

Rapport annuel 2004 du Contrôle parlementaire de l'administration

Annexe au rapport annuel 2004 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 21 janvier 2005

Table des matières

1 Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale	3
1.1 L'évaluation, instrument d'une gestion de l'Etat axée sur l'efficacité	3
1.2 L'évaluation dans le contexte parlementaire	3
1.3 Les prestations de services du CPA	4
1.4 Environnement institutionnel et ressources du CPA	4
1.5 Structure du présent rapport annuel	5
2 Evaluations achevées au cours de l'année 2004	5
2.1 Répartition des excédents de la prévoyance professionnelle	5
2.2 Protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique	9
2.3 Bilan intermédiaire sur les activités de Présence Suisse (projet suspendu)	13
3 Nouveaux projets lancés en 2004	14
3.1 Le rôle de la Confédération en matière d'assurance-invalidité	15
3.2 Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale	17
3.3 Les « Tests PME » de la Confédération	19
3.4 Mesures de contrainte en matière de droit des étrangers	20
4 Publications autres que les publications du CPA	22
5 Autres activités du CPA	24
5.1 La fonction d'évaluation du Parlement fédéral : un bilan intermédiaire	24
5.1.1 Evaluations dans le cadre de la haute surveillance	24
5.1.2 Evaluations de l'efficacité au sens de l'art. 170 Cst.	26
5.2 Mise en œuvre, au sein de l'exécutif, de l'art. 170 Cst.	28
6 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts	29
7 Priorités pour l'année 2005	30
Index des abréviations	31

1 Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale

Le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) est le centre de compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'évaluations. Il assiste les Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales en effectuant des expertises scientifiques dans l'exercice de la haute surveillance parlementaire et évalue, à la demande de toute commission parlementaire, l'efficacité des mesures prises par la Confédération.

1.1 L'évaluation, instrument d'une gestion de l'Etat axée sur l'efficacité

Compte tenu du nombre et de la diversité des missions de l'Etat d'une part, des moyens limités de ce dernier d'autre part, l'évaluation constitue un outil majeur pour une gestion publique efficace. En complément aux outils classiques du contrôle politique, l'évaluation permet d'étudier scientifiquement la conception, la mise en œuvre et les effets de mesures prises par l'Etat. Elle permet d'analyser comment les dispositions légales sont mises en œuvre par les autorités d'exécution et de vérifier que telle mesure a effectivement produit les effets escomptés. Par ailleurs, l'évaluation met au jour d'éventuels points faibles en termes de conception et d'exécution d'une mesure et indique comment y remédier.

1.2 L'évaluation dans le contexte parlementaire

Dans le cadre parlementaire, le procédé de l'évaluation est utilisé par les CdG, lesquelles exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes ou personnes auxquels sont confiés des tâches de la Confédération. Les CdG mènent à bien leur mandat notamment en réalisant des inspections, en effectuant des visites auprès de services de l'administration fédérale et en examinant les rapports d'activité des organes soumis à leur contrôle. Au vu de la complexité des tâches devant être contrôlées et en complément aux instruments ci-dessus, le rôle de l'évaluation en tant qu'instrument de la haute surveillance parlementaire n'a cessé de croître au cours des dix dernières années.

Instrument de la haute surveillance, l'évaluation est également utilisée par les commissions législatives. Dans ce cadre, l'évaluation *ex ante* sert à estimer en amont l'impact d'un projet de loi, tandis que l'évaluation *ex post* permet de contrôler l'effet d'un texte de loi en vigueur dans l'optique d'une révision. En vertu de l'article 170 de la Constitution fédérale (Cst.), la loi sur le Parlement (LParl), entrée en vigueur le 1er décembre 2003, permet à toutes les commissions de faire évaluer l'efficacité des mesures prises par la Confédération.¹

En raison du temps que requiert une évaluation et de la complexité de sa méthodologie, les commissions confient leur réalisation à des services spécialisés. Souvent, cette réalisation est déléguée au pouvoir exécutif au moyen de postulats, de

¹ Art. 44, al. 1, let. e de la loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl, RS 171.10).

mandats directs au Conseil fédéral ou de clauses d'évaluation légales. Par-delà, le Parlement dispose de son service d'évaluation propre, donc indépendant de l'administration : le CPA. Le Parlement peut également confier des évaluations au Contrôle fédéral des finances (CDF), notamment lorsqu'il s'agit d'examiner l'efficacité économique de mesures prises par la Confédération.

1.3 Les prestations de services du CPA

C'est dans le cadre de la professionnalisation de la haute surveillance parlementaire qu'a été créé le CPA au début des années 90. Il constitue un service spécialisé professionnel chargé de réaliser, à la demande des CdG, des évaluations. Le CPA vérifie en outre, toujours à la demande des CdG, la qualité des évaluations internes à l'administration et leur application aux processus décisionnels. Enfin, le CPA attire l'attention des CdG sur des sujets qui, sous l'angle de la haute surveillance parlementaire, nécessitent une analyse approfondie, et il les conseille lors du traitement, sur le plan politique, des résultats des évaluations.

L'entrée en vigueur de la nouvelle LParl a eu pour conséquence l'élargissement du champ d'activité du CPA. Celui-ci demeure en premier lieu un service spécialisé conçu pour les CdG, mais il réalise également des évaluations à la demande des commissions législatives, les commissions de contrôle coordonnant alors l'attribution des mandats d'évaluation.

Les rapports du CPA sont pris en compte de diverses manières dans les processus décisionnels du Parlement et de l'exécutif. Ils constituent la base des recommandations des CdG à l'intention des organes contrôlés, et d'interventions parlementaires. Ils sont en outre pris en considération dans le cadre de révisions de lois et d'ordonnances ou encore de processus de réforme internes mis en oeuvre par l'administration. En règle générale, les rapports du CPA sont publiés, et peuvent être commandés auprès du CPA ou téléchargés sur le site internet du Parlement : www.parlement.ch (liens Commissions / CPA).

1.4 Environnement institutionnel et ressources du CPA

Le CPA accomplit sa mission sur la base de mandats que lui confient les commissions parlementaires. Partie intégrante des Services du Parlement, il est subordonné administrativement au Secrétariat des CdG. Du point de vue scientifique, le CPA exerce son activité de manière autonome et dans le respect des normes pertinentes. Il coordonne ses activités avec les autres organes de contrôle de la Confédération et il entretient des relations suivies avec des hautes écoles, des instituts de recherche privés et des organes d'évaluation publics, en Suisse et à l'étranger.

Pour remplir sa mission, le service comprend une équipe de recherche interdisciplinaire, dont l'effectif correspond à 3,6 postes à plein temps, et un secrétariat chargé des tâches administratives. Le CPA dispose de droits d'information étendus. Il est en relation directe avec toutes les autorités, services ou personnes chargés de tâches de la Confédération et il peut requérir auprès d'eux les pièces et informations dont il a besoin. Le secret de fonction n'est pas opposable à l'obligation d'informer. Le CPA veille à la protection de ses sources d'information et

il traite ses résultats d'évaluation de manière confidentielle, jusqu'à la décision formelle de publication, prise par les commissions. Il peut faire appel à des experts externes et leur conférer vis-à-vis de l'administration les droits nécessaires en matière d'information.

1.5 Structure du présent rapport annuel

Le présent rapport donne une vue globale des activités du CPA en 2004. Il expose les évaluations achevées (chapitre 2) et les évaluations commencées durant l'exercice sous revue (chapitre 3). Il présente par ailleurs des contributions de collaborateurs du CPA autres que les publications du service lui-même (chapitre 4) et d'autres activités du CPA (chapitre 5). Enfin, il rend compte de l'utilisation du crédit alloué pour le recours à des experts (chapitre 6) et présente en conclusion un aperçu des missions qui attendent le CPA en 2005 (chapitre 7).

2 Evaluations achevées au cours de l'année 2004

2.1 Répartition des excédents de la prévoyance professionnelle

En 2002, le Conseil fédéral a provoqué une véritable tempête dans les milieux politiques en annonçant son intention de baisser le taux d'intérêt minimal dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Ce sont surtout les institutions collectives des sociétés d'assurance-vie qui étaient visées. Il leur était reproché d'avoir dilapidé en partie les bénéfices des placements de la prévoyance professionnelle (« Rentenklau ») durant les belles années boursières et de ne plus être en mesure de garantir le taux d'intérêt minimal, de 4% à l'époque.

Dans ce contexte et en raison de deux initiatives adressées directement aux CdG, le groupe de travail « LPP » des deux CdG a chargé le CPA d'une étude portant sur le calcul et la répartition des excédents d'institutions collectives des sociétés d'assurance-vie. Le CPA a établi un rapport sur la base d'une expertise réalisée par le professeur Heinz Schmid à l'attention du groupe de travail.² L'étude portait sur les années 1997 à 2002.

Calcul des excédents

Le reproche de « vol des rentes » (« Rentenklau ») concerne en premier lieu le rendement enregistré par les sociétés d'assurance dans le cadre du placement de l'épargne de leurs institutions collectives. L'étude montre que les sociétés d'assurance-vie ont choisi, pour les avoirs de vieillesse de leurs institutions collectives, les mêmes placements que pour les capitaux d'autres branches d'assurance (maladie, accident, vie individuelle et collective). Les rendements obtenus à partir de l'ensemble de ces capitaux ont été répartis sur les différentes branches d'assurance d'après des clefs de répartition. L'expert est parvenu à la conclusion que, au-delà des aspects purement financiers, la politique commerciale du groupe, le comportement de la concurrence et l'appréciation de la compétitivité

² Schmid, Heinz, 2004 : Expertise « Überschussverteilung ». Biel-Benken (disponible en langue allemande uniquement).

ont joué un rôle important. Le calcul du revenu des placements et du versement des excédents en résultant a donc reposé sur des décisions qui comportaient des marges d'appréciation considérables. Ni les sociétés d'assurance ni les autorités de surveillance ne possèdent des traces de ce processus de répartition. Au vu du montant des placements, qui se chiffrent à des centaines de milliards de francs et qui ont, pour une grande partie, été constitués avec des cotisations de prévoyance obligatoires, cette constatation a de quoi surprendre. Le système est tellement opaque qu'il est aujourd'hui impossible, sauf à y consacrer des moyens disproportionnés, de calculer les excédents enregistrés par les sociétés d'assurance sur les placements en fonds de prévoyance de leurs institutions collectives. Il n'est donc plus possible d'apporter une réponse à la question de savoir s'il y a effectivement eu, à ce niveau, spoliation des assurés.

