

**Rapport annuel 2006 du Contrôle parlementaire
de l'administration**

**Annexe au rapport annuel 2006 des Commissions de gestion et de la
Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 19 janvier 2007

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2006

Le droit fédéral ne cesse de s'étoffer d'année en année et les cycles de révision des lois sont de plus en plus courts. Toutes ces mesures législatives sont-elles efficaces ? Sont-elles mises en œuvre avec efficacité, atteignent-elles leurs objectifs et sont-elles à même de résoudre les problèmes qui ont été à l'origine de leur élaboration ? Ces questions sont au cœur de l'activité du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), le centre de compétence de l'Assemblée fédérale en matière d'évaluations politiques.

L'année sous revue a été très riche et exigeante pour le CPA qui, mandaté par les Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats (CdG), a achevé avec succès quatre projets. Notre étude sur la recherche de l'administration fédérale montre que les objectifs d'optimisation définis dans ce domaine, notamment une meilleure coordination entre les différents acteurs ainsi qu'une planification stratégique et financière au moyen de plans directeurs de recherche, n'ont été atteints que partiellement. Nouvellement créé, le comité de pilotage, qui est situé au-dessus des départements, n'a qu'une simple fonction de plate-forme d'information et, faute d'instruments adéquats, il ne peut quasiment pas influencer sur le pilotage de la recherche au sein de l'administration fédérale. Quant aux plans directeurs de recherche, ils sont de qualité très inégale : tandis que certains se contentent de formuler des priorités thématiques, d'autres définissent en outre des priorités en termes de contenu, de délai et de moyens financiers. Toutefois, une planification claire des ressources n'est souvent effectuée que de manière rudimentaire, ce qui rend difficile un controlling ultérieur (voir point 2.1.1).

Il ressort de l'évaluation de la conduite stratégique des activités de la Direction du développement et de la coopération (DDC) que cette dernière dispose d'une large marge de manœuvre pour la définition stratégique et thématique de ses programmes et qu'elle n'est que faiblement pilotée par le Conseil fédéral et le Département. Bien que la DDC jouisse d'une grande reconnaissance, en Suisse comme à l'étranger, pour ses projets concrets, on remarque que son engagement reste vague sur le plan stratégique. Par ailleurs, lors de l'étude, la DDC n'a pu montrer de manière claire quels moyens financiers ont été consacrés à quels projets. Elle n'en justifie et pilote que plus ses activités par le biais d'un système de documents stratégiques complexe et au caractère plutôt opaque. Les auteurs de l'évaluation émettent des doutes quant à l'efficacité et à l'adéquation de cette démarche (voir 2.1.2).

Le recours à des experts externes par l'administration fédérale est régulièrement sous le feu des critiques. Notre étude – le plus vaste état des lieux de ce type jamais réalisé – montre, et il s'agit là d'une estimation conservatrice, que l'administration fédérale centrale a consacré pour la seule année 2004 entre 600 et 700 millions de francs à des mandats d'expertise. On remarque, ce faisant, que la plupart des services adoptent une pratique peu ouverte à la concurrence lors de l'attribution de mandats d'expertise et que l'écrasante majorité des départements ne pilotent pas la pratique d'attribution de leurs offices ou ne la pilotent que faiblement (voir point 2.1.3).

A l'issue de son évaluation achevée en 2005 et portant sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, le CPA a étudié, dans le cadre d'un projet succinct, la protection de l'enfance dans ce domaine. Résultat : entre 2002 et 2004, 355 mineurs ou présumés mineurs ont été mis en détention en vue du refoulement dans 17 cantons. Dans près de 60 % des cas, la durée de détention était supérieure à quatre jours ; 14 % des mineurs ont été détenus entre trois et neuf mois. Dans quasiment tous les cantons, les mineurs ne sont pas séparés des adultes et ils ne bénéficient pas d'un encadrement particulier. Seuls quelques cantons accordent une assistance judiciaire aux mineurs, la plupart du temps uniquement sous certaines conditions (voir point 2.1.4).

S'appuyant sur les propositions du CPA, les CdG ont confié quatre nouveaux mandats au CPA au cours du 1er semestre 2006 ; ceux-ci devraient être achevés au cours du deuxième ou du troisième trimestre 2007. Le nombre accru, ces derniers temps, de catastrophes naturelles confère un accent particulier au projet actuellement consacré à la gestion des dangers naturels à l'échelon de la Confédération. Cette étude soulève la question de savoir si les subventions de la Confédération versées dans le cadre des dangers naturels reposent sur une base normative cohérente, si elles sont en adéquation les unes avec les autres et si elles sont utilisées de manière appropriée (voir point 2.2.1).

L'évaluation de la gestion immobilière civile de la Confédération vise à savoir si les bases normatives permettent une gestion immobilière efficace, si la répartition des compétences entre l'Office fédéral des constructions et de la logistique et les organisations d'utilisateurs est adéquate et si les objectifs stratégiques sont mis en œuvre de manière appropriée (voir point 2.2.2).

Le projet « Acquisition de l'armement au sein du DDPS » se penche notamment sur la manière dont sont mis en œuvre les principes de la politique d'armement du Conseil fédéral, sur la collaboration entre les partenaires impliqués dans le processus d'acquisition ainsi que sur les critères de sélection retenus lors de décisions relatives à l'acquisition et la pondération avec laquelle ils sont appliqués. Il s'agit en outre de savoir si le Parlement dispose des informations qui lui permettent de procéder à un pilotage efficace dans ce domaine (voir point 2.2.3).

En menant un audit de l'Office fédéral du sport (OFSP) sur mandat de la CdG du Conseil des Etats, le CPA prend une nouvelle direction en termes de méthode. Les CdG disposent d'instruments de contrôle variés et appropriés ; ces derniers temps, plusieurs de leurs membres ont cependant émis le souhait de compléter cet éventail par des « audits de gestion ». Ces audits doivent évaluer les structures, processus et performances de services administratifs ainsi que la conduite stratégique de ces derniers par le Département compétent ou le Conseil fédéral. Dans le cadre du projet-pilote consacré à l'OFSP, le CPA a pour mission de développer une méthodologie adéquate ainsi que d'estimer la faisabilité et l'utilité de ces audits de gestion (voir point 2.2.4).

Le CPA évolue principalement, mais pas exclusivement, dans le domaine de la haute surveillance parlementaire. A travers l'étude portant sur la fondation culturelle Pro Helvetia, réalisée sur mandat de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats, il a réalisé pour la première fois en 2006 une

évaluation à l'attention d'une commission législative. Son étude parvient à la conclusion que Pro Helvetia apporte une contribution importante à l'encouragement de la production artistique et à la représentation de notre pays sur le plan culturel. Mais elle montre également que le profil de la fondation n'est pas clairement délimité par rapport à celui d'autres services publics d'encouragement de la culture, que la structure de direction a besoin d'être renouvelée, que la fondation a des difficultés à définir des priorités et que, malgré de nettes améliorations réalisées ces derniers temps, elle enregistre encore des frais généraux trop élevés. Le CPA est d'avis que le projet de nouvelle loi concernant la fondation, mis en consultation, apporte certes des améliorations, mais il considère certains de ses aspects comme largement en deçà des objectifs formulés par le Conseil fédéral lui-même (voir point 3.1).

Enfin, le CPA a présenté en 2006 des exposés sur l'évaluation politique dans les instituts de sciences politiques et de sciences administratives de différentes universités. Par ailleurs, son activité a suscité cette année l'intérêt accru de parlements cantonaux, qui veulent optimiser le pilotage et le contrôle parlementaires de l'administration. Ainsi, le CPA a informé directement les organes compétents des cantons de Bâle-Ville et Lucerne de son mandat et de sa méthode de travail.

Table des matières

1 Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale	5
2 Projets réalisés à la demande des CdG	6
2.1 Projets achevés	6
2.1.1 Pilotage de la recherche de l'administration fédérale	6
2.1.2 Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC	10
2.1.3 Recours à des experts externes par l'administration fédérale	14
2.1.4 Projet succinct : Protection de l'enfance et mesures de contrainte dans le droit des étrangers	19
2.2 Nouveaux projets lancés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire	21
2.2.1 Gestion des dangers naturels à l'échelon de la Confédération	22
2.2.2 Gestion immobilière civile de la Confédération	25
2.2.3 Acquisition de l'armement au sein du DDPS	26
2.2.4 Projet-pilote Audit de gestion de l'Office fédéral du sport	27
3 Evaluation de l'efficacité au sens de l'article 170 Cst.	29
3.1 Evaluation de Pro Helvetia	29
3.2 Bilan intermédiaire relatif à l'application de l'article 170 Cst.	33
4 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts	35
5 Priorités pour l'année 2007	35
Index des abréviations	36

Rapport

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

Le métier principal du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) consiste en la réalisation d'évaluations. 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 des 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.

