119_1_1_1_1_37405,00.html)

[http://www.oecd.org/infobycountry/0,3380,en\\_2649\\_34119\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37405,00.html](http://www.oecd.org/infobycountry/0,3380,en_2649_34119_1_1_1_1_37405,00.html)

<http://www.performance-publique.gouv.fr/>

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy.aspx>

<http://www.regierungsrat.bs.ch/politikplan-2009-2012.pdf>

## Liste des personnes interrogées

Balastèr Peter	Chef de la section Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'Etat à l'économie; membre de l'Etat-major de prospective; 22.04.2009
Balzaretti Roberto	Secrétaire général DFAE, réponse écrite aux questions posées, 27.05.2009
Bertschi Kurt	Responsable Planification et controlling du DDPS (jusqu'au 30.04.2009); 15.05.2009
Beyeler Peter C.	Conseiller d'Etat, chef du département Construction, transports et environnement du canton d'Argovie; 08.04.2009
Bietenhard Sonja	Secrétaire générale DFJP; 15.05.2009
Bötsch Manfred	Directeur, Office fédéral de l'agriculture; 22.04.2009
Buol Martina	Directrice de l'Etat-major du chef du département, DETEC; 19.04. 2009
Casanova Corina	Chancelière de la Confédération; 25.05.2009
Cascioni Lorenzo	Chef de la section Planification et stratégie ChF; 22.04.2009
Cramerì Alberto	Secrétaire du département des Constructions, des transports et des forêts du canton des Grisons; 24.03.2009
Dieterle Rudolf	Directeur, Office fédéral des routes; 30.04.2009
Felix Sandra	Responsable du projet GRiforma/économiste en charge de la stratégie financière, Département des finances et des communes du canton des Grisons; 24.03.2009
Gärtner Ludwig	Vice-directeur, chef du domaine Familles, générations et société (FGS), Office fédéral des assurances sociales; 04.05.2009
Hossli Stefan	Chef Etat-major DDPS (jusqu'au 31.01.2009); 15.05.2009
Küng Christian	Vice-directeur, Office fédéral du développement territorial; 20.04.2009
Lundsgaard-Hansen Jens	Vice-directeur, Office fédéral des transports; 19.04.2009
Madl Edith	Cheffe suppl. de la section Planification et stratégie ChF; 22.04.09
Meierhans Elisabeth	Secrétaire générale DFF; 16.04.2009
Riesen Claudio	Directeur de la Chancellerie, chancellerie d'Etat du canton des Grisons; 24.03.2009
Sägesser Thomas	Secrétaire général suppl. DFF; 07.04.2009 et 16.04.2009
Schmid Martin	Conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des communes du canton des Grisons; 24.03.2009

Sieber Hansruedi	Chef Finances DDPS; 15.05.2009
Siegenthaler Peter	Directeur, Administration fédérale des finances; 29.04.2009
Signer Kurt	Secrétaire général, CFF; 06.05.2009
Strupler Pascal	Secrétaire général DFI; 27.04.2009
Thurnherr Walter	Secrétaire général DFE; 28.04.2009
Werder Hans	Secrétaire général DETEC; 27.04.2009

**Entretien des Commissions de gestion des deux conseils avec les membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération**

Merz Hans-Rudolf	Président de la Confédération; 15.05.2009
Calmy-Rey Micheline	Conseillère fédérale; 14.05.2009
Couchepin Pascal	Conseiller fédéral; 05.05.2009
Leuenberger Moritz	Conseiller fédéral; 14.05.2009
Leuthard Doris	Conseillère fédérale; 04.05.2009
Maurer Ueli	Conseiller fédéral; 05.05.2009
Widmer-Schlumpf Eveline	Conseillère fédérale; 14.05.2009
Casanova Corina	Chancelière de la Confédération; 05.05.2009