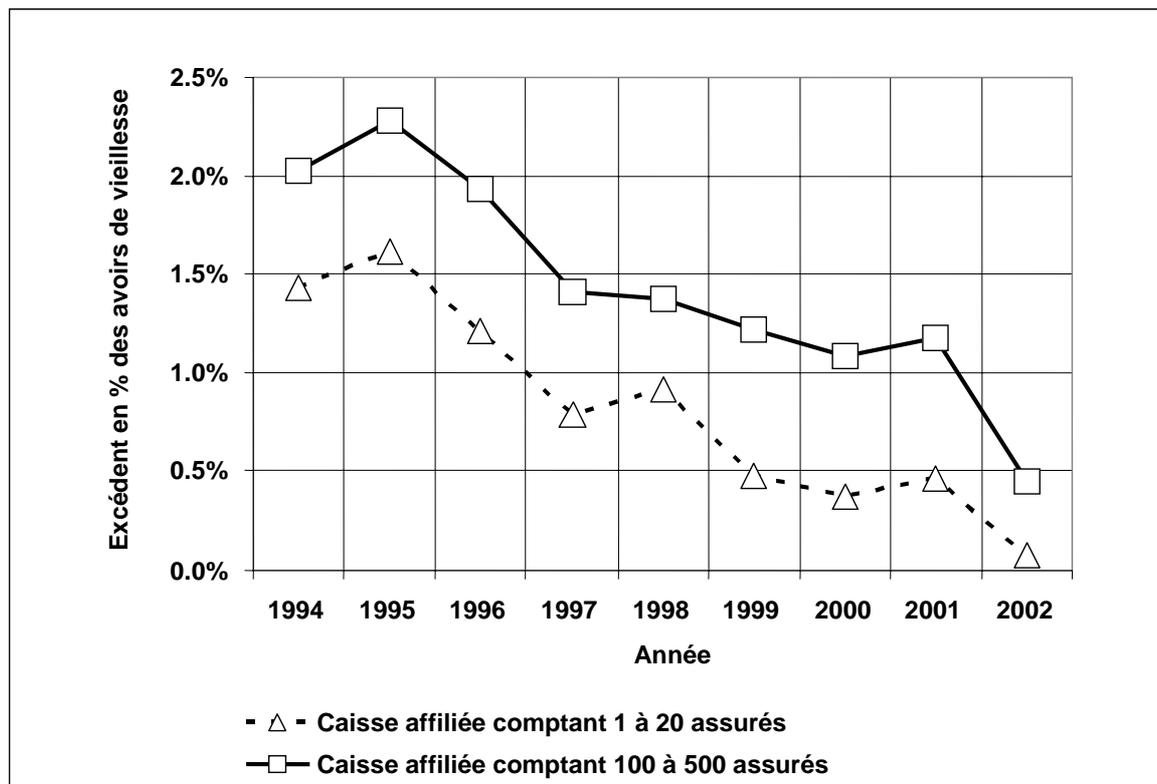
Répartition des excédents

En raison de leur structure à deux niveaux, les institutions collectives n'ont pas transmis directement aux assurés les excédents qu'elles avaient perçus des sociétés d'assurance. Lors d'une première étape de répartition, les excédents ont été répartis sur les différentes caisses affiliées.³ L'analyse des données de quatre sociétés d'assurance-vie montre que seule une partie des caisses affiliées ont touché des participations aux excédents. De surcroît, les caisses affiliées comprenant un grand nombre d'assurés ont perçu nettement plus d'excédents que celles qui comptent moins d'assurés. L'illustration 1 représente cette dernière constatation à la lumière de l'une des sociétés d'assurance-vie ayant fait l'objet de l'étude.

Ce n'est que dans une seconde étape que l'argent est parvenu aux assurés, par l'intermédiaire des caisses affiliées. Cette répartition a pu être étudiée auprès d'une société d'assurance-vie. Principale conclusion : les caisses affiliées qui ont perçu des participations aux excédents de leur institution collective ont répartis celles-ci de manière inégale sur leurs assurés. Seul un assuré sur deux a pu profiter de ces participations perçues par sa caisse affiliée, les 50% restants n'ayant pas touché un centime.

³ Les caisses affiliées représentent en quelque sorte les caisses de pensions individuelles des sociétés affiliées à une institution collective.

Excédent en pourcentage des avoirs de vieillesse versés aux petites et aux grandes caisses affiliées à une société d'assurance-vie



Source: Schmid, Heinz, 2004 : Expertise « Überschussverteilung », Biel-Benken

Il existe certainement des motifs permettant de justifier une répartition inégale, laquelle, ainsi, ne constitue pas une inégalité de traitement arbitraire (structure des risques inégale ou charges administratives variables par ex.) Or, l'existence de tels motifs aurait dû être vérifiée pour chaque cas ou presque d'écarts constatés, ce que le temps et les moyens financiers disponibles n'ont pas permis dans le cadre de l'expertise. Toutefois, l'expert n'a pas trouvé d'indices permettant d'affirmer que le principe de l'égalité de traitement aurait été systématiquement violé. Il indique cependant que, pour la distribution des excédents, des critères problématiques du point de vue de l'égalité de traitement, tels que marketing, affaire compensatoire, etc., ont pu jouer un rôle. L'expert a en outre constaté que l'utilisation des excédents en vue de réduire unilatéralement les cotisations de l'employeur représente une pratique courante. Or, selon un récent arrêt du Tribunal fédéral, cette pratique doit être considérée comme illégale (ATF 128 II 24 du 26 novembre 2001).

Surveillance exercée par les autorités

Les conclusions présentées dans le rapport soulèvent pour le moins des doutes quant à la légalité du calcul et de la répartition des excédents. La question se pose donc de savoir si la surveillance exercée par les autorités a été suffisante dans le cas des institutions collectives de sociétés d'assurance.

Etant donné que le capital d'épargne de l'institution collective est géré par une entreprise privée, la société d'assurance, et non par l'institution collective elle-

même, le placement de ces fonds et le calcul d'éventuels excédents relèvent de la surveillance des assurances, exercée par l'OFAP. Le droit applicable en matière d'assurance ne prévoit certes pas le contrôle de la pertinence de ces excédents, mais il oblige les autorités à protéger les assurés contre tout abus. Or, ni la base de données de l'OFAP ni la pratique des assurances en matière d'établissement des comptes n'ont permis d'identifier d'éventuels abus commis au détriment des assurés. Il est vrai que les données indispensables sur l'utilisation des clefs de répartition pour la ventilation du produit des placements, sur les capitaux de l'épargne du deuxième pilier d'une part, sur les autres branches d'assurance, d'autre part, n'étaient pas disponibles. Outre les données pertinentes, faisaient également défaut des critères qui auraient permis de constater qu'un éventuel abus avait été commis à l'encontre des assurés.⁴ Bien qu'il y soit tenu aux termes de l'article 42 de la loi sur la surveillance des assurances (LSA)⁵, le Conseil fédéral n'avait pas encore édicté, à la fin 2003, de prescriptions complémentaires qui auraient défini l'élément constitutif de l'abus en la matière ou concrètement visé d'éventuels abus concernant la participation des assurés au produit du placement de leurs capitaux. Le Conseil fédéral a donc failli dans le rôle pilote qu'il lui appartenait d'assurer dans ce domaine majeur.

Concernant la distribution des participations aux excédents au sein des institutions collectives de sociétés d'assurance, les compétences des autorités en matière de surveillance se chevauchent. Conformément à la LSA, il revient à l'OFAP d'approuver, dans le cadre du contrôle des tarifs, les plans d'excédents des sociétés d'assurance et de contrôler leur mise en œuvre. Ces plans règlent la répartition des excédents au moins jusqu'à l'échelon de la caisse affiliée : la surveillance exercée par l'OFAP s'étend donc jusqu'à certains processus internes à l'institution collective. Mais, selon la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité⁶, c'est l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) qui est compétent pour surveiller les institutions de prévoyance actives à l'échelle nationale, donc aussi les institutions collectives des sociétés d'assurance. Paradoxalement, ce chevauchement a entraîné une lacune sur le plan de la surveillance. L'OFAP a surveillé uniquement la répartition conforme au plan, par les institutions collectives, sur les caisses affiliées. Dans le cadre de contrôles aléatoires, quelques réclamations ont été formulées à ce titre. Mais l'OFAP n'a pas exercé de surveillance sur le second niveau – la répartition des excédents de la caisse affiliée sur les assurés – car il est parti du principe que cette compétence relevait de l'OFAS. Or, ce dernier ne disposait pas des données qui auraient permis d'exercer une surveillance sur la répartition des excédents à ce niveau. L'OFAS comptait sur l'OFAP pour assurer la surveillance, pensant que l'ensemble du processus de répartition des excédents, y

⁴ Dans ce contexte, l'OFAP a interprété la protection contre les abus en ces termes : il faut protéger les assurés contre des prestataires peu sérieux, qui attirent leurs clients au moyen de promesses de prestations non finançables. C'est pourquoi l'office a surtout vérifié si les moyens des assurances sont suffisants pour garantir les prestations promises (garantie de la solvabilité).

Les exigences en matière de sécurité des moyens (le capital épargné, l'intérêt garanti et les droits qui en résultent pour les retraités) sont nettement plus sévères que celles posées par la LPP en matière de sécurité des moyens pour les institutions de prévoyance (autonomes).

⁵ Loi fédérale du 23.6.1978 sur la surveillance des institutions d'assurance privées (loi sur la surveillance des assurances, LSA; RS **961.01**).

⁶ Loi fédérale du 25.6.1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP ; RS **831.40**).

compris au niveau des assurés, était mis en œuvre par les sociétés d'assurance. Par conséquent, la surveillance incombant aux autorités n'a pas été assurée.

Les lacunes constatées en matière de surveillance exercée par les autorités ont une portée particulière étant donné que, dans le cas des institutions collectives de sociétés d'assurance, les contrôles en amont des autorités, visés dans la LPP, ne semblent pas avoir fonctionné. L'imbrication étroite entre les organes des institutions collectives et ceux des sociétés d'assurance, tant sur le plan du personnel que de l'organisation, ainsi que la mise en œuvre particulière du principe de parité ont eu pour effet une forte prédominance des sociétés d'assurance au sein du processus de répartition.

Bilan et perspectives

Globalement, les résultats de l'étude font l'effet d'une douche froide. Les données disponibles ne permettent certes pas d'affirmer qu'il y a eu spoliation des assurés, mais elles ne permettent pas plus d'infirmier une telle affirmation. L'absence de données pertinentes sur la branche du système suisse d'assurances sociales qui gère la plus grande partie du capital-vieillesse et l'opacité qui en résulte concernant le volume et le produit des placements chez les sociétés d'assurance privées représentent une lacune considérable. C'est d'ailleurs à ce niveau – comprendre comment les excédents ont été générés et distribués au sein de la société d'assurance-vie – que se situe le principal problème. Mais les analyses empiriques ont montré que la répartition des excédents doit également être améliorée au sein des institutions collectives. Des inégalités ont été constatées en la matière. Elles prouvent qu'un contrôle efficace et une surveillance exercée par les autorités sont nécessaires. Dans ce contexte, le constat selon lequel, dans le cas des institutions collectives de sociétés d'assurance, ni le contrôle paritaire ni la surveillance exercée par les autorités n'ont fonctionné efficacement, pèse particulièrement lourd.