Dans le cadre parlementaire, le procédé de l'évaluation est utilisé par les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et par les commissions législatives. Les CdG exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Elles 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 des instruments ci-dessus, le procédé de l'évaluation s'est imposé comme un outil important de la haute surveillance parlementaire.

Outre le cadre de la haute surveillance, les mesures prises par l'Etat peuvent être évaluées par les commissions législatives. 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'art. 170 de la Constitution fédérale (Cst.), la loi sur le Parlement (LParl), entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2003, permet à toutes les commissions de faire évaluer l'efficacité des mesures prises par la Confédération.¹

En raison du temps que requièrent les évaluations et de la complexité de leur méthodologie, les commissions confient leur réalisation à des services spécialisés. C'est dans le cadre de la professionnalisation de la haute surveillance parlementaire que le CPA a été créé au début des années 90. Les tâches de ce service spécialisé sont définies dans l'article 10 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement (OLPA)². Le CPA réalise, à la demande des CdG, des évaluations et attire l'attention de ces dernières sur des sujets qui nécessitent une analyse approfondie. Il vérifie en outre la qualité des évaluations internes à l'administration et leur application aux processus décisionnels. Le CPA assiste également les commissions législatives en

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**).

² Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3.10. 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA ; RS **171.115**).

effectuant des expertises scientifiques et évalue, à leur demande, l'efficacité des mesures prises par la Confédération. Enfin, il les conseille lors du traitement, sur le plan politique, des résultats des évaluations.

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 œuvre par l'administration. En règle générale, les rapports du CPA sont publiés ; ils peuvent être commandés auprès du CPA ou téléchargés sur le site Internet du Parlement : www.parlament.ch (liens Commissions / 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.

2 Projets réalisés à la demande des CdG

2.1 Projets achevés

2.1.1 Pilotage de la recherche de l'administration fédérale

Bien que le principe d'une recherche publique soit largement admis, la mise en œuvre et le manque de transparence de ces activités de recherche étaient régulièrement en butte à la critique. Le Conseil fédéral y a répondu par des réformes, notamment par la mise en place d'un comité de pilotage interdépartemental en vue d'une meilleure coordination au sein de la recherche de l'administration fédérale ou encore par l'introduction, par domaine politique, de plans directeurs de recherche pluriannuels destinés à l'amélioration de la planification thématique et financière. Cependant, la recherche de l'administration fédérale faisait encore l'objet de critiques dans divers milieux, politiques et économiques. Son budget est de quelque 250 millions de francs par an (2005).

C'est dans ce contexte que, le 2 juin 2005, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé le CPA de réaliser une évaluation portant sur la répartition des compétences au sein de l'arrangement politico-administratif de la recherche de l'administration fédérale ainsi que sur les plans directeurs de recherche et leur mise en œuvre. Le CPA a lancé un appel d'offres pour ce mandat d'expertise, qu'il a confié le 17 août 2005 à la société Landert Farago Partner.

Les méthodes suivantes ont été utilisées pour l'évaluation : une analyse détaillée des documents disponibles, en particulier des neuf plans directeurs de recherche de la période 2004-2007 et des quatre plans directeurs de la période précédente (2000-2003), ainsi que l'étude de la banque de données sur les projets de recherche ARAMIS (Administration Research Action Management Information System), dont les entrées ont été analysées sous l'angle de la mise en œuvre des plans directeurs de recherche. Trente-six entretiens personnels avec les responsables des plans directeurs de recherche ont permis de compléter et de valider les analyses des documents. Les principaux résultats de l'évaluation sont récapitulés ci-dessous.

Evaluation de l'arrangement politico-administratif

Dans cette partie, il s'agissait de répondre à des questions portant sur les bases légales, les compétences et les ressources, les acteurs et les instruments de coordination.

Selon Landert Farago Partner, les bases légales générales (loi et ordonnance sur la recherche par ex.) ne s'appliquent à la recherche de l'administration fédérale que de manière très globale. L'organisation de l'organe central de pilotage, le comité de pilotage, est définie par le biais d'un arrêté du Conseil fédéral. Son cadre légal étant sommaire, l'attribution des compétences l'est tout autant ; les compétences attribuées au comité de pilotage, situé au-dessus des départements, ne lui permettent pas de piloter les contenus et ressources au sein de la recherche de l'administration fédérale. Les dispositions légales relatives aux différents domaines politiques sont formulées dans diverses lois spéciales. Or, le ton de ces lois demeure trop général pour qu'elles soient appliquées à la mise en œuvre des plans directeurs de recherche.

Les compétences et ressources, dont les acteurs disposent formellement dans le domaine de la recherche de l'administration fédérale, sont aussi peu spécifiées que les bases légales. Le comité de pilotage illustre parfaitement cette situation : il ne peut ni ne veut décider en la matière. Ainsi, il prend connaissance des plans directeurs de recherche, mais ne dispose d'aucune procédure formelle d'approbation ni de possibilité d'adoption de directives ou de renvoi. Par ailleurs, il a déjà été déterminé explicitement, dans une phase antérieure, que les questions budgétaires demeuraient de la compétence des offices. Contrairement à ce que son nom indique, le comité de pilotage a donc abandonné les principaux instruments de pilotage.

Les ressources disponibles en matière de recherche varient fortement d'un domaine politique à l'autre. Elles ne sont pas proportionnelles aux autres champs d'activité d'un domaine politique. Tandis que l'Office fédéral de l'agriculture et ses stations de recherche étaient dotés en 2005 d'un budget supérieur à soixante-dix millions de francs ou encore que soixante millions étaient consacrés à la coopération au développement, l'Office fédéral des assurances sociales ne disposait que d'à peine 770 000 francs pour la recherche (voir tableau 1). Dans ce dernier cas, cela ne peut qu'avoir des conséquences négatives sur la mise à disposition de connaissances en cas de problèmes politiques.

Vue globale des ressources sur la période 2003 - 2006 (en milliers de CHF)

Tableau 1

Office responsable	Compte 2003	Compte 2004	Budget 2005	Prévision 2006
Office fédéral du développement territorial	1 792	2 176	1 993	1 857 ²
Office fédéral des routes	7 899	9 470	6 643	7 800
Office fédéral de l'énergie	34 905	29 139	24 174	22 600
Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage	5 330	6 097	3 336	4 837
Office fédéral du sport	294	2987	2950	2950
Direction de la politique de sécurité / DDPS	300	298	300	0
armasuisse/ Science et technologie ³	14 485	14 400	15 295	16 000
Division politique / DFAE	2 160	2 519	2 600	2 600
Centre de politique de sécurité internationale	515	354	620	620
DDC ¹	65 726	59 608	60 000	60 000
Office fédéral de la culture	402	79	683	315
Office fédéral de la santé publique	13 050	16 003	21 417	16 214
Office fédéral des assurances sociales	1 217	743	768	606
Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie	1 473	2 182	3 700	3 500
Office fédéral de l'agriculture	6 487	6 004	6 421	6 230
Agroscope	68 000	70 192	65 098	62 613

Source : Landert Farago Partner, d'après les offices fédéraux et ARAMIS

¹ Mandats (environ 1/10) et contributions (environ 9/10) confondus

² Information écrite de cet office fédéral

³ Couvert par un plan directeur de recherche de l'office, mais n'est pas partie intégrante du domaine politique portant sur la politique de sécurité (extérieure) et de paix.

En ce qui concerne les acteurs, les offices responsables sont déterminants ; ce sont d'ailleurs eux qui puisent dans leur budget la principale part du financement. Des contacts, des entretiens et des transferts de savoir-faire ont lieu au sein du comité de pilotage et du groupe de coordination, qui réunit des spécialistes de la recherche et se situe au-dessous du comité, dans des consultations à l'échelon des offices et, parfois, des départements ainsi que dans le cadre d'instances d'experts et d'instances consultatives. Toutefois, les décisions essentielles sont généralement prises au sein des offices responsables. Le plan directeur de recherche est donc le projet d'un office, bien qu'il couvre des domaines politiques allant au-delà de celui-ci.