## Vue d'ensemble des instruments de pilotage

Horizon	Instrument	Contenu	Lien	Base légale	Compétences			Dépt.
					Parlement	Conseil fédéral	ChF	
<b>Pilotage à long terme (tous les 4 ans)</b>								
	Défis	Analyse de la situation et de l'environnement de la politique fédérale		Pas explicité; indirectement dans l'art. 146, al. 3, L'Parl. «analyse de la situation»	En prend acte via une déclaration	(Direction de l'Etat-major de prospective)	Etablissement du rapport «Défis»	(30 offices fédéraux siégent à l'Etat-major de prospective)
	Programme de la législation	Grandes lignes de la politique et principaux objectifs et mesures de la législation à venir	Théoriquement basé sur le rapport «Défis»	Art. 146 et 147 L'Parl	Adoption et proposition via le message relatif au programme de la législation	Formulation des grandes lignes (descendant); coordination et établissement du document final		Collaboration
	Plan financier de la législation	Besoins financiers (y compris financement) ainsi que coordination par objets et par échéances des objectifs et des mesures du programme de la législation	Coordination avec les objectifs et les mesures du programme de la législation	Art. 146, al. 4, L'Parl	Adoption et proposition via le message relatif au programme de la législation		Coordination et établissement	Collaboration

Horizon	Instrument	Contenu	Lien	Base légale	Compétences				Dépt.
					Parlement	Conseil fédéral	ChF	Etat-major prospective	
<b>Pilotage à moyen terme (annuel à tous les 4 ans)</b>									
	Plan financier	Besoins financiers	(pas de lien avec les objectifs de la législature)	Chapitre 3, section 3 LFC	En prend acte	Adoption		Coordination et établissement	Collaboration
<b>Pilotage à court terme (annuel)</b>									
	Objectifs annuels du Conseil fédéral	Objectifs annuels du Conseil fédéral, des départements et de la Chancellerie fédérale	Le Conseil fédéral doit axer son activité sur le programme de la législature et doit formuler dans ses objectifs annuels quels objectifs doivent être atteints par le biais de quelles mesures pour l'année concernée. L'annexe aux objectifs annuels du Conseil fédéral énumère les principaux objets traités par le Parlement durant l'année concernée ainsi que les contrôles de l'efficacité prévus.	Art. 51 LOGA, art. 20 OLOGA, art. 144 LParl	En prend acte	Adoption	Coordination et consolidation rédactionnelle		Formulation des objectifs

Horizon	Instrument	Contenu	Lien	Base légale	Compétences				Dépt.
					Parlement	Conseil fédéral	ChF	Etat-major prospective	
<b>Pilotage à court terme (annuel)</b>									
	Budget	Indicateurs de planification financiers (point de vue fonctionnel)		Chapitre 3, section 5 LFC	Adoption	Proposition		Coordination et pilotage	Budgétisation
	Rapport de gestion du Conseil fédéral	Priorités et activités du Conseil fédéral durant l'année sous revue, réalisation des objectifs annuels déterminants et mise en œuvre du programme de la législature et du programme législatif	Reflet du programme de la législature et des objectifs annuels	Art. 187 Cst. et art. 144 L/Parl	Réception	Proposition	Coordination et établissement		Compte rendu des résultats
	Compte	Indicateurs de résultats financiers	Reflet du budget	Chapitre 2 LFC	Réception	Proposition		Coordination et pilotage	Tenue des comptes et commentaire
<b>Planifications et rapports</b>									
	Planifications/ rapports	Stratégies et planifications plurannuelles thématiques	En partie coordonnées avec le programme de la législature, plan financier compris	Art. 148 L/Parl Lois spécifiques	Adoption En prend acte	Proposition Adoption			Rédaction des planifications et des rapports