Dans le cadre de la révision de la LPP, des bases non négligeables pour une plus grande transparence et le maintien d'un contrôle paritaire ont été jetées. Le Conseil fédéral et les services compétents ont eux aussi posé des jalons importants dans le cadre de l'ordonnance. Le Conseil fédéral a confié à un groupe d'experts le soin d'examiner d'autres mesures. Il n'en demeure pas moins que seule l'exécution concrète de mesures déjà arrêtées ou encore à arrêter montrera s'il est possible d'atteindre l'objectif d'un deuxième pilier transparent et d'une surveillance efficace. C'est pour cette raison que la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a décidé de continuer à surveiller d'un œil critique la mise en œuvre des différentes mesures.

2.2 Protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique

Le 8 mai 2003, la CdG-N a mandaté le CPA de conduire une évaluation sur la protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique. Le 16 octobre 2003, le CPA a présenté un rapport intermédiaire sur le sujet. La Commission a alors décidé de mettre l'accent sur les aspects contractuels et la protection des données. La question principale était de savoir si la législation existante est mise en œuvre de manière adéquate pour protéger le consommateur suisse dans le domaine de l'e-commerce.

Pour mener à bien cette évaluation, le CPA a analysé la littérature spécialisée, a procédé à des analyses secondaires d'études statistiques et a conduit des entretiens avec des praticiens du commerce électronique.

Le rapport a été présenté à la commission le 13 mai 2004. Il rappelle tout d'abord que le commerce électronique offre de grandes possibilités tant pour les consommateurs que pour les fournisseurs.

La Suisse dispose d'infrastructures technologiques de tout premier plan : elle est le pays qui compte le plus d'ordinateurs par habitants et 63% des Suisses utilisent régulièrement Internet, contre 43% dans l'Union Européenne (UE). Par contre, la Suisse n'est classée que quinzième rang des pays en ce qui concerne son degré de préparation du marché à exploiter les opportunités dans le domaine du commerce électronique. Selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), seuls 6,4% de la population suisse effectue régulièrement des achats sur Internet. En comparaison avec des pays ayant un niveau de vie et des caractéristiques d'accès à Internet similaires, comme le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, le nombre d'e-consommateurs suisses est plus bas. Le consommateur suisse semble donc manquer de confiance, cela surtout en ce qui concerne les aspects contractuels et la protection des données.

En Suisse, il n'existe pas de loi spécifique sur le commerce électronique. Les différentes lois – code des obligations⁷, loi contre la concurrence déloyale⁸, loi sur l'information des consommateurs⁹, loi fédérale sur la protection des données¹⁰ – permettent aux acteurs de se servir de ce moyen de transaction.

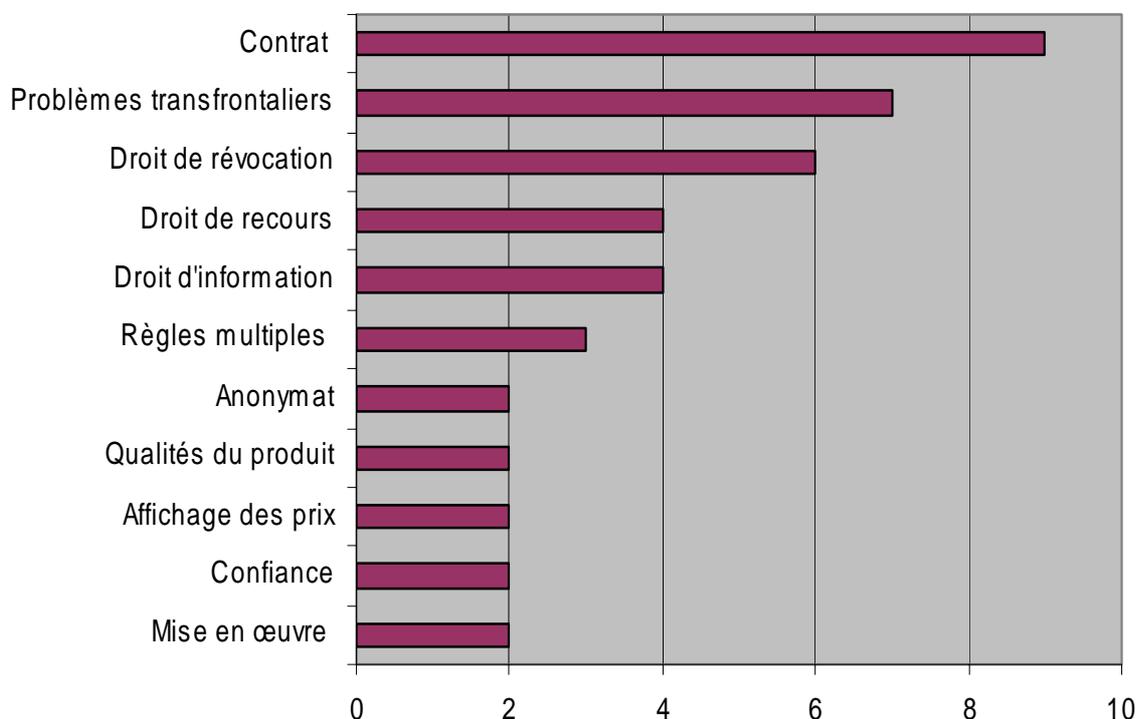
⁷ Loi fédérale du 30.3.1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations (CO ; RS **220**).

⁸ Loi fédérale du 19.12.1986 contre la concurrence déloyale (LCD ; RS **241**).

⁹ Loi fédérale du 5.10.1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC ; RS **944.0**).

¹⁰ Loi fédérale du 19.6.1992 sur la protection des données (LPD ; RS **235.1**).

Fréquence des problèmes constatés concernant les aspects contractuels dans le domaine de l'e-commerce (citations sur 13 entretiens)



Source: CPA 2004

Mais les particularités du commerce électronique posent plusieurs problèmes pour qu'un consommateur suisse puisse prendre une décision libre, éclairée et réfléchie. Il n'y a pas d'obligations en matière d'information précontractuelle, par exemple sur l'identité du fournisseur, seul le manque de loyauté étant sanctionné. Le droit de révocation fait également défaut. Le problème de la garantie pour défauts de la chose n'est pas réglé d'une façon adéquate.

La mise en œuvre de certains droits et devoirs d'information est problématique. La LIC demande que soient indiquées les caractéristiques essentielles des produits, mais elle ne trouve aucun écho pratique. D'autre part, il n'y a pas de contrôle des clauses contractuelles déloyales sur la base de la LCD.

Enfin, si les acteurs rencontrent un problème, ils peuvent tenter une action en justice. Or depuis la popularisation d'Internet, aucun litige n'a été porté devant les tribunaux suisses, le rapport coût/bénéfice étant pénalisant pour le consommateur.

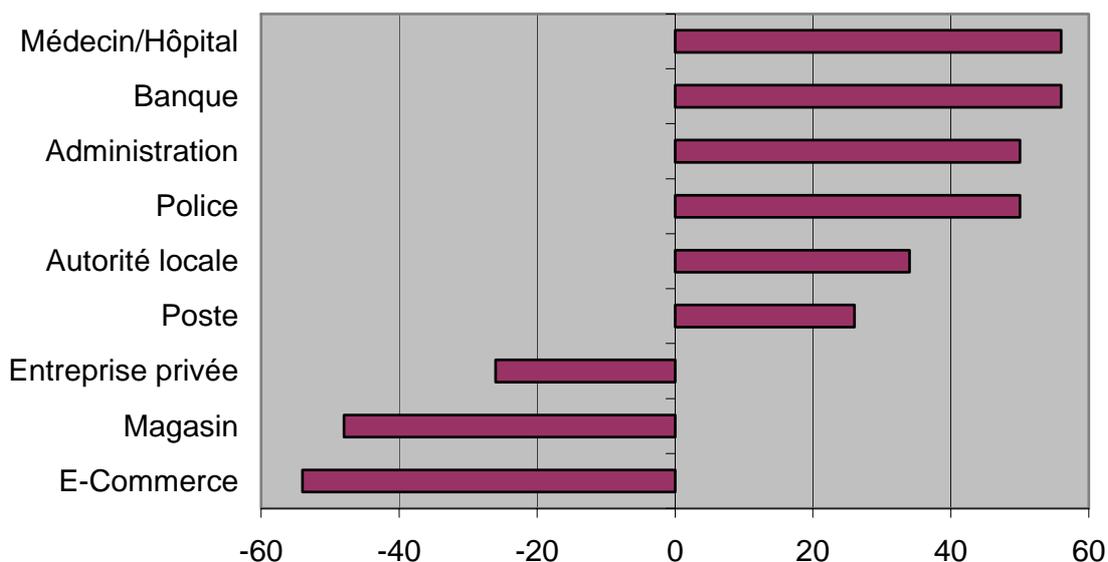
La LPD est une loi abstraite et neutre du point de vue de la technologie. Elle ne comporte pas de dispositions spécifiques à Internet. L'interprétation concrète de certaines dispositions et notions dépend de la jurisprudence des tribunaux. L'absence de décision judiciaire dans ce domaine favorise l'insécurité juridique.

La surveillance à exercer sur les organes de la Confédération et les particuliers en application de la LPD incombe au Préposé fédéral à la protection des données

(PFPD). À ce jour, dans le domaine du commerce électronique en tant que tel, le PFPD n'a pas épuisé toute sa marge de manœuvre et n'a pas émis de recommandations. Des recommandations et des décisions judiciaires seraient profitables à la protection des données dont le but est avant tout de déployer un effet préventif.

Illustration 3

Taux net de sécurité¹¹ ressentie par les consommateurs suisses à l'égard de différents organismes conservant leurs données personnelles (en %)



Source : CPA, basé sur Conseil pour la protection de la personnalité, 2004 : Les droits individuels battus en brèche ? Kummer Public Affairs : Berne. p. 7.

Dans le domaine du commerce électronique, les propriétaires de fichiers ne sont pas en mesure de respecter l'obligation qui leur est faite de contrôler si les données qu'ils reçoivent sont exactes. En raison de l'anonymat d'Internet, de tels contrôles seraient disproportionnés. L'obligation de fournir à quiconque en fait la demande des renseignements au sujet des données traitées à son sujet est assez bien respectée. Lorsqu'il la demande, le consommateur reçoit la plupart du temps l'information souhaitée. Le problème est que, dans le dédale d'Internet, le consommateur n'est pas en mesure de suivre le devenir de ses données ni de savoir quelle entreprise les conserve dans ses bases de données. Cela étant, à titre de mesure destinée à protéger sa personnalité, il peut seulement requérir que les données soient rectifiées ou détruites ou que leur communication à des tiers soit interdite, mais il ne peut pas interdire le traitement des données.

D'autres dispositions sur le registre des fichiers ou la mise en place de mesures organisationnelles posent également d'importants problèmes de mise en œuvre dans le domaine du commerce électronique.

¹¹ Le taux net de sécurité ressentie représente la différence entre les personnes estimant que les données personnelles sont « tout à fait en sécurité » ou « assez en sécurité » et celles qui les estiment « pas vraiment en sécurité » ou « pas du tout en sécurité ».