Sur le plan transversal, les plans directeurs de recherche s'avèrent donc avant tout être des instruments d'information et de coordination qui ne présentent que des possibilités de pilotage modestes. On peut considérer que le comité de pilotage a une fonction de plate-forme d'information ; quant au groupe de coordination, il accomplit un travail productif. Sur la base de la banque de données ARAMIS pour les projets de recherche, le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche regroupe

les données centrales de controlling relatives à la recherche de l'administration fédérale. Un pilotage global plus approfondi n'a toutefois pas lieu, faute d'instruments adéquats. Les auteurs du rapport en concluent que les plans directeurs de recherche sont appropriés à des fins de coordination et d'information, mais qu'ils ne le sont en revanche pas pour un pilotage de la recherche de l'administration fédérale actif sur le plan transversal.

Evaluation des plans directeurs de recherche actuels

En ce qui concerne l'étendue du contenu des plans directeurs de recherche, les auteurs constatent qu'ils couvrent effectivement une grande partie des activités de recherche de la Confédération. Des lacunes d'une certaine importance surgissent actuellement car, pour des raisons de ressources notamment, trois des plans directeurs prévus n'ont pas vu le jour (sécurité sociale, formation professionnelle, culture). La concentration sur les offices a fait émerger d'autres lacunes. Ainsi, comme son nom l'indique, le plan directeur de recherche « Développement durable du territoire et mobilité » inclut certes la recherche sur le logement, mais les activités correspondantes de l'Office fédéral du logement sont effectuées en parallèle et dans un cadre en grande partie non contraignant.

On constate une certaine correspondance entre les plans directeurs de recherche, la législature et les priorités de la politique fédérale, telles qu'elles sont par exemple définies dans les « Défis 2003-2007 » de l'état-major de prospective de l'administration fédérale. Cependant, l'influence est plutôt exercée par les premiers sur les dernières, d'autant plus que la plupart des plans directeurs de recherche ont été définis plus tôt et qu'un grand nombre de responsables de ces plans directeurs ont soumis des suggestions à l'état-major de prospective.

Il existe entre les plans directeurs de recherche de nombreuses interfaces. Certains d'entre eux tentent de définir les termes afin de clarifier ces interfaces. Ils traitent également les questions d'interface dans le cadre de l'état actuel de la recherche et de la définition des priorités thématiques. Les plans directeurs ont beau se distinguer les uns des autres pour ce qui est de l'exhaustivité, de la tonalité et de la forme de la fonction d'information, ils sont rédigés de manière claire. Aucun doublon n'a été constaté au niveau des plans directeurs.

Certains plans directeurs de recherche ne vont pas au-delà de la formulation de priorités thématiques, tandis que d'autres définissent en outre des priorités en termes de contenu, de délai et de moyens. Toutefois, la répartition des moyens, autrement dit, une planification des ressources claire, n'est souvent effectuée que de manière rudimentaire, ce qui rend difficile un controlling ultérieur. Des récapitulatifs détaillés des flux financiers prévus vers les priorités thématiques sont au cœur de toute planification conceptuelle et devraient être exposés soigneusement, afin que l'exécutif et le Parlement puissent prendre des décisions fondées (éventuellement divergentes).

Concernant une appréciation globale de la qualité des plans directeurs de recherche, les auteurs du rapport indiquent qu'il est difficile de tirer une conclusion simple, les différences étant trop grandes. Il existe encore des écarts considérables entre les offices, en particulier pour ce qui est de l'expérience en matière d'évaluation et des contrôles de l'efficacité, mais également dans le domaine de la gestion de la recherche, notamment l'octroi de mandats et le suivi de projets ; concernant les priorités, on observe ces déficits plutôt au niveau de la mise en œuvre des plans

directeurs de recherche. Or, ces phases sont au moins aussi importantes pour le pilotage que la phase d'élaboration des plans directeurs.

Force est de constater que les instruments de pilotage que sont les plans directeurs de recherche permettent aux offices de coordonner jusqu'à un certain degré leurs activités de recherche dans les domaines politiques correspondants et de procéder à une attribution des contenus et des ressources cohérentes. A ce niveau, la fonction de pilotage des thèmes et d'allocation des moyens ainsi que l'assurance qualité (sa partie principale) peuvent être exercées. Le pilotage n'est cependant pas effectué partout et ne présente pas partout le même caractère systématique. A cet échelon, il existe des potentiels d'optimisation qui ne pourront être réalisés que si l'activité du comité de pilotage dans ce domaine est plus intense. Cela permettra de savoir si les plans directeurs de recherche sont appropriés à un niveau supérieur.

Evaluation de la mise en œuvre d'anciens plans directeurs de recherche

Enfin, la mise en œuvre des cinq plans directeurs de recherche pour la période 2000-2003 a été évaluée. La banque de données ARAMIS renseigne sur les projets de recherche réalisés en interne ou à l'extérieur. Un examen plus approfondi a montré cependant qu'une analyse des ressources et des priorités thématiques conformément aux plans directeurs de recherche est quasiment impossible pour la plupart des domaines politiques. Cela est dû au fait que, jusqu'à présent, les rubriques pour la saisie de projets étaient peu convergentes avec les thèmes et priorités des plans directeurs. Par conséquent, une évaluation chiffrée fiable d'ARAMIS sous l'angle des priorités thématiques des plans directeurs est difficilement possible.

Il est cependant indéniable, au vu des résultats qualitatifs, que des écarts, dus à des facteurs internes et externes, existent entre les plans directeurs de recherche et leur mise en œuvre. Des changements de personnel, des réorganisations, des transferts internes de fonds, d'une part, et les réactions des offices à des enjeux imprévisibles, qui surgissent subitement, et à des demandes émanant de la sphère politique, d'autre part, sans oublier les modifications apportées au budget par le Parlement et les évolutions de l'environnement international de la recherche restreignent les possibilités de planifier la recherche, notamment la recherche appliquée.

Après avoir pris connaissance du rapport d'évaluation de Landert Farago Partner, le 3 mai 2006, la CdG-N en a tiré les conséquences politiques dans son rapport publié le 23 août 2006 et a formulé différentes recommandations à l'attention du Conseil fédéral.

2.1.2 Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC

La DDC est l'acteur principal de l'aide publique au développement de la Suisse. Ses activités sont très bien perçues par la population en Suisse et par les pays

partenaires.³ Cependant, des critiques ont été émises ces dernières années. Elles portaient sur les points suivants : projets trop dispersés, manque de transparence en matière de répartition des ressources financières et absence d'orientation stratégique des programmes et projets de la DDC.

En juin 2005, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a chargé le CPA de procéder à l'examen de la cohérence et de la conduite stratégique des activités de la DDC.

L'étude devait répondre à deux questions. La première consistait à savoir si l'orientation donnée au contenu des programmes et projets de la DDC était conforme aux prescriptions légales. Le CPA a confié cette première partie de l'étude à la société B,S,S, Volkswirtschaftliche Beratung. L'équipe d'experts a analysé les exigences *légales*, juridiques et stratégiques de la coopération au développement puis, après une évaluation de la banque de données sur les projets de la DDC, elle les a comparées aux projets effectivement réalisés. La deuxième question soulevée concernait la conduite stratégique des activités de la DDC. Il s'agissait de savoir si les prescriptions légales et stratégiques relatives au pilotage de la coopération du développement de la DDC sont appropriées et si elles ont été respectées lors de l'élaboration de la stratégie.

Concernant la première partie de l'étude, le rapport montre qu'à quelques exceptions près, les projets de la DDC respectent les prescriptions légales, juridiques et stratégiques. Mais il ressort également du rapport que les prescriptions relatives à la coopération au développement de la DDC sont très vagues et que la DDC dispose de facto d'une grande marge de manœuvre en ce qui concerne le contenu de ses programmes et de ses projets. L'étude a par ailleurs montré que les prescriptions du Parlement et du Conseil fédéral ne fixent pas d'objectifs de référence concrets pour l'aide publique au développement de la Suisse, ce qui rend difficile l'examen de la conformité aux objectifs et de l'efficacité des projets de la DDC.

En se basant sur la marge de manœuvre relativement grande dont jouit la DDC, les experts ont montré, au moyen de l'évaluation de la banque de données sur les projets de la DDC, que l'orientation stratégique des projets de la DDC est effectivement très vaste et peu ciblée. Il ressort du tableau 2 qu'en 2005, par exemple, la DDC a soutenu des projets touchant 42 secteurs différents à hauteur de budgets relativement modestes.