## Ecart (en italique) entre les bases légales et la pratique

Horizon	Instrument	Contenu	Lien	Base légale	Compétences			Dépt.
					Parlement	Conseil fédéral	Chf	
<b>Pilotage à long terme (tous les 4 ans)</b>								
	Défis	Analyse de la situation et de l'environnement de la politique fédérale		Pas explicité; indirectement dans l'art. 146, al. 3, L'Parl. «analyse de la situation»	En prend acte via une déclaration	(Direction de l'Etat-major de prospective)	Etablissement du rapport «Défis»	(30 offices fédéraux siégent à l'Etat-major de prospective)
	Programme de la législation	Grandes lignes de la politique et mesures de la législation à venir <i>Priorité = planification de projets (messages, rapports, ordonnances), quasiment pas de nouveaux objectifs et mesures</i>	Théoriquement basé sur le rapport «Défis»	Art. 146 et 147 L'Parl	Adoption et proposition via le message relatif au programme de la législation	Formulation des grandes lignes (descendant); coordination et établissement du document final		Collaboration
	Plan financier de la législation	Besoins financiers (y compris financement) ainsi que coordination par objets et par échéances des objectifs et des mesures du programme de la législation	Coordination avec les mesures du programme de la législation <i>Coordination peu pertinente car seuls quelques objectifs ont un impact financier</i>	Art. 146, al. 4, L'Parl	Adoption et proposition via le message relatif au programme de la législation		Coordination et établissement	Collaboration

Horizon	Instrument	Contenu	Lien	Base légale	Compétences				Dépt.
					Parlement	Conseil fédéral	ChF	Etat-major prospective	
<b>Pilotage à moyen terme (annuel à tous les 4 ans)</b>									
	Plan financier	Besoins financiers	(pas de lien avec les objectifs de la législation)	Chapitre 3, section 3 LFC	En prend acte	Adoption		Coordination et établissement	Collaboration
<b>Pilotage à court terme (annuel)</b>									
	Objectifs annuels du Conseil fédéral	Objectifs annuels du Conseil fédéral, des départements et de la Chancellerie fédérale <i>Priorité = planification annuelle de projets (messages, rapports, ordonnances), quasiment pas de nouveaux objectifs et mesures</i>	Le Conseil fédéral doit axer son activité sur le programme de la législation et doit formuler dans ses objectifs annuels quels objectifs doivent être atteints par le biais de quelles mesures pour l'année concernée. L'annexe aux objectifs annuels du Conseil fédéral énumère les principaux objets traités par le Parlement durant l'année concernée ainsi que les contrôles de l'efficacité prévus.	Art. 51 LOGA, art. 20 OLOGA, art. 144 L'Parl	En prend acte	Adoption	Coordination et consolidation rédactionnelle		Formulation des objectifs

Horizon	Instrument	Contenu	Lien	Base légale	Compétences				Dépt.
					Parlement	Conseil fédéral	ChF	Etat-major prospective	
<b>Pilotage à court terme (annuel)</b>									
	Budget	Indicateurs de planification financiers (point de vue fonctionnel)		Chapitre 3, section 5 LFC	Adoption	Proposition		Coordination et pilotage	Budgétisation
	Rapport de gestion du Conseil fédéral	Priorités et activités du Conseil fédéral durant l'année sous revue, réalisation des objectifs annuels déterminants et mise en œuvre du programme de la législature et du programme législatif	Reflet du programme de la législature et des objectifs annuels	Art. 187 Cst. et art. 144 L/Parl	Réception	Proposition	Coordination et établissement		Compte rendu des résultats
	Compte	Indicateurs de résultats financiers	Reflet du budget	Chapitre 2 LFC	Réception	Proposition		Coordination et pilotage	Tenue des comptes et commentaire
<b>Planifications et rapports</b>									
	Planifications/ rapports	Stratégies et planifications plurannuelles thématiques	En partie coordonnées avec le programme de la législature, plan financier compris	Art. 148 L/Parl Lois spécifiques	Adoption En prend acte	Proposition Adoption			Rédaction des planifications et des rapports