La Suisse n'autorise les échanges de données qu'avec les États qui garantissent une protection équivalente. Actuellement, contrairement à l'UE, la Suisse ne cherche pas à conclure de conventions qui permettraient de régler le transfert transfrontalier de données avec des pays tiers ne disposant pas d'un tel niveau de protection. Ainsi, il incombe à l'entreprise qui veut transférer des données de conclure un contrat de protection des données avec chaque entreprise implantée dans un pays tiers non équivalent.

En ce qui concerne les aspects transfrontaliers, la protection du consommateur suisse dépend des options qu'il peut exercer sur la détermination du tribunal compétent, du choix du droit applicable et de l'exécution de la décision judiciaire. Les règles de la loi sur le droit international privé¹² et de la Convention de Lugano¹³ posent des problèmes de définitions et d'application. En général, le consommateur passif suisse a la possibilité d'intenter une action devant le tribunal de son lieu de domicile et se voit appliquer les règles du droit suisse. Cela implique que, dans de nombreux cas de figure, il est moins protégé qu'un consommateur européen.

Dans le cadre de litiges de concurrence déloyale, un consommateur étranger qui se fournit sur un site suisse peut déposer une plainte auprès du Seco et avoir recours à ses services pour qu'il intente une action en sa faveur. Cette option n'est pas accordée au consommateur suisse.

Les labels et les mécanismes d'autorégulation peuvent être des compléments intéressants aux normes légales. Mais en Suisse, les trois labels d'e-commerce sont très peu répandus et les quelques procédures alternatives de règlement des différends ne sont pas utilisées par les consommateurs.

En conclusion et au vu des lacunes législatives et des problèmes de mise en œuvre présentés ci-dessus, le manque de confiance des consommateurs suisses n'est pas levé et le potentiel économique du commerce électronique ne peut se réaliser pleinement.

2.3 Bilan intermédiaire sur les activités de Présence Suisse (projet suspendu)

Dans le cadre du programme annuel 2003, les CdG ont chargé le CPA d'élaborer une esquisse de projet en vue d'une évaluation de Présence Suisse (PRS). Unité administrative décentralisée, subordonnée à la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), PRS a entamé ses activités il y a près de quatre ans. En tant qu'« agence de relations publiques » nationale, elle a pour mission de mener une politique de communication crédible, attractive et moderne en entretenant des relations suivies entre la Suisse et l'étranger. Elle doit élargir le niveau de connaissances du public étranger et susciter auprès de ce dernier de la sympathie pour notre pays.

Dès l'examen parlementaire de la loi fédérale sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger¹⁴, base légale de PRS, la création de cette organisation n'a pas

¹² Loi fédérale du 18.12.1987 sur le droit international privé (LDIP ; RS 291).

¹³ Convention du 16.9.1988 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (RS 0.275.11).

¹⁴ Loi fédérale du 24.3.2000 sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger (RS 194.1).

fait l'unanimité. Une motion visant sa suppression a même été déposée au Conseil national en octobre 2001. De même, la presse a souvent publié des articles assez critiques à l'égard de PRS, lui reprochant sa passivité à l'occasion d'événements importants ayant des incidences sur l'image de la Suisse et le manque de visibilité de ses activités.

A la suite d'examens préliminaires, le CPA a retenu les questions suivantes, qui lui semblaient appropriées pour un projet d'évaluation : la stratégie développée par PRS est-elle en harmonie avec les objectifs contenus dans la loi ? Quelle est la pertinence des mesures prises en Suisse et à l'étranger ? Le contrôle interne des résultats et un examen complémentaire permettent-ils de formuler des énoncés concernant la réalisation des objectifs ? La coordination avec d'autres organismes (Suisse Tourisme, Pro Helvetia, Osec, représentations du DFAE à l'étranger, DDC) fonctionne-t-elle ou existe-t-il des redondances ? Certaines des activités financées par PRS, en Suisse ou à l'étranger, auraient-elles pu se dérouler sans son soutien ?

En raison de capacités limitées au sein de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E), le lancement du projet a dû être reporté à 2004. C'est la raison pour laquelle l'attribution définitive du mandat a été réexaminée dans le cadre du programme annuel 2004 des CdG. Ces dernières ayant estimé plus urgents d'autres mandats d'évaluation qu'elles envisageaient de confier au CPA, elles ont suspendu jusqu'à nouvel ordre l'évaluation de l'activité de PRS.

3 Nouveaux projets lancés en 2004

Le CPA observe les différents domaines de la politique fédérale et attire l'attention des CdG sur des sujets qui, à ses yeux, nécessitent un examen approfondi sous l'angle de la haute surveillance parlementaire.

En novembre 2003, le CPA a soumis aux CdG une liste de demandes d'évaluation portant sur les sujets suivants :

- Le rôle de la Confédération en matière d'assurance-invalidité
- Formation, recherche et technologie : bilan intermédiaire sur le degré de réalisation d'objectifs de réforme choisis
- Pro Helvetia : mandat, structures de l'organisation et coordination avec d'autres organes chargés de la promotion culturelle de la Confédération
- Etat de la situation à l'OFEPF
- Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale
- Défis en matière de coordination dans le domaine de la politique de l'aménagement du territoire de la Confédération
- Les « Tests PME » de la Confédération
- Rôle et efficacité du Surveillant des prix
- NOVE-IT : détermination du besoin de procéder à une enquête sous l'angle de la haute surveillance
- Quelle coordination pour les affaires étrangères ?

- GMEB : l'Office fédéral de topographie est-il responsable d'une distorsion de la concurrence ?
- Mesures de contrainte en matière de droit des étrangers
- Exécution des arrêts du Tribunal fédéral par les cantons
- Rôles multiples de la Confédération dans la gestion des entreprises du 4^e cercle

S'appuyant sur cette liste, les CdG ont chargé le CPA de mener à bien les quatre mandats d'évaluation ci-après :

- Le rôle de la Confédération en matière d'assurance-invalidité
- Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale
- Les « Tests PME » de la Confédération
- Mesures de contrainte en matière de droit des étrangers

Le chapitre suivant expose la situation initiale et l'état d'avancement de ces quatre projets.

3.1 Le rôle de la Confédération en matière d'assurance-invalidité

Depuis plusieurs années, on observe une augmentation inquiétante des rentes versées par l'assurance-invalidité (AI). Entre 1990 et 2003, le nombre des bénéficiaires a augmenté de près de 65% pour atteindre 271 039 personnes. Cette évolution se traduit par de graves difficultés financières pour l'institution. En 2003, les dépenses de l'AI se sont élevées à quelque 10 milliards de francs et l'assurance a enregistré un déficit de 1,5 milliard de francs.

Outre les problèmes financiers qu'elle engendre, cette augmentation des rentes versées par l'AI contrevient au principe de primauté de la réintégration sur l'allocation. Elle pose en outre des problèmes sur le plan social dans la mesure où le versement d'une rente se traduit souvent par l'exclusion et par une progressive chronicité des affections.

C'est dans ce contexte que le 20 avril 2004, la CdG-E a chargé le CPA d'évaluer différents aspects du secteur de l'AI. Cette évaluation est destinée à faciliter la haute surveillance exercée par le Parlement sur l'exécution de la loi concernée. En outre, elle devrait permettre d'identifier d'éventuelles lacunes ou défauts de la législation, qu'il est prévu de prendre en compte dans la 5^e révision de l'AI.

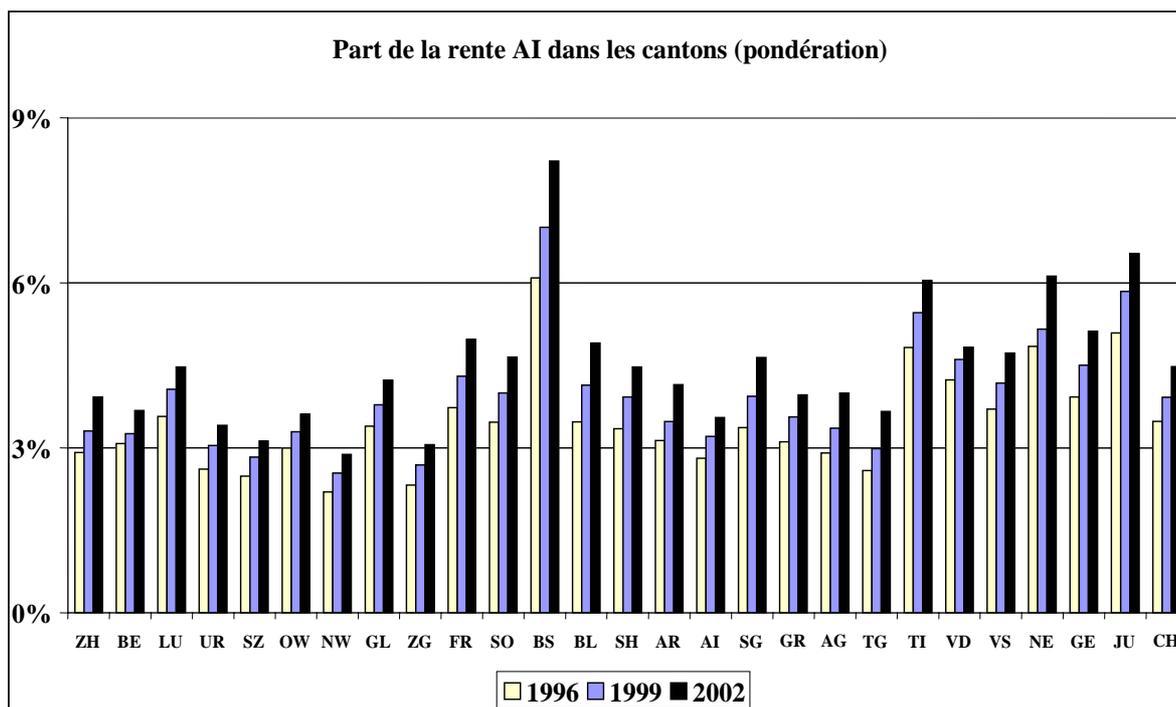
Se fondant sur une analyse de la littérature pertinente, le CPA a d'abord analysé les différents facteurs à l'origine de l'augmentation du nombre des rentes AI et a présenté l'état d'avancement de la recherche concernant chacun de ces facteurs. Le rapport intermédiaire qu'il a établi à l'attention de la CdG-E énumère les 24 facteurs à l'origine de cette augmentation. Ceux-ci sont exogènes (vieillesse démographique et progrès de la médecine par ex.) ou endogènes (durée de la procédure administrative lors de l'étude de demandes de versement d'une rente, lacunes en termes de coordination avec d'autres assurances sociales ou encore

problèmes concernant la surveillance exercée par la Confédération sur les offices AI des cantons [OAI]. S'appuyant sur le rapport intermédiaire du CPA, la CdG-E a estimé que ce dernier aspect était celui qui nécessitait le plus d'éclaircissements.