³ Voir Organisation de coopération et de développement économique OCDE (2005) / Comité d'aide au développement (CAD) : *Examen par les pairs : la Suisse*. Contrôle fédéral des finances (CDF) (2005) : *Attribution de mandats par la Direction du développement et de la coopération : Audit de rentabilité*. Pour une évaluation internationale transparente (n Mo. 05.3017) ; Lobbying politique à la DDC (Qst. 04.5172) ; Mieux cibler l'aide au développement (Ip. Pfister 04.3500). Le Matin dimanche du 26 septembre 2004 : « *Le Parlement hausse le ton. Interrogations et enquête autour de l'activisme de la DDC* ».

Répartition par secteur des projets de la DDC

Tableau 2

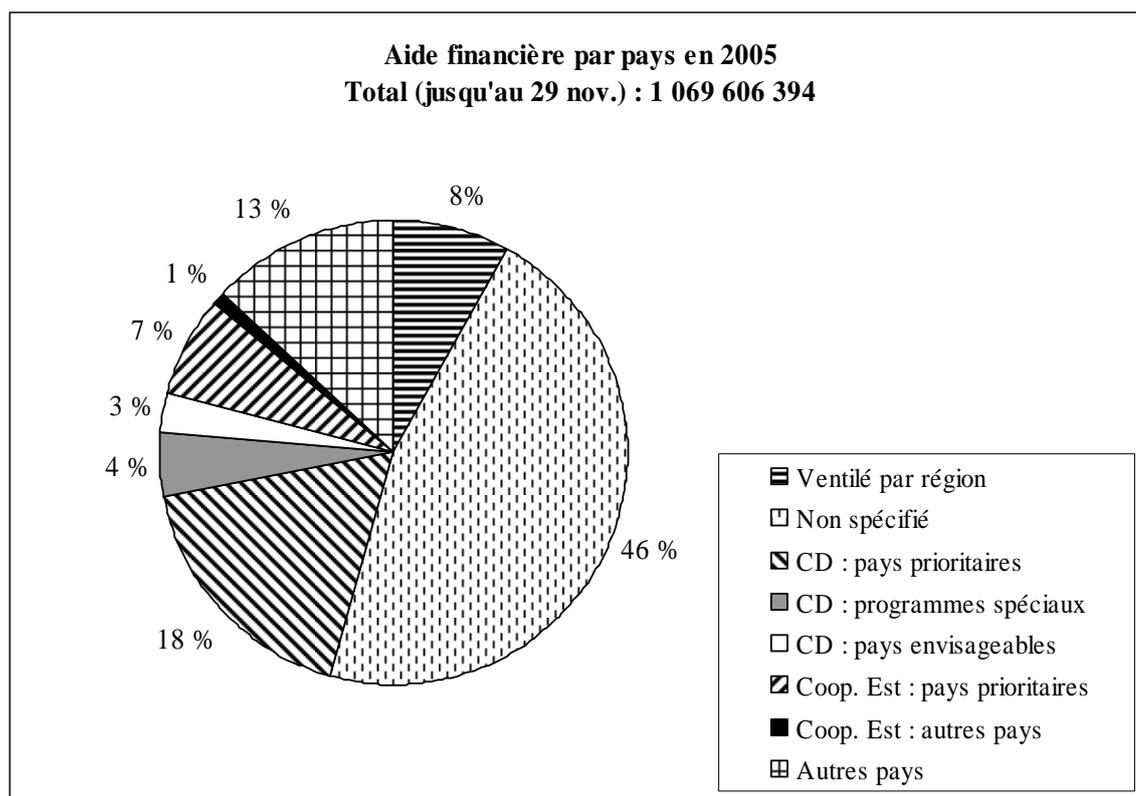
Secteur	2005 (jusqu'au 29.11.)	Secteur	2005 (jusqu'au 29.11.)
Coûts administratifs	13.7%	VIH / SIDA	0.6%
Recherche agricole	2.8%	Logement	0.7%
Agriculture / général	3.4%	Droits de l'homme	1.5%
Aide aux réfugiés	5.8%	Techn. de l'inform. et de la comm. (TIC)	0.9%
Soins de santé primaires	2.8%	Information	0.8%
Culture et loisirs	0.8%	Déminage	0.1%
Décentralisation / démocratisation	3.8%	Développement légal et judiciaire	1.2%
Eau potable / assainissement	1.9%	Elevage	0.6%
Education / général	2.6%	Recherche médicale	0.2%
Aide alimentaire d'urgence	4.7%	Consolidation de la paix après des conflits	1.4%
Situations d'urgence	17.1%	Education primaire	0.6%
Emploi	0.5%	Gestion financière dans le secteur public	0.1%
Energie	0.4%	Reconstruction	1.3%
Protection de l'environnement	3.5%	Développement rural	3.0%
Intermédiaires financiers	0.6%	Développement des PME	1.9%
Secteur financier/général	1.2%	Prévoyance sociale	0.8%
Production agricole	1.9%	Politique commerciale	0.0%
Développement forestier	1.1%	Transports	1.4%
Gouvernance / général	2.7%	Formation	2.0%
Santé et population / général	5.9%	Gestion / élimination des déchets	0.3%
Infrastructures de santé	0.8%	Protection des ressources en eau	0.2%
Education supérieure	0.9%	Eau/général	1.3%

Source : Banque de données sur les projets de la DDC

Le rapport du CPA soulève la question de l'efficacité de cette orientation vaste des projets.

Autre constatation importante de l'étude : au moment de l'examen, la saisie des données relatives aux projets dans la banque de données sur les projets de la DDC (SAP) n'était pas suffisamment transparente et présentait des lacunes.

Le graphique 1 illustre ce manque de transparence. Il montre que 46 % des ressources financières de la DDC figurent dans la catégorie « not specified » (pas spécifié). La banque de données n'a donc pas permis le contrôle détaillé de l'utilisation du budget et des dépenses par projet.



Source: Banque de données sur les projets de la DDC

L'arrangement des acteurs concernant le pilotage de la coopération au développement de la DDC a été considéré comme approprié. Le pilotage de cette coopération est assumé au niveau du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), mais également au sein de la DDC, par le biais d'un grand nombre de séquences et d'instruments de coordination. L'étude parvient cependant à la conclusion que la conduite stratégique exercée par le Parlement, le Conseil fédéral et le DFAE pourrait être renforcée en vue de garantir une certaine cohérence. De même, une mise à jour plus régulière des instruments de conduite existants du Conseil fédéral pourrait contribuer à améliorer la cohérence et mieux cibler la coopération au développement. On constate au moment de l'étude que la conduite est pour l'essentiel déléguée à la DDC. La forte volonté de coordination a pu également être constatée dans le cadre des études de cas portant sur les processus d'élaboration de la stratégie des programmes de coopération.

Concernant le pilotage stratégique, la DDC dispose d'un très grand nombre de stratégies et de directives et d'une structure très complexe en la matière. Le rapport soulève la question de savoir si, en raison de cette complexité, la DDC n'a pas tendance à « surpiloter » la coopération au développement. Si l'on pense au principe de la coopération au développement de la DDC, qui consiste à accorder aux pays partenaires un droit de participation le plus grand possible à la définition de l'orientation thématique et stratégique des projets, la question de l'efficacité et de l'efficacite des stratégies de la DDC se pose. La définition de critères concrets, de priorités thématiques spécifiques et de compétences clés au niveau des stratégies de coopération, en adéquation avec les besoins des pays partenaires, pourrait contribuer

à l'amélioration de la transparence des activités de la DDC sans qu'il faille recourir à une « architecture stratégique » si vaste.

2.1.3 Recours à des experts externes par l'administration fédérale

Le recours à des consultants externes par l'administration fédérale, sa prétendue progression continue et son supposé manque de transparence font l'objet de critiques récurrentes de la part des responsables politiques et des médias. On reproche en outre à l'administration de toujours collaborer avec les mêmes experts et de ne pas lancer d'appels d'offres pour les mandats concernés. Dans ce contexte, la CdG-E a chargé le CPA d'effectuer un vaste état des lieux concernant les mandats d'expertise et, ce faisant, d'accorder une attention particulière à la pratique d'attribution de l'administration fédérale.

