



Le parlement face à la dynamique de la nouvelle gestion publique

Matthias Finger, Professeur de Management des Entreprises Publiques, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne¹

Dans ce texte, j'aimerais montrer que la nouvelle gestion publique en général, et la gestion par prestations en particulier, engendre une dynamique qui contient, entre autres, le danger du "managérialisme", c'est-à-dire le danger de réduire l'action politique à la gestion de produits ou de services. Afin de contrebalancer ce danger, je propose de clarifier les rôles des différents acteurs impliqués dans la gestion des affaires publiques, dont notamment les rôles de l'administration et du gouvernement, mais surtout celui du parlement, car c'est lui qui est le plus "menacé" par l'introduction de la gestion par prestations. Le texte conclut avec une proposition concrète concernant les responsabilités respectives du gouvernement et du parlement lorsqu'il s'agit de gérer par prestations.

1. Introduction

Ce texte veut donc contribuer à clarifier les rôles respectifs du gouvernement et surtout du parlement dans la nouvelle gestion publique à la suite de l'introduction de la gestion par contrats de prestations. En effet, avec la nouvelle gestion publique, l'exécutif gère en principe l'administration par le biais de contrats de prestations. Le parlement quant à lui doit aussi disposer d'un instrument adapté à son niveau de décision. Si celui-ci avait traditionnellement adopté un budget annuel par ligne et opéré aux contrôles habituels principalement orienté sur les moyens, le contrat de prestations définit dorénavant une enveloppe globale liée à des prestations fournies par une unité administrative. Plus précisément, la question est donc de savoir ce que le parlement adopte et comment il effectue le contrôle. Ce texte montre d'une part l'évolution probable et déjà en voie de réalisation dans les expériences de nouvelle gestion publique, et lui oppose d'autre part une autre approche, qui vise à maintenir la primauté du politique sur la gestion des prestations.

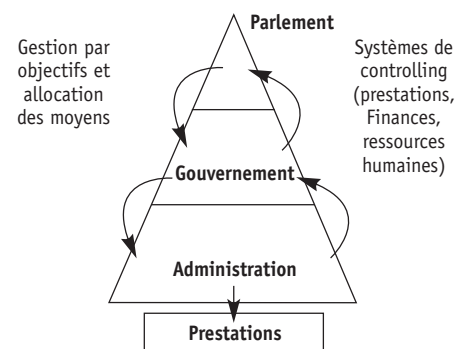
Afin de clarifier les rôles du gouvernement et du parlement dans la nouvelle gestion publique, ce texte procède par étapes: dans un premier temps, il présente la logique de la gestion par prestations et les

dangers que cette logique peut engendrer pour le travail du parlement notamment. Dans un deuxième temps, ce texte présente la logique des politiques publiques et montre le choix auquel le parlement est confronté dans la nouvelle gestion publique. Dans un troisième temps, le texte se prononce très clairement pour l'une des deux logiques, à savoir la logique des politiques publiques qu'il rappelle brièvement. Conséquemment, dans un quatrième temps, les trois fonctions clé du parlement dans la nouvelle gestion publique sont rappelées, à savoir les fonctions de législation, de contrôle, et de vote du budget, et ceci pour montrer que ce sont surtout les deux dernières fonctions qui sont particulièrement affectées par la gestion par prestations. C'est la fonction budgétaire qui sera alors particulièrement approfondie dans un cinquième temps. Finalement, ce texte conclura par quelques considérations générales sur l'avenir de la nouvelle gestion publique à l'intérieur d'un contexte de politiques publiques et de fourniture du service public plus généralement.

En effet, la gestion publique par prestations apporte un changement fondamental dans la manière de considérer le service public: dorénavant le point de départ est le citoyen/client/consommateur à qui l'administration offre des services ou des prestations mesurés par des indicateurs de qualité, de volume et de coût. Cette manière de faire rajoute une nouvelle logique qui va devoir coexister avec la logique traditionnelle, où l'administration met en oeuvre des politiques publiques par le biais d'actes administratifs. Aussi, cette nouvelle manière de voir l'activité administrative a des implications considérables sur la manière avec laquelle ces prestations sont managées: l'unité administrative rendant ces services doit tendre à une gestion des prestations par objectifs, assortie d'une liberté d'action pour les atteindre. Finalement, cette unité administrative s'engage à fournir les prestations convenues, ce qui implique qu'elle contracte avec l'exécutif qui lui alloue une enveloppe globale.