Dans le secteur de l'AI, l'OFAS est chargé de tâches dans le domaine de l'exécution et de la législation et assume la fonction de surveillance de l'exécution de la loi sur les assurances par les OAI. Des comparaisons statistiques montrent que la part des rentiers AI dans la population active varie parfois fortement d'un canton à l'autre.

Illustration 4

Part de la rente AI dans les cantons (pondération)



Source: OFAS 2003

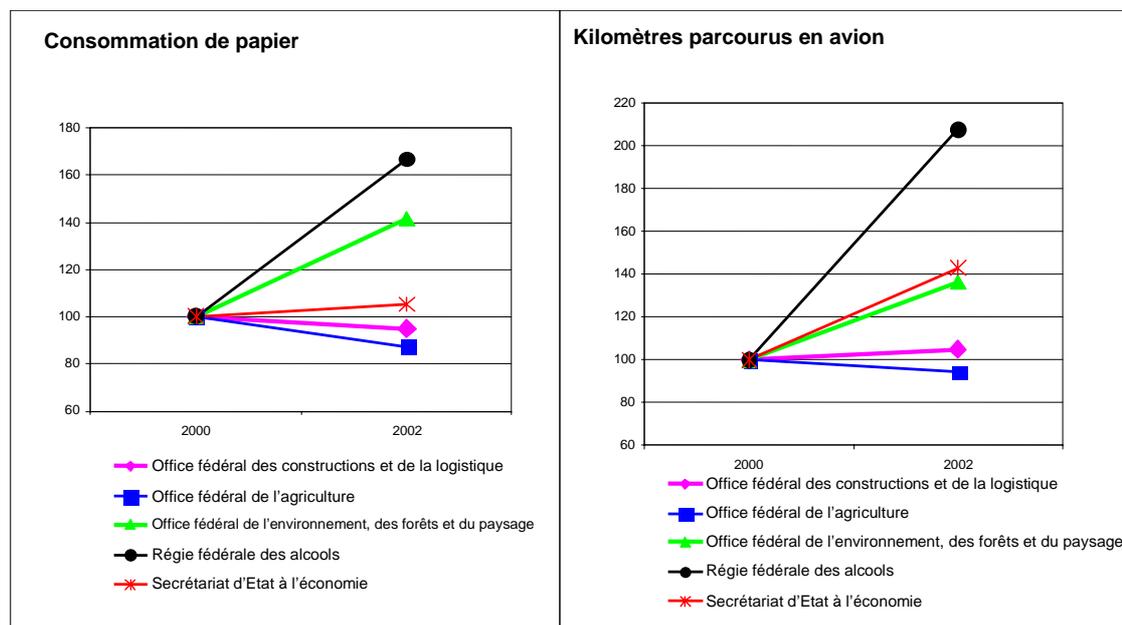
D'après une étude¹⁵ réalisée dans le cadre du Programme national de recherche (PNR) 45, les différences structurelles¹⁶ entre les cantons ne suffisent pas à elles seules à expliquer les écarts constatés : il faut également tenir compte des pratiques en matière d'exécution, différentes selon les OAI. Des contrôles aléatoires montrent en outre, pour un nombre non négligeable de dossiers examinés, des lacunes dans les décisions des OAI quant à l'octroi de prestations, avec des conséquences très importantes en termes de coûts.¹⁷ Non seulement ces constats soulèvent des questions concernant la pratique des OAI concernés, mais ils mettent également le doigt sur la manière dont l'OFAS exerce son rôle de surveillance à l'égard des OAI.

¹⁵ Guggisberg, Jürg, u.a., 2004 : Auf der Spur kantonaler Unterschiede in der Invalidenversicherung, Coire (disponible en langue allemande uniquement).

¹⁶ Démographie, degré d'urbanisation, économie, etc.

¹⁷ 5^e révision de l'AI, projet et rapport explicatif pour la procédure de consultation, p. 60 et suiv., www.bsv.admin.ch.

Evolution de la consommation de papier et des kilomètres parcourus en avion pour des services choisis (indice)



Source: CPA 2004, basé sur les rapports environnementales 2001 et 2003 de l'administration fédérale

C'est dans ce contexte que, le 25 juin 2004, la CdG-E a chargé le CPA de mettre au concours un mandat d'expertise correspondant. Suite à un appel d'offres (procédure invitant cinq prestataires à soumissionner), le mandat a été attribué à un groupe de travail constitué de Interface Institut für Politikstudien GmbH (Lucerne ; direction) et d'evaluanda (Genève). Le mandat vise à clarifier les points suivants :

- Réalisation des objectifs : il s'agit, sur la base des données disponibles, de présenter le degré de réalisation de l'objectif d'un écobilan amélioré et la réduction des coûts qui en découle.
- Evaluation de la mise en œuvre : analyse et évaluation de la gestion du programme à l'échelon départemental ou interdépartemental et à l'échelon des offices, de la pratique en matière de coopération des responsables de la mise en place et des mesures réalisées.
- Evaluation du concept : la question centrale consiste à savoir si la conception de RUMBA, telle qu'elle est prévue dans l'arrêté du Conseil fédéral de 1999, représente une base viable pour la réalisation des objectifs du programme.
- Importance de facteurs externes : il s'agit de savoir si des facteurs externes, sur lesquels RUMBA n'a pas de prise, entravent de manière non négligeable la mise en œuvre et l'efficacité du programme.

Outre des entretiens avec des experts, il est prévu de réaliser un sondage en ligne auprès d'environ 80 personnes responsables de la mise en œuvre de RUMBA aux différents échelons de l'administration fédérale. C'est sur cette base qu'il sera

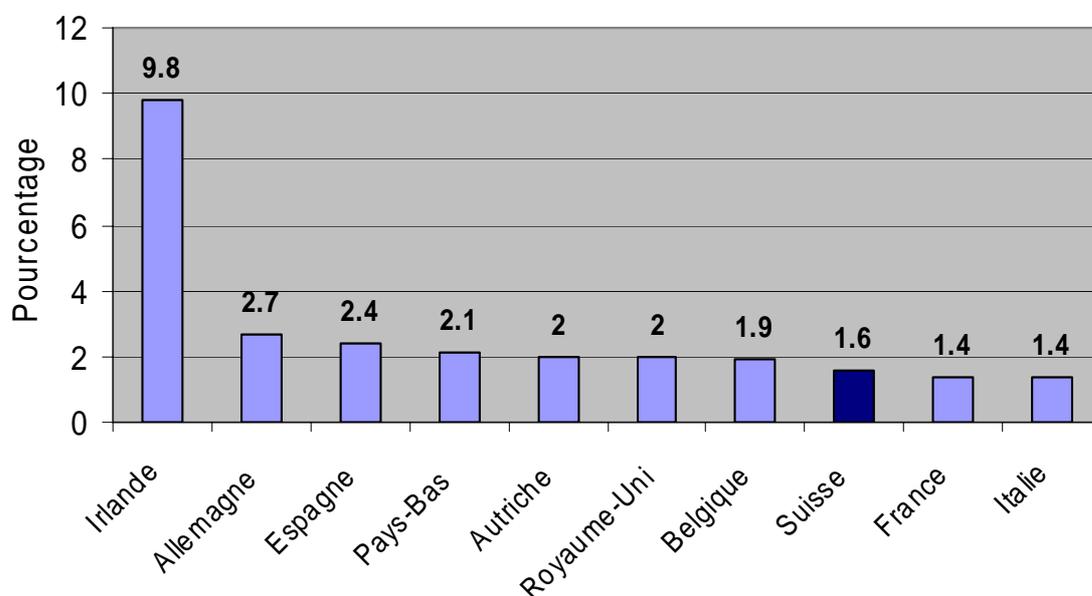
possible d'établir notamment les points forts et les points faibles de RUMBA. Les résultats devraient être disponibles au deuxième trimestre 2005.

3.3 Les « Tests PME » de la Confédération

Ces dernières années, la Suisse tente d'améliorer son potentiel économique et d'améliorer la prise en compte les préoccupations des petites et moyennes entreprises (PME). Or, au cours des dernières années, la croissance de la Suisse est restée comparativement faible, la Suisse perd de son attractivité et les PME subissent des coûts liés aux interventions étatiques dans des proportions plus importantes que les grandes entreprises. Leur croissance est donc quelque peu entravée.

Illustration 6

Valeur ajoutée réelle des PME (taux de croissance annuel moyen en %, 1988-2000)



Source: CPA, basé sur Habersaat, Magrit et al., 2001 : Les PME en Suisse et en Europe, Seco, Berne, p. 27.

Ainsi, lors de sa séance du 21 juin 2004, la CdG-N a mandaté le CPA de conduire une évaluation sur les trois « Tests PME » de la Confédération. Ces trois « Tests PME » regroupent l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), le test de compatibilité PME et le Forum PME. C'est suite à des interventions parlementaires que ces instruments ont été mis en place entre décembre 1998 et mai 2000. L'AIR postule que les projets de loi et d'ordonnance doivent être soumis à une analyse économique qui doit mettre en évidence ses impacts économiques. Le test de compatibilité PME est effectué pour certains projets législatifs, lorsque le seco visite auprès dix entreprises et évalue avec elles le contenu de la réforme proposée. Enfin, le Forum PME est une commission extra-parlementaire, qui prend position sur des lois et ordonnances, dans l'optique des PME. Ces trois instruments au service du droit en élaboration servent à sensibiliser le Conseil fédéral, l'administration et le Parlement aux problèmes de l'économie en général et des PME. Ils influencent les

décisions des acteurs politiques. Selon l'OCDE, une utilisation fréquente et professionnelle de ces tests améliore le rapport coût/efficacité des décisions politiques et réduit le nombre de règles de qualité médiocre ou inutiles, ce qui résulte en un impact positif sur l'économie des pays qui les conduisent.

La CdG-N a souhaité que le CPA mette l'accent sur l'utilisation de ces instruments dans le processus de décision politique fédéral. Il s'agit donc d'évaluer si les « Tests PME » sont connus par les acteurs politiques, si ils sont utilisés dans le processus décisionnel et si ils ont un impact. Quelques-unes de question posées sont :

- Quelle est la notoriété des « Tests PME » ?
- Les résultats des « Tests PME » sont-ils utilisés dans le processus de décision ?
- Quelle est la nature de l'impact des « Tests PME » ?
- Quel est leur rapport coût/bénéfice ?

Pour mener à bien cette évaluation, le CPA a mis en place une méthode qui repose sur trois piliers : l'analyse de la littérature spécialisée, les entretiens auprès de représentants de l'administration fédérale, du parlement et d'institutions externes, et l'analyse de texte (procès-verbaux de commissions parlementaires et du plénum). Comme le CPA ne pouvait évaluer la connaissance, l'utilisation et l'impact de tous les « Tests PME », des cas pratiques représentatifs ont été sélectionnés.

Le rapport final concernant les « Tests PME » de la Confédération sera présenté à la sous-commission en février 2005.