Le CPA a tout d'abord procédé à une collecte complète des mandats d'expertise attribués en 2004 par les services du 1^{er} cercle de l'administration fédérale. Le Contrôle fédéral des finances (CDF)⁴ effectuant cependant dans le même temps un examen transversal de l'attribution et de la gestion de marchés de services, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'OFAS, l'Office fédéral de la statistique (OFS) ainsi que les secrétariats généraux du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (SG-DDPS) et du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (SG-DETEC) ont été exclus du recensement. Au total, 50 services ont communiqué au CPA des informations relatives aux mandats en cours en 2004. L'examen approfondi des données concernant cinq offices a montré que, par rapport au volume des paiements, le recensement représente environ quatre cinquièmes des mandats d'expertise attribués par les services y ayant participé et constitue la base la plus large jamais obtenue dans ce domaine.

Importance et profil du recours à des experts externes

Dans le cadre du recensement du CPA, les services ont communiqué plus de 6 000 mandats, pour lesquels près de 490 millions de francs ont été dépensés en 2004. Si l'on tient compte des lacunes du recensement, évoquées plus haut, l'administration fédérale centrale devrait avoir consacré en 2004 entre 600 et 700 millions de francs à des mandats d'expertise ; il s'agit là d'une estimation conservatrice.

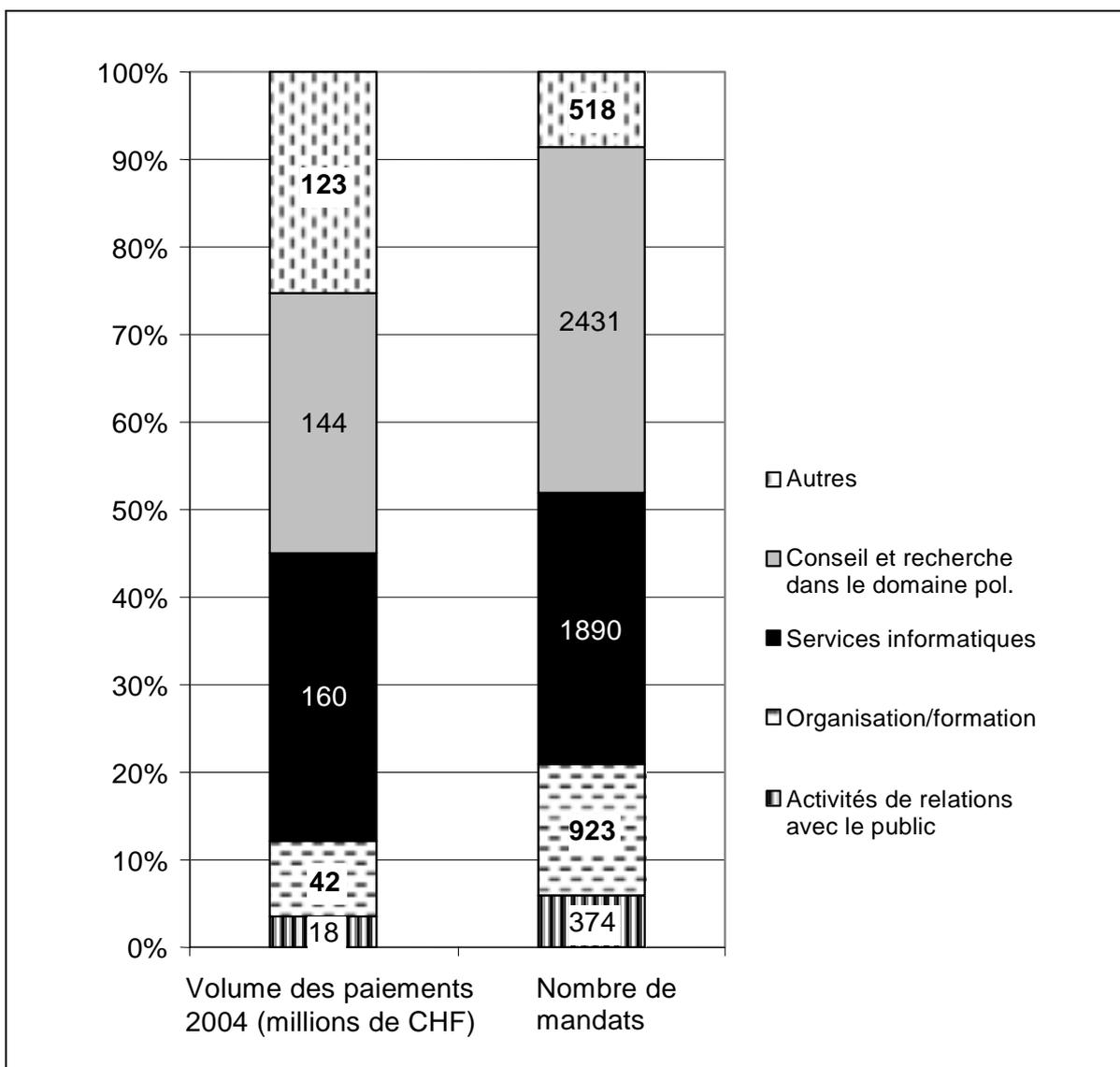
Les dix services ayant le plus recours à des experts externes dépensent environ trois quarts des fonds saisis. Les écarts entre les départements sont importants : en 2004, le Département fédéral de justice et de police a consacré un peu plus de 12 millions de francs à des mandats d'expertise ; ce montant est plus ou moins multiplié par dix au sein du DFAE, du Département fédéral des finances (DFF) et du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

⁴ CDF : Examen transversal des marchés de services. Rapport sur l'acquisition de prestations de services dans cinq services fédéraux, 31.1.2006 (résumé disponible en français).

La part la plus importante des paiements saisis – près de 160 millions de francs – va aux services informatiques. Les mandats relevant de la catégorie conseil et recherche dans le domaine politique ont eux aussi un poids financier important (près de 144 millions de francs). Ceux qui portent sur la formation et le perfectionnement ainsi que sur le développement de l'organisation ont un poids nettement plus faible. Enfin, les dépenses dans des activités de relations avec le public sont encore moins élevées.

Contenu des mandats (nombre de mandats et de paiements en 2004)

Graphique 2



Source : CPA

Au sein de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), les moyens alimentent quasi exclusivement des contrats dits de mise à disposition du personnel (*Personalstellungsverträge*), qui se distinguent d'une embauche (à durée déterminée) uniquement par la forme. Les dépenses occasionnées ne se retrouvent ni dans les frais de personnel ni dans les statistiques fédérales relatives au personnel. Les données disponibles ne permettent aucune évaluation du bien-fondé de cette pratique au sein de l'OFIT. Toutefois, l'importance de la mise à disposition de personnel dans cet office soulève des questions qui concernent en particulier la

rentabilité et le rapport entre personnes travaillant dans le cadre d'un mandat et collaborateurs de l'OFIT employés selon le droit public.

Pour les mandats lancés seulement vers la fin de l'année, l'administration effectue des paiements élevés par rapport à la durée de réalisation. Cela indique que des mandats d'expertise sont utilisés pour dépenser les fonds encore disponibles. Des mandats sont en effet attribués juste avant la fin de l'année. Dans le cadre de ces mandats, des paiements anticipés sont effectués pour des travaux qui ne seront à exécuter que l'année suivante (dépenses de dernière minute – « *Dezemberfieber* »). Or, cette pratique n'est autorisée que dans des cas exceptionnels, avec exposé des motifs. L'ampleur du phénomène dans certains services nécessite à tout le moins des explications.