2. La logique de gestion par prestations

Le danger de cette logique de gestion par prestations est qu'elle engendre une dynamique qui pousse l'exécutif à reproduire cette même manière de gérer à son niveau, en construisant notamment un système de controlling financier, des ressources humaines, et des prestations. De plus, il n'y a aucune raison logique, justifiant pourquoi cette gestion des prestations devrait s'arrêter au niveau de l'exécutif. Au contraire, on peut argumenter – comme le fait Schedler lorsqu'il parle du "controlling parlementaire" – que ce système de gestion des prestations, raisonnablement agrégé, devrait remonter jusqu'au parlement (controlling parlementaire)². Le schéma suivant illustre cette idée d'une cascade de gestions des prestations allant du parlement jusqu'à l'administration en passant par le gouvernement:



Or, cette manière de faire remonter la gestion des prestations jusqu'au parlement, telle qu'elle est actuellement proposée par l'Université de St.Gall et mise en oeuvre notamment dans les cantons de Zürich et de Lucerne, n'est pas souhaitable, et ceci pour cinq raisons différentes:

- Le fait de faire remonter la gestion des prestations jusqu'au parlement engendre une surcharge et, à la fin, un blocage du parlement, qui ne peut matériellement pas gérer toutes les prestations offertes par l'administration.

¹ Une première version de ce texte à été élaboré pour la Démarche de Modernisation (DM) de l'Etat de Vaud. J'aimerais ici remercier M. Jean-Marc Schwab, directeur de la DM pour ces commentaires critiques et constructifs.

² Schedler, K. (1995). *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Berne: Paul Haupt; Schedler, K. & I. Proeller (2000). *Public Management*. Frankfurt: UTB.

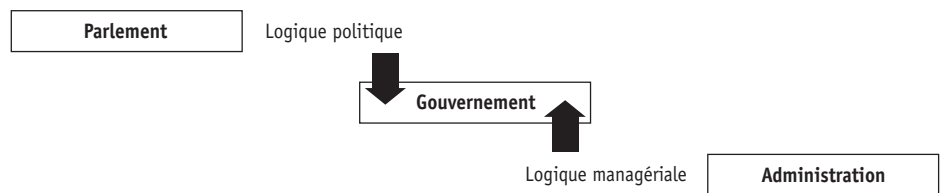


- Le fait de faire remonter la gestion des prestations jusqu'au parlement engendre ainsi potentiellement un conflit d'intérêts entre le parlement et le gouvernement, car il ignore les spécificités de chacun, les alignant dans une hiérarchie de gestion. Si le parlement réussissait à gérer par prestations, le gouvernement serait en fait superflu. S'il ne réussit pas, ce qui est probable, il perd du pouvoir.
- Aussi, le fait de faire remonter la gestion des prestations jusqu'au parlement évacue la fonction fondamentalement politique du parlement, dont le but n'est pas de gérer des prestations, mais de définir et de contrôler l'atteinte d'objectifs politiques.
- Cette manière de faire réduit la fonction de contrôle du parlement à une fonction de controlling. En effet, le parlement devient partie prenante dans la gestion, ce qui fait que la fonction de contre-pouvoir se déplacera vers le système judiciaire avec le danger d'un gonflement de l'appareil juridique.
- Finalement, le fait de faire remonter la gestion des prestations jusqu'au parlement évacue la logique politique au profit d'une logique managériale, et ouvre ainsi la voie à une critique de fond (critique dudit "managérialisme")³. En tant que tel, ce système est illusoire.

Pour ces différentes raisons, il ne faut donc pas céder à la tentation de faire remonter la logique managériale de gestion des prestations jusqu'au niveau du parlement.