3.4 Mesures de contrainte en matière de droit des étrangers

Les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, entrées en vigueur en 1995, continuent d'être controversées, sur le plan tant politique que juridique. L'objectif de ces dispositions légales est double : il s'agit d'assurer l'exécution des renvois et, partant, de combattre l'immigration non officielle ainsi que de lutter contre la délinquance chez les étrangers clandestins et les demandeurs d'asile. Pour ce faire, ont été prises des mesures telles que la détention en phase préparatoire, la détention en vue du refoulement ou la mise en place de périmètres d'assignation ou d'exclusion. La mesure la plus importante est celle de la détention en vue du refoulement, qui peut être ordonnée notamment en cas de risque de passage à la clandestinité. Les autorités cantonales en charge des migrations, qui sont responsables de l'application des mesures de contrainte, recourent beaucoup à cette mesure. La détention est la sanction la plus sévère prévue par la législation suisse.

L'efficacité des mesures de contrainte n'a encore jamais été évaluée. Il est par ailleurs difficile d'instaurer de la transparence dans ce domaine, étant donné qu'il n'existe pas à l'échelle nationale de statistiques sur les motifs de détention, le nombre de détentions ordonnées ou la catégorie des personnes concernées. Ainsi, les statistiques de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) en matière d'asile indiquent uniquement le nombre de personnes qui, durant une période déterminée, ont quitté le territoire de manière officielle ou non officielle. Par contre, elles ne précisent pas le nombre de personnes qui ont été détenues en vue du refoulement ni la durée de la détention. L'ODR ne relève pas ces données étant donné que ce sont les autorités

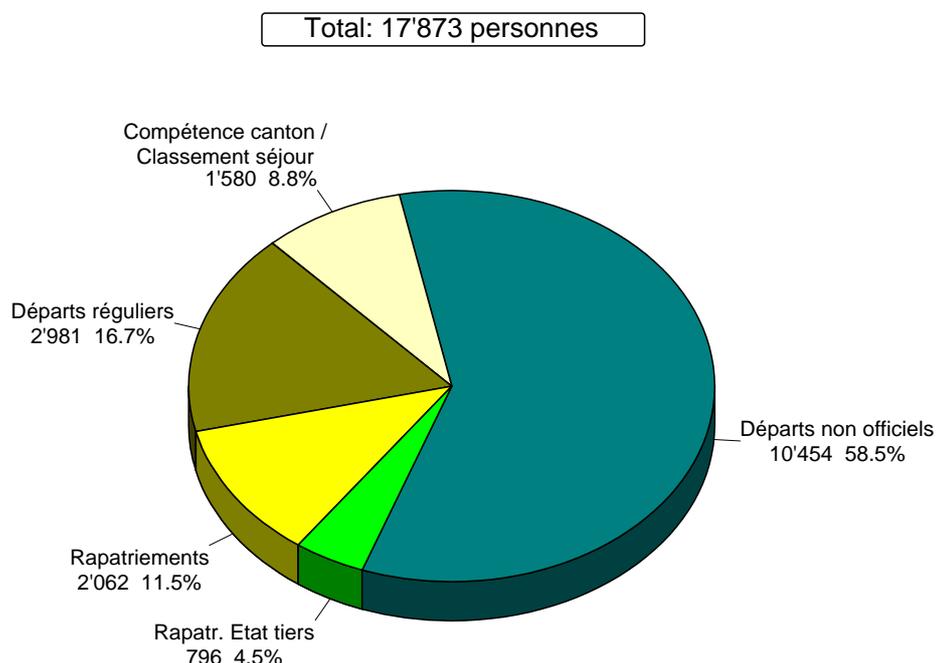
cantoniales qui sont compétentes pour ordonner les mesures de contrainte (voir illustration 7).

Les mesures de contrainte sont prévues par la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers¹⁸, actuellement en cours de révision. Le Conseil national a examiné à sa session d'été 2004 le projet relatif à la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr), qui sera soumis au Conseil des Etats au printemps 2005. Le projet de révision confirme voire renforce en partie les mesures de contrainte.

Illustration 7

Exécution des renvois et départs dans le domaine de l'asile en 2003

Statistique des départs de janvier à décembre 2003



Office fédéral des réfugiés

Service de la statistique, août 2004

Source: ODR 2004, Statistique en matière d'asile 2003, p. 13.

Le 23 janvier 2004, les CdG ont chargé le CPA de réaliser une étude sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Le CPA a commencé par préparer une esquisse de projet, qu'il a soumise à la CdG-N. Réunie le 22 mars 2004, cette dernière a demandé au CPA d'apporter une réponse aux questions suivantes :

- Quelles mesures de contrainte ont été utilisées dans différents cantons et comment ? Quelles ont été les ressources financières et personnelles engagées ? Existe-t-il des différences marquées d'un canton à l'autre ?

¹⁸ Loi fédérale du 26.3.1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE ; RS 142.20).

- Les mesures, notamment la détention en vue du refoulement, ont-elles permis l'amélioration de l'exécution des renvois ? S'accompagnent-elles d'effets secondaires indésirables ?
- Comment évaluer les mesures de contrainte sous l'angle du rapport coût/bénéfice ?
- Les mesures ont-elles eu les effets visés en termes de diminution de la délinquance chez les étrangers ? Des effets secondaires indésirables sont-ils apparus ?

En se basant sur plusieurs critères, le CPA a d'abord sélectionné cinq cantons dont l'application des mesures de contrainte sur la période 2001-2003 devait être évaluée. Il s'agit des cantons de Bâle-Campagne, de Genève, de Schaffhouse, du Valais et de Zurich. Puis il a chargé M. Thomas Widmer, de l'Institut des sciences politiques de l'Université de Zurich, de recueillir les données utiles sur les mesures de contrainte ordonnées et de les analyser sous l'angle statistique.

Une fois en possession des résultats chiffrés, le CPA a mené des entretiens avec plusieurs experts, aux niveaux cantonal et fédéral, afin d'apporter une réponse aux trois premières questions de l'étude. Ses interlocuteurs étaient des représentants des offices des migrations et de la police ainsi que des juges de l'arrestation cantonaux. Des enquêtes ont également été réalisées auprès d'ONG spécialisées dans les questions liées aux étrangers et aux réfugiés.

Pour la question concernant les effets des mesures de contrainte sur les étrangers délinquants, le CPA a confié un mandat au professeur Martin Killias, Institut de criminologie et de droit pénal, Université de Lausanne.

Dans son rapport intermédiaire du 16 août 2004, le CPA a communiqué à la sous-commission compétente les premiers résultats sur l'application des mesures de contrainte, en particulier la détention en vue du refoulement. L'étude a montré que les mesures ne sont pas appliquées de manière homogène dans les cantons et que les résultats obtenus diffèrent d'un canton à l'autre. Le rapport final devrait être remis à la CdG-N en février 2005.

4 Publications autres que les publications du CPA

Afin de faire connaître ses activités et les résultats de ses recherches au public intéressé et aux milieux universitaires, le CPA publie des textes dans des revues spécialisées et des quotidiens. Il participe en outre à des conférences et à des cours universitaires où il intervient à travers des exposés et des séminaires. Les publications ci-après (présentées par ordre chronologique) sont parues au cours de l'exercice sous revue¹⁹ :

Janett, Daniel et Serge Zogg : Die Bilanz ist enttäuschend. Mängel des Inventars schützenswerter Landschaften, paru dans : Neue Zürcher Zeitung du 20 avril 2004, n° 91, p. 16 (disponible en langue allemande uniquement).

L'article propose un résumé des principaux résultats de l'évaluation de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP). En

¹⁹ Tous les articles cités peuvent être téléchargés depuis la page Internet du CPA (www.parlement.ch → Commissions, CPA).

2003, le CPA a présenté à la CdG-N tous les résultats de cette étude. Les auteurs de l'article parviennent à la conclusion que, à ce jour, la protection des objets de l'IFP, conformément à l'objectif général de protection formulé à l'article 6 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, n'est pas suffisamment assurée. Des statistiques sur l'utilisation des surfaces et des études de cas montrent que de nombreuses interventions problématiques dans des objets de l'IFP ont eu lieu dans les années 90, bien que dans des proportions souvent moindres que dans les années 80. Des faiblesses sur le plan de la conception et des problèmes de mise en œuvre compliquent la mission de protection des paysages suisses les plus précieux.

Tobler, Andreas : La Suisse au sein des institutions de Bretton Woods : influence, avantages et répartition des compétences dans l'administration fédérale, paru dans : La vie économique. Revue de politique économique, n° 5-2004, pp. 59-62.

Dix ans après l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, la CdG-E a chargé le CPA d'étudier différents aspects du statut de membre de la Suisse. Outre la répartition des tâches et des compétences entre les autorités fédérales concernées, l'étude a porté sur l'influence de la Suisse et les avantages qu'elle tire de son statut de pays membre du FMI et de la Banque mondiale. Dans son article, l'auteur récapitule les principaux résultats de l'étude. Le bilan intermédiaire de l'activité de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods est certes positif dans l'ensemble, mais l'évaluation du CPA a fait apparaître quelques lacunes au niveau des services fédéraux concernés. Celles-ci concernent, d'une part la répartition des compétences et des responsabilités, d'autre part les mécanismes de coordination dans la politique de la Confédération relative aux deux institutions financières.

Duperrut, Jérôme : La sécurité des denrées alimentaires en Suisse : une application lacunaire, paru dans : La Vie économique. Revue de politique économique, n° 09-2004, pp. 54-58.

Suite aux nombreux scandales alimentaires qui ont ébranlé la confiance des consommateurs suisses, la CdG-N a chargé en 2002 le CPA d'analyser la façon dont la législation suisse sur la sécurité des denrées alimentaires – destinée à assurer le contrôle « de la fourche à la fourchette » – est mise en pratique. L'objectif était d'établir comment sont appliquées les normes destinées à protéger les consommateurs et comment les organes fédéraux remplissent leurs tâches. Cet article montre que la vision politique que requiert la sécurité alimentaire manque de clarté au niveau fédéral, mais surtout que la mise en œuvre des normes pose des problèmes pour les cantons, que la surveillance de l'exécution de la législation n'est pas exercée de façon adéquate et que le manque de coordination entre les différentes parties concernées nuit à l'application uniforme de la législation.

Janett, Daniel : Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments - eine Zwischenbilanz, paru dans : LeGes 2004/2, pp. 137-150 (disponible en langue allemande uniquement).

L'article présente la genèse et le fonctionnement de la fonction d'évaluation du Parlement fédéral. Il dresse un bilan intermédiaire sur les activités d'évaluation du Parlement en s'attardant plus particulièrement sur celles du CPA. Le chapitre 5.1 du présent rapport propose un résumé complet des résultats de cette étude.

Bättig, Christoph : Rentenklau in der beruflichen Vorsorge? Ergebnisse einer Untersuchung zur Ermittlung und Verteilung von Überschüssen bei

Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften, in: Soziale Sicherheit 1/2005, en cours de publication.