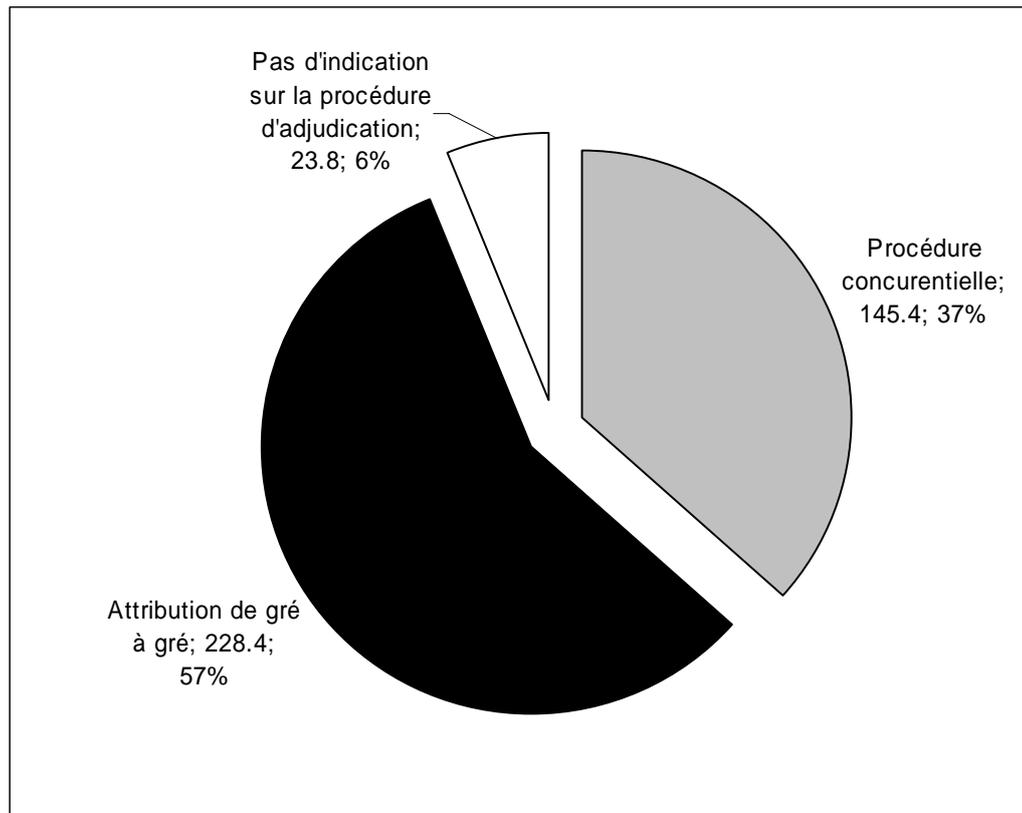
Le profil des mandataires est dominé par les prestataires commerciaux, qui sont chargés de quatre cinquièmes des mandats d'expertise et perçoivent environ deux tiers du volume financier annuel. On observe une forte tendance à la concentration en ce qui concerne la répartition des moyens. Les douze principaux mandataires, sur un total supérieur à 2 300, ont perçu en 2004 environ un cinquième des moyens totaux. La moitié des moyens ont été répartis sur seulement 3 % des mandataires. Par ailleurs, différents services affichent une part élevée de mandats subséquents, sachant que, parmi ces derniers, nombreux sont ceux qui représentent un volume financier d'une certaine ampleur (plus de 50 000 francs). Au sein du Département fédéral de justice et de police (DFJP), les mandats subséquents ont représenté plus de la moitié des paiements en 2004.

La pratique d'attribution des mandats

Les résultats empiriques font apparaître l'image d'une pratique peu ouverte à la concurrence. Six francs sur dix vont à des mandats adjugés de gré à gré. Pour les mandats d'un montant supérieur à 50 000 francs, qui impliquent une procédure concurrentielle, plus de la moitié des paiements sont consacrés à des mandats adjugés de gré à gré (voir graphique 3).

Pratique d'attribution des mandats d'un montant supérieur à 50 000 francs (volume financier en 2004)

Graphique 3



Source : CPA

La pratique au sein du DFF est particulièrement ouverte à la concurrence, sachant qu'elle est fortement dominée par des mandats d'envergure attribués dans le cadre d'une procédure concurrentielle dans les domaines de l'informatique et de l'organisation (NOVE-IT, nouveau modèle comptable). La pratique au sein du DFJP et du DFAE est en revanche très peu axée sur la concurrence et elle l'est un peu moins au sein du DDPS et des services étudiés du Département fédéral de l'intérieur (DFI). A l'échelon des services, on remarque que les plus importants mandats de la Confédération créent peu de concurrence. Armasuisse, par exemple, ne consacre que près de 13 % du volume financier à des mandats d'un montant supérieur à 50 000 francs adjugés dans le cadre d'une procédure concurrentielle.

La fréquence marquante des mandats qui sont juste en deçà de la valeur seuil pour une attribution dans le cadre d'une procédure concurrentielle témoigne elle aussi du fait que les services sont peu enclins à attribuer les mandats selon une procédure ouverte à la concurrence. Quant au fait que ce résultat devrait être interprété comme le fractionnement non autorisé de mandats d'envergure devant faire l'objet d'un appel d'offres, les données disponibles ne permettent ni de le confirmer ni de l'infirmer.

Cette analyse d'une pratique peu axée sur la concurrence correspond très exactement aux résultats de l'examen transversal du Contrôle fédéral des finances. Ce dernier considère que la part des mandats attribués de gré à gré par les cinq services étudiés (OFSP, OFS, OFAS, SG-DETEC, SG-DDPS) est trop élevée.

La part élevée d'adjudications de gré à gré ne correspond certes pas à une violation systématique du droit des marchés publics. Cependant, l'administration interprète le champ d'application de la loi, qui n'est pas suffisamment clair, et les nombreuses exceptions du droit des marchés publics de sorte à perpétuer une pratique qui, à ses yeux, est rodée et a fait ses preuves. Dans le cadre de la présente étude, les services se sont d'ailleurs régulièrement appuyés sur le champ d'application limité et surtout sur les exceptions du droit en vigueur pour justifier l'attribution de gré à gré de mandats dépassant la valeur seuil. L'existence de ces exceptions n'a pas été vérifiée. Notons toutefois que, dans le cadre de son examen transversal, le Contrôle fédéral des finances critique l'interprétation trop large qui est faite des exceptions prévues par le droit des marchés publics.

On retiendra donc que, pour le recours à des experts externes, le principe d'une adjudication axée sur la concurrence n'est pas appliqué dans une ampleur suffisante. Il est à peine exagéré de dire que, contrairement à ce que prévoit en principe le droit des marchés publics, de nombreux services de l'administration font en sorte de ne pas créer de situation concurrentielle dès lors que la loi le permet. Le champ d'application flou et les exceptions du droit en vigueur facilitent cette pratique. Résultat : ce droit n'est pas pertinent pour une part significative de l'attribution de mandats d'expertise.

Le fait qu'une petite minorité de services présentent une pratique fortement axée sur la concurrence indique qu'une interprétation plus volontaire du droit d'adjudication est possible en ce qui concerne les mandats d'expertise. La même conclusion peut être tirée de l'étude du CDF consacrée à l'attribution de mandats par la DDC.⁵ Une comparaison à l'échelle internationale (Norvège, Danemark) a montré que, dans d'autres pays, des mandats comparables sont généralement adjugés dans le cadre d'une procédure ouverte à la concurrence. L'instauration de concurrence peut être aussi pertinente lorsqu'elle n'est pas requise par la loi. Au lieu de chercher des raisons légales justifiant le renoncement à un appel d'offres, il faudrait à l'avenir mettre davantage l'accent sur les avantages de la création de concurrence. La révision en cours du droit des marchés publics peut certainement y contribuer. Mais on est en droit de se demander si ce changement de perspective peut être obtenu par les seuls moyens légaux ou par la seule création de bases normatives optimisées. Il conviendrait plutôt de flexibiliser les formes de pilotage, en d'autres termes, les tâches de direction des départements et des offices, qui sont responsables du recours aux consultants externes.

Pilotage, par les départements, de la pratique d'attribution

Selon le droit général en matière d'organisation, les directions des départements et des offices sont responsables de la mise en œuvre du droit des marchés publics en ce qui concerne l'attribution de mandats d'expertise. Leur rôle est particulièrement important pour les mandats dont le volume financier se situe entre 50 000 et 248 950 francs. Le marché des droits publics exige en effet une adjudication selon la procédure concurrentielle, sans toutefois prévoir de possibilités de recours.

L'étude montre que l'écrasante majorité des départements ne pilotent pas la pratique d'attribution de leurs offices ou ne la pilotent que faiblement. La pratique concurrentielle est le plus fortement développée dans le domaine des bases

⁵ CDF : Attribution de mandats par la DDC. Audit de rentabilité. Octobre 2005 (résumé disponible en français).