3. Confrontation de deux logiques

Ainsi, dans la nouvelle gestion publique deux logiques fondamentalement antinomiques s'affrontent, à savoir une logique politique (top-down, politiques publiques) et une logique managériale (bottom-up, gestion des prestations). Comme il n'est ni possible ni souhaitable de tirer la logique managériale de gestion des prestations jusqu'au niveau du parlement, il est impératif de trouver une articulation entre la logique managériale et la logique politique. Cette articulation doit non seulement être cohérente, mais également praticable et durable. De manière schématique, le défi de cette articulation peut être représenté comme suit:



Il ressort clairement de ce graphique que le véritable défi de l'articulation de ces deux logiques incombe au gouvernement. C'est notamment lui qui doit traduire les objectifs politiques contenus dans des lois et des décrets en prestations. Le parlement, quant à lui, doit principalement obéir à une logique politique (définition et contrôle des objectifs politiques), tandis que l'administration doit principalement obéir à une logique managériale (production et gestion des prestations).

Ainsi, la nouvelle gestion publique met le parlement devant un choix entre deux logiques: d'une part il peut choisir la gestion des prestations, et ceci en plus de toutes ses activités traditionnelles, avec pour danger de se rendre impuissant. Ou alors, d'autre part, il peut volontairement se focaliser sur la définition stratégique des objectifs politiques et du contrôle de l'atteinte de ceux-ci. Or, c'est cette deuxième perspective qui est à mon avis la seule viable à long terme. C'est également la seule perspective qui respecte le graphique ci-dessus de l'articulation des deux logiques politiques et managériales. Ce texte ne poursuit donc pas plus loin la première perspective qui consiste à faire remonter la gestion des prestations jusqu'au parlement, et qui est à l'heure actuelle notamment pratiquée en Suisse Allemande. Par contre, il veut présenter plus en détail la deuxième perspective visant à articuler les deux logiques.

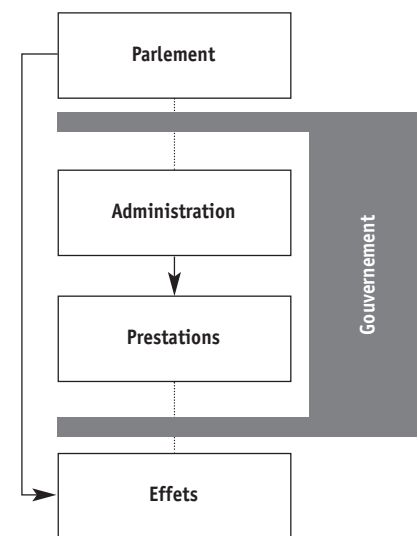
Or, afin de mieux comprendre toutes les implications de cette deuxième perspective, il faut préalablement rappeler la logique des politiques publiques, c'est-à-dire cette logique même qui devra s'articuler avec la logique managériale.

4. Description de la logique des politiques publiques et rôle du parlement

Dans une logique de politiques publiques il est nécessaire de distinguer entre les objectifs politiques d'une part et la traduction de ces objectifs en activités administratives d'autre part. Dans la nouvelle gestion publique, les objectifs politiques ont leur équivalent dans les "effets", tandis qu'aux activités administratives correspon-

dent ce que l'on peut appeler les "prestations". Même si ce n'est pas toujours le parlement qui définit ces objectifs politiques (qui sont souvent élaborés par l'administration et/ou le gouvernement), la responsabilité des objectifs politiques et donc des effets incombe, dans le système Suisse, au parlement. Ainsi, on peut dire que, dans la nouvelle gestion publique, le parlement est responsable de la réalisation des effets, l'administration – sous la surveillance du gouvernement – de la réalisation des prestations, et le gouvernement de l'articulation entre les deux, c'est-à-dire de la traduction des objectifs politiques en prestations.

Le graphique suivant résume cette traduction de la logique des politiques publiques dans le langage de la nouvelle gestion publique:



Compte tenu de cette logique des politiques publiques et des responsabilités de chacun des acteurs qui en découlent dans la nouvelle gestion publique, il s'agit maintenant de clarifier les fonctions concrètes du parlement. Le parlement a traditionnellement de multiples fonctions, dont notamment la législation, la haute surveillance, et le vote du budget.