## Possibles optimisations de l'arsenal d'instruments du pilotage stratégique de la politique

	Informations	Instruments	Processus	Acteurs impliqués et rôles	Culture de la planification/ du pilotage
<b>Rapport de prospective</b>	Recenser sur l'essentiel les informations provenant de l'analyse de l'environnement et de la situation pour la détection précoce de tendances et d'évolutions sociales, économiques et écologiques et en tirer des conclusions politiques.	Utiliser le rapport de prospective en tant qu'instrument d'analyse contraignant, exploiter les conclusions qui en sont tirées et les mettre en œuvre dans le programme de la législature.	Focaliser l'analyse sur les tendances, les événements et les évolutions stratégiques de la politique. Placer le processus d'analyse stratégique de l'environnement et de la situation au même rang que le processus du programme de la législation et les coordonner systématiquement.	Renforcer l'Etat-major de prospective, placé sous la direction de la Chancellerie fédérale, en y faisant entrer des représentants des départements, d'offices sélectionnés et de la science (société, économie, environnement).	Concentrer l'analyse de l'environnement et de la situation sur la prospérité du pays et de la population et analyser les informations qui en sont tirées sous l'angle du pilotage stratégique de la politique du pays.
<b>Programme de la législature</b>	Axer les informations sur la perspective stratégique de la politique en ce qui concerne les effets (pour quoi?), les tâches (quoi?) et le financement/les ressources (avec quels moyens?): – renforcer l'importance des principes politiques;	Développer ce qui, dans les faits, est une planification de projets (messages, rapports, ordonnances) ou un programme de travail entre le CF et le Parlement pour en faire le principal instrument de pilotage pour la planification stratégique de la politique du Parlement et du CF.	Elaborer le programme de la législature sous forme de processus descendant: – sur la base du rapport de prospective, le CF, collège gouvernemental, élabore la perspective stratégique de la politique du pays et en déduit les principes politiques;	Renforcer le CF dans son rôle directeur pour le programme de la législation et la Chancellerie fédérale dans son rôle d'organe préparant les décisions relevant de la stratégie de la politique.	Renforcer la perspective stratégique de la politique au sein du collège gouvernemental. Le CF, collège gouvernemental, développe une politique cohérente contenant des principes et des objectifs politiques ainsi que des priorités et des axes principaux.

	Informations	Instruments	Processus	Acteurs impliqués et rôles	Culture de la planification/ du pilotage
	<ul style="list-style-type: none"> <li>définir de nouveaux objectifs futurs de la stratégie politique et en déduire des priorités et des axes principaux.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>il définit ensuite les objectifs politiques ainsi que des priorités et des axes principaux. Au début de la législature, le CF dans sa composition actuelle exerce une forte influence sur le message au Parlement.</li> </ul>		Le CF et le Parlement consacrent leur dialogue au programme de la législature dans le respect des différentes fonctions.
<b>Plan financier de la législature</b>	Faire apparaître les impacts financiers et les possibilités de financement des principes ainsi que des objectifs, priorités et axes principaux politiques au contenu consolidé.	Accentuer l'importance de l'annexe contenant les évolutions financières des domaines de tâches.	Intégrer le processus du plan financier de la législature dans celui du programme de la législature. Dans le cadre du processus descendant du CF, faire examiner les impacts financiers en tant que sujet important.	Renforcer le CF également dans sa fonction directrice pour le plan financier de la législature.	Tenir compte, dans une perspective stratégique de la politique, des possibilités de financement des tâches à plus long terme.
<b>Plan financier</b>	Compléter la perspective financière institutionnelle sur 4 ans par la perspective des tâches et ainsi la coordonner au plan financier de la législature.	Faire du plan financier un plan intégré des tâches et des finances.			Planifier les tâches et les finances intégrées dans la perspective sur 4 ans.
<b>Objectifs annuels du CF (volume I)</b>	Renforcer les informations relatives au contenu des objectifs dans la perspective sur 1 an (déduites du programme de la législature).		Faire coïncider les processus des objectifs annuels du CF et du budget.		Planifier les tâches et les finances intégrées dans la perspective sur 1 an.