Le 14 novembre 2005, la CdG-N a adressé à tous les cantons un questionnaire pour connaître l'application aux mineurs des mesures de détention préparatoire et de détention en vue du refoulement. Le CPA a évalué les réponses de 25 cantons dans un rapport succinct, qu'elle a présenté à la sous-commission compétente le 29 mars 2006.⁸

La qualité des réponses aux questions de la CdG-N n'étaient pas toujours satisfaisante. Ainsi, les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne n'ont pu rendre que des estimations, et celui de Zurich, que des données grossièrement structurées. Voici les principaux résultats de l'évaluation de l'enquête écrite sur la protection de l'enfance et les mesures de contrainte dans le droit des étrangers :

- Dans 20 cantons, des adolescents sont mis en détention préparatoire ou en détention en vue du refoulement. Un seul canton a précisé le type de détention concerné mais, de manière générale, la détention préparatoire semble extrêmement rare. L'analyse qui suit porte donc exclusivement sur la détention en vue du refoulement (ci-après : détention).
- Dans les cantons de Genève, Neuchâtel et de Vaud, des dispositions légales ou internes à l'administration interdisent la détention pour les mineurs. Le canton du Tessin n'a mis aucun mineur en détention car il a préféré d'autres mesures telles que les programmes de rapatriement. Le canton de Glaris, qui n'a pas non plus mis de mineurs en détention, laisse les personnes concernées sur leur lieu de séjour jusqu'à disposer des papiers permettant d'exécuter le renvoi. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures et du Jura appliquent la détention aux mineurs, mais n'ont eu aucun cas de ce type durant la période sous revue (2002-2004).
- Entre 2002 et 2004, 355 mineurs ou présumés mineurs ont été mis en détention dans 17 cantons. Près de la moitié des cas provenaient du canton de Zurich (162 cas) ; puis on trouve, dans l'ordre, les cantons de Bâle-Campagne (42 cas), Berne (39) et Bâle-Ville (24), suivis par les cantons de Soleure (16), des Grisons (14) et de Saint-Gall (12) ; les autres cantons comptaient tous moins de 10 cas sur les trois années considérées. Dans tous les cantons ayant compté plus de 10 cas, ainsi que dans le canton d'Uri, des mineurs ont été mis en détention chacune des trois années considérées ; dans les autres cantons, certaines années se sont écoulées sans aucune mise en détention de mineurs.
- Dans 36 % des cas, la durée de détention est très courte, soit égale ou inférieure à quatre jours, tandis que dans 5 % des cas, tous enregistrés dans quatre cantons (Bâle-Campagne, Obwald, Thurgovie et Uri), celle-ci peut durer entre six et neuf mois. Le canton de Zurich a indiqué que, sur un total de 162 mineurs, 74 avaient été mis en détention pour moins de quatre jours et 88 pour plus de quatre jours. Au total (cas de Zurich et des autres cantons), près de 60 % des mineurs concernés ont été mis en détention pour plus de quatre jours. Une comparaison de la durée de détention des mineurs avec les résultats de l'évaluation du CPA portant sur tous les cas de détention (6 952 cas de détention de mineurs et d'adultes dans cinq cantons,

⁸ L'évaluation du CPA n'est pas publiée sous forme de rapport du CPA mais d'annexe au rapport de la CdG-N du 7.11.2006.

entre 2001 et 2003) montrent que les mineurs sont plus fréquemment détenus pour une durée supérieure à quatre jours. Ils sont donc détenus plus longtemps que les adultes.

- Lorsqu'ils doivent mettre en détention une famille avec enfants, la plupart des cantons procèdent de la même manière : ils arrêtent le père et laissent les enfants aux soins de la mère, ce qui permet de ne pas les séparer totalement de leurs parents. Le jour du départ, la police va chercher la mère et les enfants et les amène à l'aéroport, où, en règle générale, le père a lui aussi été transféré depuis son lieu de détention. Aucun chiffre n'est donné sur la fréquence de ces procédures, même si quelques cantons indiquent leur caractère absolument exceptionnel. Dans deux cantons, la mise en détention de toute une famille n'est pas exclue.
- Dans presque tous les cantons, les mineurs ne sont pas séparés des adultes. Deux cantons prévoient cette séparation, mais ils n'avaient mis aucun mineur en détention. Un canton a indiqué qu'il était tenu par les dispositions cantonales de trouver des locaux appropriés.
- Les cantons devaient indiquer si les mineurs mis en détention bénéficiaient d'un encadrement particulier. La grande majorité d'entre eux ont répondu par la négative, rappelant que, dès le début de la procédure, les mineurs non accompagnés qui déposent une demande d'asile se voient nommer un tuteur ou un curateur, lequel est informé en général de la mise en détention.
- Seuls quelques cantons accordent une assistance judiciaire aux mineurs, la plupart du temps uniquement sous certaines conditions.

La CdG-N a adopté son rapport, basé sur l'évaluation du CPA, le 7 novembre 2006.

2.2 Nouveaux projets lancés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire

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 2005, le CPA a soumis aux CdG une liste de propositions d'évaluation portant sur les sujets suivants :

- Surveillance de la Confédération dans le domaine de l'assurance-accidents
- Statistique de la santé
- Coordination et flux financiers dans le domaine de la protection contre les dangers naturels
- Adéquation et cohérence des instruments de financement dans le domaine des transports publics
- Transparence en matière d'augmentation des primes de l'assurance-maladie obligatoire
- Gestion immobilière de la Confédération (domaine civil)
- Politique du personnel de la Confédération

- Importations parallèles de produits thérapeutiques
- Efficience de la mise en œuvre de la Convention sur les armes chimiques
- Présence Suisse
- Engagements subsidiaires de l'armée pour préserver la sécurité intérieure : quel coût pour quel bénéfice ?
- Transparence et contrôle des marchés publics passés par le DDPS
- Répression dans le cadre de la politique de la drogue
- Mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant
- Politique suisse de croissance : carences dans le transfert de savoir et de technologie

Le CPA a par ailleurs proposé d'effectuer l'audit d'un office fédéral dans le domaine DFAE/DDPS. Ce projet-pilote avait pour but de tester, à l'aide d'un exemple concret, l'utilité et la faisabilité de l'audit en tant que nouvel instrument de contrôle des CdG.

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

- Evaluation de la gestion des dangers naturels à l'échelon de la Confédération
- Gestion immobilière civile de la Confédération
- Acquisition de l'armement au sein du DDPS
- Projet-pilote « Audit de gestion » de l'Office fédéral du sport (OFSP)

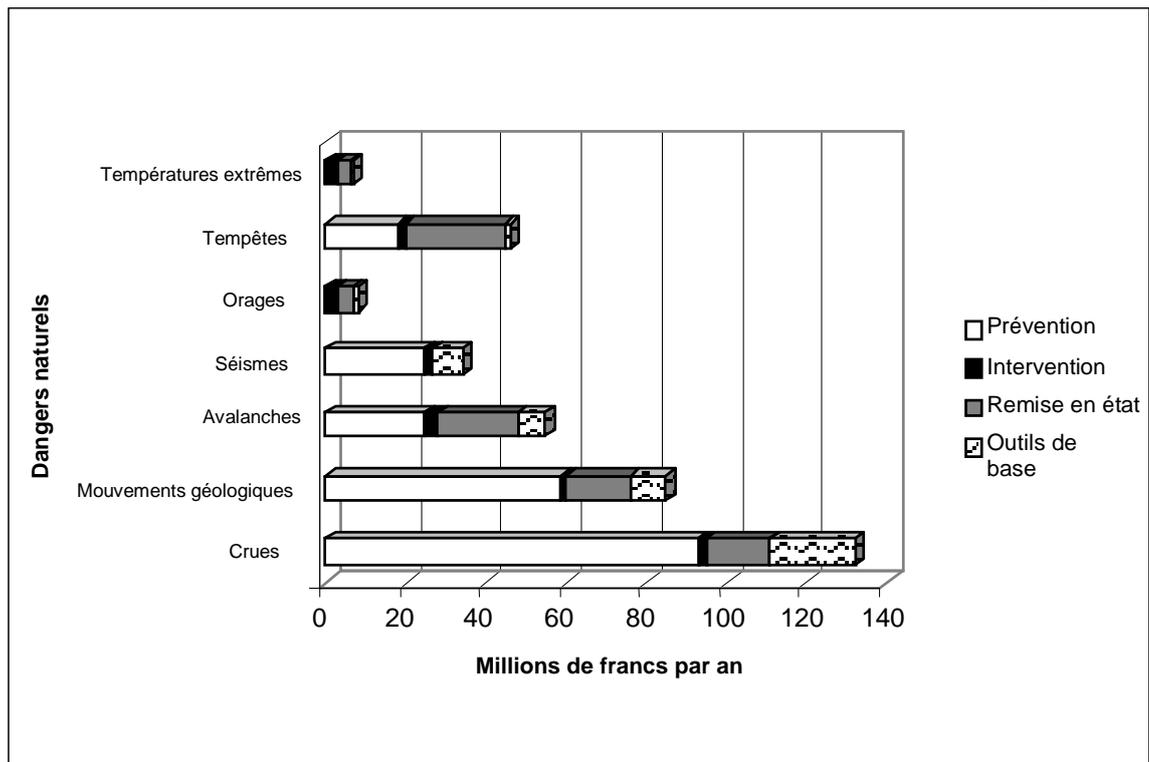
Les chapitres suivants exposent la situation initiale et l'état d'avancement de ces quatre projets.