A l'été 2002, les sociétés d'assurance privées se sont vu accuser de spoliation des assurés (« Rentenklau »). Sur mandat des CdG, le CPA a tâché de répondre à la question de savoir s'il y a bel et bien eu spoliation des assurés dans le cadre des placements de capitaux du deuxième pilier ou de la répartition du produit de ces placements. L'étude n'a pu ni confirmer ni infirmer le reproche de spoliation des assurés. Elle débouche toutefois sur des résultats qui font apparaître de graves faiblesses dans le système de la prévoyance professionnelle. Celles-ci concernent notamment le contrôle et la surveillance exercée par les autorités sur les institutions collectives de sociétés d'assurance. Les correctifs apportés entre-temps par le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration vont dans le bon sens. Toutefois, seule l'exécution effective des mesures déjà arrêtées ou encore à arrêter montrera s'il sera possible d'atteindre l'objectif d'un deuxième pilier transparent et d'une surveillance efficace.

5 Autres activités du CPA

5.1 La fonction d'évaluation du Parlement fédéral : un bilan intermédiaire

Au début de la nouvelle législature, le CPA a dressé un bilan intermédiaire²⁰ sur la fonction d'évaluation du Parlement fédéral et sur ses propres activités en tant que service parlementaire spécialisé dans la réalisation d'évaluations. En établissant de tels bilans, le CPA vise à optimiser en permanence ses prestations et à les adapter aux besoins de ses mandants parlementaires.

5.1.1 Evaluations dans le cadre de la haute surveillance

Depuis sa création en 1990, le CPA a effectué de nombreuses évaluations portant sur la mise en œuvre, les effets et la conception de diverses politiques fédérales, qui vont de la construction de routes nationales à la problématique des coûts dans l'assurance-maladie et les marchés publics, en passant par le bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes.

En réalisant ces évaluations et bien d'autres encore, le CPA a-t-il rempli les attentes que placent en lui les CdG en tant que service spécialisé ? Ces dernières évaluent en permanence les activités du CPA, qu'elles considèrent comme positives. Selon un bref sondage réalisé en juillet 2004, les présidents des deux CdG et de leurs sous-commissions se déclarent très satisfaits de leur service spécialisé.²¹ Tous estiment utiles les prestations du CPA et saluent la qualité et l'intelligibilité de ses rapports. Les propositions de sujets soumises par le CPA, la pertinence politique de ses rapports et l'influence que ces derniers exercent sur les améliorations apportées au domaine politique qui a fait l'objet d'une l'évaluation sont, pour la plupart, jugées

²⁰ Janett, Daniel, 2004 : Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments - eine Zwischenbilanz, paru dans : LeGes 2004/2, pp. 137-150 (disponible en langue allemande uniquement).

²¹ Sur 13 personnes interrogées, 10 ont répondu aux questions.

favorablement par les organes de direction stratégiques des CdG. Plusieurs personnes interrogées soulignent que la pertinence et les effets politiques des évaluations du CPA dépendent fortement des CdG en leur qualité de mandant. Enfin, les personnes interrogées sont unanimes pour dire que, par rapport à d'autres instruments de la haute surveillance parlementaire,²² les évaluations sont mises en oeuvre à un rythme approprié.

Toutefois, si l'on juge le CPA à l'aune des attentes ambitieuses que les Chambres fédérales formulèrent au début des années 90 à l'égard de leur futur organe de contrôle de l'administration, le bilan est mitigé : l'initiative parlementaire sur la création du CPA attendait en priorité de son service spécialisé une contribution 1) à la professionnalisation, 2) à l'augmentation de l'effectivité et 3) à la systématisation ou la progression continue de l'exercice de la haute surveillance parlementaire.²³

Aux yeux du CPA, le bilan concernant l'objectif numéro un est positif : en collaboration avec le Secrétariat des CdG, le service a contribué de manière non négligeable, ces dernières années, à la professionnalisation de la haute surveillance parlementaire. Ses évaluations permettent de fournir une réponse à des questions même très complexes du contrôle parlementaire en y apportant le degré d'approfondissement et la rigueur scientifique nécessaires.

Il est impossible de dresser un bilan solide en ce qui concerne l'objectif numéro deux sans une comparaison empirique de l'efficacité politique des CdG avec ou sans le soutien du CPA. Actuellement, seules sont disponibles des analyses de cas portant sur les effets politiques des études du CPA²⁴. Tandis que plusieurs évaluations du CPA ont eu des effets visibles sur le domaine politique étudié, ces effets sont faibles ou à peine visibles pour d'autres études. Il faut toutefois préciser que les évaluations peuvent également avoir des conséquences indirectes. Souvent, les résultats d'une évaluation ne se répercutent pas directement sur l'action des organes de décision, mais ils modifient durablement leurs définitions des problèmes et leurs stratégies en matière de solutions. Cette dimension indirecte de l'évaluation est notamment à mettre en avant dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, étant donné que les CdG ont certes des compétences en matière d'investigation, mais ne disposent pas de pouvoir de décision par rapport aux services contrôlés.

L'objectif numéro trois – systématisation et progression continue de l'exercice de la haute surveillance, avec le soutien du CPA – n'a été, de notre point de vue, que partiellement atteint. Le CPA suit les différents domaines de la politique fédérale et soumet chaque année aux CdG une liste contenant des sujets d'évaluation envisageables ; pour cela, il examine la pertinence politique et financière de ces sujets au moyen d'une grille de critères appliquée systématiquement. Toutefois, avec 3,6 postes de titulaires pour les activités scientifiques, le CPA n'a tout simplement pas la taille suffisante pour assumer son rôle de « mémoire institutionnelle » et d'organe de détection précoce des CdG et acquérir une vue globale des points faibles de l'action de l'administration. De surcroît, le calendrier des CdG est, outre des critères spécialisés, fortement influencé par des points de vue politiques. La sélection de domaines politiques sur lesquels portera une analyse approfondie du CPA dépend dans une large mesure de l'actualité politique et des opinions politiques

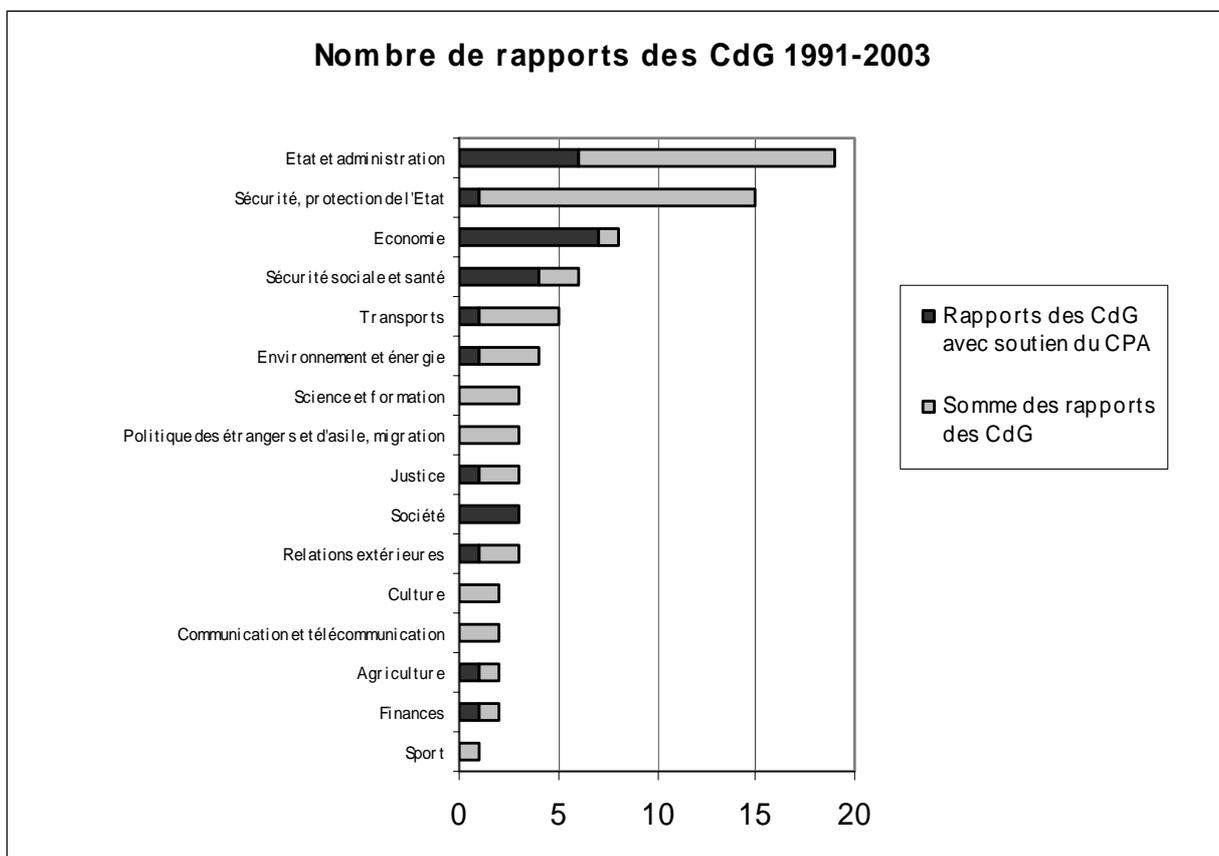
²² Inspections, visites de services, évaluation de requêtes à l'autorité de surveillance, etc.

²³ FF 1990 I 1029.

²⁴ Niederöst, Bruno, 2002 : Erfolgsbedingungen für Evaluationen, LeGes 2002/1, pp. 39-46 (disponible en langue allemande uniquement).

des membres des commissions. Cette approche est bien sûr légitime pour un organe politique tel que les CdG, mais elle ne permet pas toujours d'évaluer des domaines représentatifs de la politique fédérale dans le cadre du contrôle de la haute surveillance, ce que certains peuvent regretter du point de vue de la systématisation initialement visée.

Illustration 8



Source: CPA 2004

5.1.2 Evaluations de l'efficacité au sens de l'art. 170 Cst.

Aux termes de l'art. 170 de la nouvelle Constitution, le Parlement doit veiller au contrôle des mesures prises par la Confédération. Ce mandat constitutionnel relatif à l'évaluation de l'efficacité²⁵ va au-delà du champ d'application de la haute surveillance. En effet, il exige non seulement l'examen des activités des autorités d'exécution, mais également celui de l'Assemblée fédérale elle-même. Comment les organes de l'Assemblée fédérale ont-ils jusqu'à présent mis en œuvre ce mandat ? Bien qu'il soit prématuré d'établir un bilan complet, quelques observations peuvent d'ores et déjà être formulées.

²⁵ La Constitution ne définit pas les instruments au moyen desquels cette évaluation de l'efficacité doit être effectuée. Ainsi, outre l'évaluation, le controlling et le monitoring sont des instruments envisageables. Le CPA considère toutefois la première comme l'instrument principal et, à des fins de simplification, il utilise ci-après tous ces termes comme des synonymes.