	Informations	Instruments	Processus	Acteurs impliqués et rôles	Culture de la planification/ du pilotage
<b>Objectifs annuels des départements (volume II)</b>	Renforcer, au niveau des départements, les informations relatives au contenu des objectifs dans la perspective sur 1 an (déduites des objectifs annuels du CF).		Faire coïncider les processus des départements annuels des départements et du budget.	Faire ensuite adopter les objectifs du département par le chef du département et, pour cette raison, renoncer à la présentation du volume II au Conseil fédéral.	Planifier les tâches et les finances intégrées au niveau des départements.
<b>Budget</b>	Compléter la perspective financière institutionnelle sur 1 an par la perspective des tâches et ainsi la coordonner au plan financier et au plan financier de la législature.	Faire du budget une planification annuelle des tâches et des finances.			Planifier les tâches et les finances intégrées dans la perspective sur 1 an.
<b>Compte</b>	Compléter la perspective financière institutionnelle sur 1 an par la perspective des tâches (analogue au budget).	Faire du compte un compte rendu annuel consacré aux tâches et aux finances.	Faire coïncider les processus du compte et du rapport de gestion (volume I).		Rendre compte des tâches et finances en les intégrant dans la perspective sur 1 an.
<b>Rapport de gestion sur les objectifs du CF (volume I)</b>	Renforcer, dans la perspective sur 1 an, les informations relatives à la réalisation des objectifs du Conseil fédéral.		Faire coïncider les processus du rapport de gestion (volume I) et du compte.		Rendre compte des tâches et finances en les intégrant dans la perspective sur 1 an.

	Informations	Instruments	Processus	Acteurs impliqués et rôles	Culture de la planification/ du pilotage
<b>Rapport sur les objectifs des départements (volume II)</b>	Renforcer, dans la perspective sur 1 an, les informations relatives à la réalisation des objectifs des départements.			Faire ensuite adopter les objectifs du département par le chef du département et, pour cette raison, renoncer à la présentation du volume II au Conseil fédéral.	
<b>Planifications sectorielles</b>			Coordonner le contenu et les finances des planifications sectorielles et du programme de la législation, plan financier compris.		Davantage évaluer les planifications sectorielles sous l'angle stratégique de la politique et renforcer ainsi la cohérence de la politique.

## **Impressum**

### **Réalisation de l'étude**

Corine Mauch, CPA (direction de projet jusqu'au 28.02.2009)

Christoph Bättig, CPA (direction de projet à partir du 01.03.2009)

Céline Anderegg, CPA (collaboration scientifique)

### **Experts externes**

Thomas Bichsel, Dr. rer. pol., PuMaConsult GmbH, Berne

Matthias Gysin, lic. oec., PuMaConsult GmbH, Berne

Daniel Kettiger, Mag. rer. publ., Rechtsanwalt, Berne

### **Remerciements**

*Le CPA remercie les services impliqués dans l'étude de leur confiance et de leur collaboration. Il tient à remercier tous ses interlocuteurs d'avoir accepté de participer aux entretiens, de lui donner des renseignements et de mettre à sa disposition les documents requis. Ses remerciements s'adressent plus particulièrement à la Chancellerie fédérale, qui lui a fourni tous les documents nécessaires et a répondu aux questions des experts externes lors de différents entretiens. Le CPA tient par ailleurs à remercier les représentants des cantons cités ci-après, qui, par leur disposition à participer aux entretiens ou sous une autre forme, ont contribué à ce que le présent rapport voie le jour: Peter C. Beyeler, vice-président (AG), Peter Grünenfelder, chancelier d'Etat (AG), Martin Schmid, conseiller d'Etat (GR), Claudio Riesen, directeur de la Chancellerie (GR), Alberto Cramer, secrétaire du département des Constructions, des transports et des forêts (GR), Sandra Felix, responsable du projet GRiforma/économiste en charge de la stratégie financière, Département des finances et des communes (GR).*

### **Contact**

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-mail [pvk.cpa@pd.admin.ch](mailto:pvk.cpa@pd.admin.ch)

[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

*Langue originale du rapport: allemand*