Dans le contexte de la nouvelle gestion publique, c'est principalement le fonctionnement de la haute surveillance (contrôle) ainsi que le vote du budget qui sont affectées, tandis que la fonction de législation reste relativement intouchée:

³ Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services*. Cambridge: Blackwell Publishers.



- En effet, la fonction de *législation* ne change pas fondamentalement avec la nouvelle gestion publique. Le parlement continue à voter des lois, même si ces lois évoluent aujourd'hui pour différentes raisons en direction de lois cadres, souvent avec des clauses d'évaluation (voir point suivant). Aussi, ces lois sont de plus en plus souvent préparées par le gouvernement et l'administration, mais néanmoins, la fonction d'adopter cette législation – et donc la responsabilité des effets – reste avec le parlement. La concrétisation des effets attendus se fera par contre lors du vote du budget.
- Par contre, le fonctionnement de *haute surveillance* et plus généralement de contrôle de la part du parlement est plus fondamentalement affectée par la nouvelle gestion publique. Ainsi le contrôle financier évolue en direction de la révision, le contrôle de gestion en direction d'un contrôle d'articulation des politiques publiques avec les prestations, et émerge un contrôle des effets sous la forme de l'évaluation des politiques publiques:
 - La fonction traditionnelle de supervision et de contrôle des activités administratives (contrôle de gestion, contrôle des finances) évolue avec la nouvelle gestion publique vers une fonction de *révision*. Celle-ci peut, être confiée à des entreprises spécialisées, alors que le parlement se contente d'adopter (ou non) les rapports des réviseurs.
 - La fonction de contrôle de gestion – ainsi que le contrôle de conformité entre les lois votées et les activités de l'administration – est, quant à elle, substantiellement revalorisée, et se transforme en un *contrôle de l'articulation* faite par le gouvernement entre d'une part les effets souhaités (voir plus bas vote du budget) et les prestations fournies. La responsabilité de cette fonction ne peut pas être sous-traitée et doit obligatoirement être assumée par une commission parlementaire spécialement prévue à cet effet.
 - La fonction du *contrôle des effets des politiques publiques*, traditionnellement peu assumée par le parlement, devient, avec la nouvelle gestion publique, une des fonctions importantes du parlement. En effet, ce dernier veut dorénavant savoir avec plus de précision si les montants alloués à des politiques publiques portent les effets attendus. L'évaluation concrète de ces effets peut, comme la révision,

être sous-traitée à des entreprises spécialisées.

- Mais c'est la fonction de *vote du budget* qui subit, avec la nouvelle gestion publique, le plus de changements. En effet, cette fonction se transforme en une fonction de "pilotage des effets". L'acceptation annuelle du budget ligne par ligne est remplacée, dans la nouvelle gestion publique, par l'acceptation des budgets globaux regroupant plusieurs prestations, éventuellement pluri-annuels. La question clé de la nouvelle gestion publique est de savoir quel rôle exactement le parlement joue et quelles responsabilités il a dans l'acceptation de ces budgets par prestations, aspect qui sera traité dans la section suivante.

5. La fonction budgétaire ou le pilotage des effets

La fonction parlementaire de vote du budget est donc celle qui est la plus touchée par la nouvelle gestion publique, puisqu'il ne s'agit dorénavant plus d'un budget ligne par ligne (nature), mais d'un budget par groupe de prestations⁴. La clarification des fonctions du parlement ci-dessus permet maintenant de préciser où le parlement doit et où il ne devrait pas intervenir lorsqu'il s'agit d'adopter un budget par groupes de prestations. Il est évident que c'est le parlement qui continue à adopter le budget, alors que le gouvernement présente au parlement, dans le cas de la nouvelle gestion publique, les éléments suivants:

- Un budget global par groupes de prestations, qui est la somme des coûts des différentes prestations fournies généralement par cette unité administrative.
- Chacune des prestations est accompagnée par une fiche contenant, en plus du coût de la prestation, également des indicateurs de quantité (volume), de qualité, et de délais.