Première observation : le Parlement a créé, par le biais de la nouvelle LParl et des dispositions d'exécution correspondantes, les bases légales nécessaires pour la mise en œuvre du mandat d'évaluation conformément à l'art. 170 Cst. L'évaluation de l'efficacité a été ancrée dans la loi en tant que tâche relevant de toutes les commissions.²⁶ Comme par le passé, les commissions²⁷ peuvent demander à l'exécutif la réalisation d'une évaluation de l'efficacité ; elles peuvent en outre faire appel au CPA ou au CDF lorsqu'elles souhaitent une expertise indépendante de l'administration.²⁸ Dans ce cas, elles doivent, à des fins de coordination, soumettre des propositions à la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur).

Deuxième observation : l'instrument de l'évaluation est utilisé, non seulement dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, mais également, et depuis un certain temps déjà, dans le domaine législatif du Parlement. Avant l'entrée en vigueur de l'art. 170 Cst., les organes de l'Assemblée fédérale chargeaient déjà l'exécutif, par le biais de postulats et de clauses d'évaluation légales, de l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération. En ce sens, l'art. 170 Cst. consacre une pratique qui existe depuis longtemps déjà. De même que dans le domaine de la haute surveillance, les évaluations effectuées dans le domaine législatif font apparaître une inégalité sensible en termes de répartition des champs politiques. Ainsi, au cours de la dernière législature, les mandats d'évaluation formulés dans le cadre d'un postulat s'adressaient pour près de la moitié au DFI, relativement souvent au DFE, rarement au DETEC, au DFAE et au DFF, et jamais au DDPS.

Troisième observation : on constate que le Parlement ne recourt quasiment pas aux nouvelles compétences que lui attribue l'art. 170 Cst. dans le domaine de l'évaluation. Jusqu'à présent, il a renoncé à édicter des dispositions relatives à la fonction d'évaluation de l'exécutif. De même, les commissions législatives n'ont pas ou peu utilisé la possibilité qui leur est offerte de confier au CPA des évaluations extérieures à l'administration. En 2004, une seule proposition, émanant de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N), a été soumise à la CPSur quant à une évaluation de la loi sur le personnel de la Confédération. La CPSur a provisoirement rejeté cette proposition au motif qu'elle était déposée trop tôt d'un point de vue politique ; elle a été intégrée dans la planification annuelle des CdG. La réticence des commissions législatives est due probablement au fait que de nombreux membres du Parlement ne connaissent pas encore bien la portée du mandat constitutionnel relatif à l'évaluation de l'efficacité. Par ailleurs, selon les indications de leurs secrétariats, les commissions législatives ne recourent quasiment pas aux prestations du CPA en raison des ressources limitées de ce dernier : elles reculent devant la charge de travail que représente la formulation de mandats d'évaluation à l'intention du CPA, qui, en raison d'un manque de capacités, ne pourront être menés à bien.

Quatrième et dernière observation : le Parlement recourt trop peu à sa fonction d'évaluation prospective. Les évaluations visent non seulement le contrôle rétrospectif de l'efficacité de mesures déjà mises en place, mais également l'estimation des conséquences de mesures planifiées. Des évaluations prospectives permettraient dès la phase législative de mettre davantage le doigt sur des points

²⁶ Art. 44, al. 1, let. e, LParl.

²⁷ Ou d'autres organes de l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 31 LParl.

²⁸ Art. 27 LParl.

faibles de textes de loi, du point de vue de la conception, et de les corriger. Aux termes de l'art. 141, al. 2, LParl, le Conseil fédéral doit évaluer, dans son message à l'intention du Parlement, les conséquences probables d'un projet d'acte. Dans la pratique toutefois, la plausibilité des hypothèses sur l'efficacité d'arrêtés fédéraux n'est que rarement vérifiée avec le degré d'approfondissement requis lors de l'élaboration du message du Conseil fédéral ou durant la phase d'examen parlementaire. Conséquence : certains arrêtés fédéraux présentent des points faibles du point de vue de la conception et leurs objectifs ne peuvent être réalisés que de manière limitée, voire pas du tout, quelles que soient les prestations de l'administration en matière d'exécution. Ainsi, une évaluation réalisée par le CPA²⁹ a montré que de nombreuses mesures de maîtrise des coûts énoncées dans la loi sur l'assurance-maladie³⁰ reposent sur un modèle de causalité peu clair, ce qui aurait pu être identifié et corrigé dès la phase législative.

En résumé, on peut dire que, cette dernière décennie, l'Assemblée fédérale a mis sur pied une fonction d'évaluation performante mais que, dans le domaine d'activité du Parlement, des améliorations sont possibles s'agissant d'une utilisation ciblée de l'instrument de l'évaluation.

5.2 Mise en œuvre, au sein de l'exécutif, de l'art. 170 Cst.

L'art. 170 Cst. n'est pas un mandat réservé à l'Assemblée fédérale. L'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération représente une tâche commune au Parlement, à l'exécutif et au CDF. C'est dans cet esprit qu'en 2002, la Conférence des secrétaires généraux (CSG) a mis en place le groupe de travail interdépartemental « IDEKOWI » ; celui-ci était chargé de formuler des recommandations à l'intention du Conseil fédéral concernant la mise en œuvre, au sein de l'exécutif, de l'art. 170 Cst. Le CPA représentait les Services du Parlement au sein du groupe de travail IDEKOWI.

Le groupe IDEKOWI a remis son rapport à la CSG au 2^e semestre 2004.³¹ Il parvient à la conclusion que, ces 20 dernières années, les outils destinés à l'évaluation de l'efficacité ont été considérablement améliorés au sein du pouvoir exécutif, mais que, au vu des restrictions budgétaires et des lacunes constatées dans l'exécution des mesures prises par la Confédération, de nouveaux progrès doivent être accomplis. Le rapport observe notamment que les services de l'administration n'ont pas encore tous pris l'habitude de recourir à l'instrument d'évaluation de l'efficacité et que les objets des évaluations sont parfois choisis arbitrairement. Il relève qu'une importance insuffisante est accordée au contrôle de l'efficacité économique, déplore le manque de planification et de coordination et indique que les résultats d'évaluations de l'efficacité ne sont pas suffisamment exploités dans les processus décisionnels.

²⁹ CPA, 2001 : Mesures de maîtrise des coûts de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal). Mesures et marge de manœuvre des responsables de la Confédération, Berne.

³⁰ Loi fédérale du 18.3.1994 sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10).

³¹ Office fédéral de la justice : Efficacité des mesures prises par la Confédération. Propositions de mise en œuvre de l'art. 170 de la Constitution fédérale dans le contexte des activités du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, Berne. Le rapport peut être téléchargé depuis le site Internet www.bj.admin.ch → Evaluation.

Le 3 novembre 2004, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport du groupe IDEKOWI et adopté, en s'appuyant sur les travaux préliminaires du groupe, diverses mesures destinées à l'amélioration du contrôle de l'efficacité des activités au sein de l'exécutif.³² Ainsi, même si les évaluations de l'efficacité continuent d'être l'affaire des offices, les départements et le Conseil fédéral doivent jouer un rôle plus actif dans la définition de la stratégie et des priorités ainsi que dans l'exploitation des résultats. La Chancellerie fédérale veillera à ce que les évaluations de l'efficacité de l'exécutif soient davantage intégrées dans la planification stratégique³³ du Conseil fédéral et s'assurera de leur concordance avec celles du Parlement et du CDF. L'Office fédéral de la justice veillera à la prise en compte des aspects de l'efficacité lors de l'élaboration ou de la révision de textes de loi et conseillera les autres services en la matière. Le critère de la rentabilité des mesures prises par la Confédération doit être davantage respecté. Une banque de données contenant tous les projets d'évaluation de la Confédération doit permettre l'amélioration de la transparence et de la coordination. Il est prévu par ailleurs d'optimiser l'offre de formation interne à l'administration en matière de recours aux instruments de l'évaluation de l'efficacité. Contrairement à la proposition du groupe IDEKOWI, le Conseil fédéral a pour l'instant renoncé à demander la modification d'un article de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration relatif à l'évaluation de l'efficacité.³⁴

6 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

Au cours de l'exercice sous revue, le CPA a disposé, pour le recours à des experts externes et le financement de postes temporaires, d'un budget total de 275 800 francs. 196 899 francs ont été dépensés pour les projets suivants :

Projet	Etat
Répartition des excédents de la prévoyance professionnelle	achevé
Protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique	achevé
Le rôle de la Confédération en matière d'assurance-invalidité	sera achevé au 2 ^e trimestre 2005
Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale	sera achevé au 2 ^e trimestre 2005
Les « Tests PME » de la Confédération	sera achevé au 1 ^{er} trimestre 2005
Mesures de contrainte en matière de droit des étrangers	sera achevé au 1 ^{er} trimestre 2005

³² www.bj.admin.ch → Evaluation, communiqué du 3.11.2004.

³³ Programme de la législature, objectifs annuels du Conseil fédéral, etc.

³⁴ Loi fédérale du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010).

Concernant son activité maîtresse – la réalisation d'évaluations dans le cadre de la haute surveillance parlementaire – le CPA achèvera au cours du 1er semestre 2005 les quatre projets d'évaluation en cours, destinés aux CdG. Sur la base de la planification annuelle des CdG, qui doit être adoptée en janvier 2005, le CPA devrait entamer, sur mandat des CdG, trois à quatre nouveaux projets d'évaluation d'une certaine envergure. S'agissant des activités à l'intention des commissions législatives, le CPA dégagera des ressources pour un mandat d'évaluation destiné à une commission législative. Des capacités seront également réservées pour les propositions de thèmes ainsi que pour des publications, des exposés et des cours.

Dans le cadre du bilan intermédiaire sur la fonction d'évaluation du Parlement fédéral (voir point 5.1), le CPA examinera plus en détail les aspects critiques qui le concernent et élaborera des améliorations, en concertation avec les CdG et leur secrétariat. Il s'agira notamment d'examiner la manière dont le CPA pourrait flexibiliser sa planification et, partant, réagir plus vite aux besoins des commissions. Autre sujet envisagé : l'adaptation de l'offre de prestations du CPA et une valorisation des projets de court terme, concernant une problématique très précise.

Index des abréviations

AI	Assurance-invalidité
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
CdG	Commission de gestion
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations), RS 220
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPSur	Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance
CSG	Conférence des secrétaires généraux
cst.	Constitution fédérale, RS 101
DDC	Direction pour le développement et la coopération
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
FF	Feuille fédérale
IDEKOWI	Groupe de travail interdépartemental sur les évaluations de l'efficacité
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie, RS 832.10
LCD	Loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale, RS 241
LDIP	Loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé, RS 291
LEtr	Loi sur les étrangers
LIC	Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs, RS 944.0
LParl	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale, RS 171.10
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données, RS 235.1
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, RS 831.40
LSA	Loi fédérale du 23 juin 1978 sur la surveillance des institutions d'assurance privées, RS 961.01
LSEE	Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, RS 142.20
OAI	Offices AI des cantons

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFAP	Office fédéral des assurances privées
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFS	Office fédéral de la statistique
ONG	Organisation non gouvernementale
Osec	Business Network Switzerland
PFPD	Préposé fédéral à la protection des données
PME	Petites et moyennes entreprises
PRS	Présence Suisse
RUMBA	Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale
UE	Union européenne