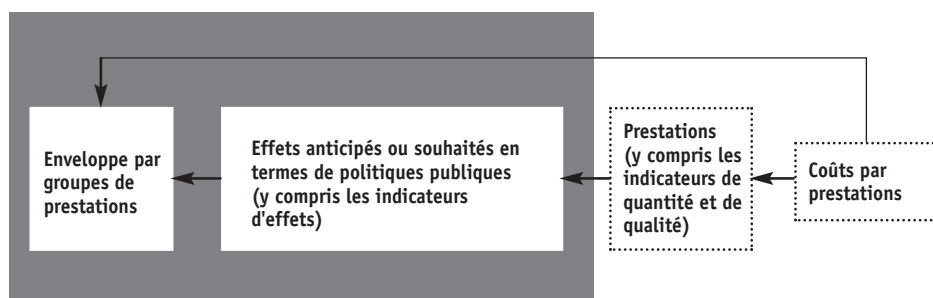
La tentation est alors grande pour le parlement de vouloir modifier ces indicateurs, voire de modifier les prestations ou encore de proposer de nouvelles prestations. A ce titre, il faut noter que le parlement du canton de Zürich s'est octroyé le droit de présenter des "motions de prestations". La première section a présenté les cinq arguments pourquoi ceci n'est pas souhaitable. Ainsi, plutôt que de vouloir gérer des prestations, le parlement doit se focaliser sur le pilotage des effets. Ceci ne signifie pas que le parlement renonce à une information par prestations (coûts et indicateurs), mais plutôt que de se prononcer sur ces prestations, il se prononce sur les effets

que l'on souhaite atteindre au moyen de ces prestations, effets mesurés idéalement également par des indicateurs. Ainsi, ce texte propose que le parlement se prononce, lors de son vote budgétaire, sur les trois éléments suivants:

- le coût global par groupes de prestations, qui est une aggrégation du coût des différentes prestations fournis généralement par une unité administrative;
- les effets attendus, c'est-à-dire les objectifs politiques auxquels ces différentes prestations, aggrégés en groupes de prestations, sont censées contribuer; et
- les indicateurs d'effets. Il s'agit de ces indicateurs qui serviront plus tard à l'évaluation des politiques publiques.

De plus, il faut prévoir des mécanismes d'ajustement au cas où le parlement modifierait le montant alloué, les effets souhaités ou encore les indicateurs d'effets, tel que par exemple l'entrée en vigueur provisoire d'un budget d'un service pour une année, plutôt de manière pluri-annuelle. A l'inverse, le parlement ne devrait pas se prononcer sur les prestations et les indicateurs y relatifs. Aussi, dans cette approche, le souci de bien articuler les prestations avec les effets souhaités incomberait dès lors très clairement au gouvernement et à son administration et non pas au parlement. Tandis que le parlement pourra sanctionner le bien-fondé de cette articulation lors du vote du budget, informé qu'il est en outre par son propre contrôle de l'articulation entre prestations et effets. Graphiquement, le pilotage des effets par le parlement se laisse représenter de la manière suivante. Le parlement, lors de son vote budgétaire, se prononcerait ainsi sur la partie foncée du graphique suivant:

⁴ Il est bien sûr entendu que les investissements ne sont pas concernés ici.



6. Conclusion: nouveau pouvoir du parlement

J'ai montré dans ce texte qu'il n'est pas souhaitable de tirer la logique managériale jusqu'au parlement. Au contraire, le parlement devrait s'autodiscipliner et résister à la tentation managériale ("management envy"), mais devrait se doter, afin de faire face à l'administration et souvent au gouvernement qui le confrontent avec des prestations et des prix de prestations – d'outils forts de contre-pouvoir. Ces outils sont des indicateurs d'effets, des mécanismes de contrôle des effets, ainsi qu'un contrôle renforcé portant sur l'articulation des objectifs politiques en objectifs managériaux. Avec ces nouveaux outils, je suis convaincu, le parlement sortira renforcé de la nouvelle gestion publique.