2.2.1 Gestion des dangers naturels à l'échelon de la Confédération

Les fortes inondations en août 2005 et les éboulements à Gurnellen le 31 mai 2006 nous l'ont rappelé : les phénomènes naturels constituent une menace pour l'habitat et l'espace vital suisses. Dans le domaine des dangers naturels, les tâches essentielles sont du ressort des cantons qui les assument grâce notamment à l'appui que la Confédération leur octroie sous forme d'indemnités et d'aides financières. A l'échelon fédéral, de nombreux acteurs sont concernés par la prévention des dangers naturels ; il s'agit notamment de l'Office fédéral de l'environnement, de l'Office fédéral des routes, de l'Office fédéral de la protection de la population ou encore de l'Office fédéral du développement territorial. La Confédération consacre chaque année quelque 370 millions de francs aux dangers naturels, dont 220 millions de francs à des mesures de prévention telles qu'ouvrages ou forêts de protection (voir graphique 4).

Montants consacrés par la Confédération par type de danger et par type de mesure (en millions de francs/an)

Graphique 4



Source : CPA selon les données de la PLANAT, Teilprojekt A, p. 23.⁹

La conception actuelle de la protection contre les dangers naturels est de nature sectorielle (eaux, forêts, routes). Les bases légales en vigueur ne couvrent pas tous les types de dangers naturels (séismes, tempêtes, par ex.). Les experts entendus par le CPA ont analysé d'un œil critique l'orientation légale et conceptuelle qui prévaut dans le domaine de la gestion des dangers naturels. En ce qui concerne l'exécution, ils ont constaté un manque d'intelligibilité : qui finance quelle mesure de protection et d'après quel critère le montant de subvention est-il fixé ? Ils ont par ailleurs relevé des redondances et une répartition des compétences floue. Dans un tel contexte, il faut se demander dans quelle mesure la Confédération surveille l'exécution à l'échelon des cantons.

La gestion des dangers naturels semble fortement axée sur les événements et n'intègre pas suffisamment l'évaluation des risques. Dans une perspective d'efficacité, cela remet également en cause l'actuelle répartition (inégaie) des dépenses de la Confédération entre les différents types de danger et catégories de mesures. A cet égard, les experts ont regretté l'absence d'orientation stratégique, le manque de clarté des priorités ainsi que les lacunes dans le contrôle stratégique de gestion de la Confédération en matière de mesures de protection. Ainsi, la

⁹ PLANAT (2004) : Stratégie Dangers naturels en Suisse. Rapport de synthèse sur mandat du Conseil fédéral du 20.8. 2003, p. 61.
http://www.naturgefahren.ch/ressources/planat_product_de_543.pdf

PLANAT (2004) : Stratégie Dangers naturels en Suisse. Mise en œuvre de l'arrêté du Conseil fédéral du 20.8.2003. Teilprojekt A : Gesamtübersicht. Rapport final (non publié ; existe uniquement en allemand).

Confédération ne subventionne que certains types de mesures bien définies, ce qui conduit les cantons à renoncer à prendre d'autres mesures, par exemple à remplacer des mesures techniques (construction d'ouvrages, aménagements) par des mesures organisationnelles, même si ces dernières sont financièrement plus avantageuses.

C'est dans ce contexte que, le 3 juillet 2006, la sous-commission compétente de la CdG-N a chargé le CPA d'évaluer la gestion des dangers naturels à l'échelon de la Confédération. L'évaluation du CPA doit porter sur la conception, la transparence, la légitimité, la surveillance et l'efficacité. Il s'agit de répondre aux questions suivantes :

1. Quelle est la cohérence dans et entre les diverses bases légales régissant les dangers naturels à l'échelon de la Confédération ? Constituent-elles un fondement adéquat pour un régime de subventions efficace et intégrant l'évaluation des risques ?
2. Que penser des mesures subventionnées par la Confédération en matière de gestion des dangers naturels sous l'angle de la transparence et de la conformité légale ?
3. La surveillance que la Confédération exerce sur l'exécution par les cantons dans le domaine des dangers naturels permet-elle de garantir une utilisation adéquate des deniers fédéraux ?
4. Toutes les mesures subventionnées par la Confédération dans une ou plusieurs régions sont-elles coordonnées les unes par rapport aux autres en ce qui concerne leur efficacité et couvrent-elles effectivement les risques naturels spécifiques ?

Concernant l'approche méthodique, un procédé de triangulation consistant en des analyses documentaires, une expertise juridique, une ou des études de cas et des entretiens avec des experts sera utilisé pour répondre aux questions.

- La question 1 est étudiée dans le cadre d'une expertise juridique externe. A l'issue d'une procédure d'appel d'offre sur invitation, ce mandat a été attribué le 3 octobre 2006 à l'Institut d'écologie terrestre, Ecole polytechnique fédérale de Zurich (direction de projet : Dr. Erwin Hepperle) et devrait être achevé à la mi-décembre 2006.
- Les questions 2 à 4 sont traitées par des experts externes dans le cadre d'une ou plusieurs études de cas à l'échelon régional. A l'issue d'une procédure invitant à soumissionner, le mandat a été confié, le 20 septembre 2006, à la société B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Bâle. Les études de cas devraient être achevées à la mi-février 2007.
- Les résultats de ces mandats serviront de base aux entretiens que mènera le CPA avec des services internes et extérieurs à la Confédération. Ce volet de l'évaluation a pour but l'élaboration d'une vue globale de la politique fédérale concernant la gestion des dangers naturels et leur appréciation.

Le CPA soumettra ses conclusions à la CdG-N à la mi-2007.

2.2.2

Gestion immobilière civile de la Confédération

La gestion immobilière civile de la Confédération est confiée à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Celui-ci met à la disposition de l'administration les surfaces dont elle a besoin et constitue l'un des plus grands maîtres d'ouvrage de Suisse. Il applique une stratégie immobilière qui veille à concentrer les unités administratives dans des bâtiments polyvalents de grandeur appropriée, appartenant à la Confédération.

Son portefeuille immobilier compte 2 800 bâtiments accueillant 22 000 places de travail. La valeur de remplacement des immeubles civils est estimée à près de 5 milliards de francs. Outre les bâtiments administratifs, ce portefeuille comprend les bâtiments de douane, des bâtiments de prestige, tels que les musées, et les bâtiments des représentations suisses à l'étranger.

L'OFCL assure le suivi des bâtiments durant toute leur durée de vie, que ce soit comme concepteur ou comme maître d'ouvrage ou encore comme bailleur ou gestionnaire. Les divisions Gestion immobilière, Gestion de projets et Gestion des ouvrages sont chargées de la construction, de l'achat, de la location, des changements d'affectation, du maintien de valeur et de la déconstruction des bâtiments.

Selon certains experts, cet office rencontrerait des problèmes pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie d'exploitation efficiente. Malgré plusieurs réorganisations, l'OFCL n'aurait jamais entrepris de réformer les structures clés. En outre, l'office ne mettrait en œuvre les bonnes conceptions, pourtant disponibles, qu'à reculons, voire pas du tout. Selon ces mêmes spécialistes, les personnes concernées par la gestion immobilière, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'OFCL, ne seraient pas assez encouragées à adopter un comportement économique. Par ailleurs, il est difficile de percevoir le pouvoir et les moyens dont dispose actuellement l'OFCL pour faire appliquer les normes et standards auprès des utilisateurs (offices fédéraux) et de saisir, sur cet aspect, les réelles conséquences de l'application du Nouveau modèle comptable (NMC) de la Confédération.

Dans ce contexte, le 27 mars 2006, la sous-commission compétente de la CdG-N a mandaté le CPA pour procéder à un examen qui mettra l'accent sur les compétences et la coordination dans le cadre de la gestion immobilière civile de la Confédération.

Partant de ce mandat, l'évaluation est conçue en trois axes.

La répartition des compétences, entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs, définie dans les bases normatives, permet-elle une gestion immobilière moderne ?

- Les objectifs sont-ils clairs et pertinents ?
- La répartition des compétences est-elle adéquate ?
- Les instruments sont-ils adaptés ?

La mise en œuvre est-elle adéquate ?

- Du point de vue des relations avec les organisations d'utilisateurs, la stratégie mise en œuvre par l'OFCL est-elle cohérente à l'Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération¹⁰ ?

¹⁰ Ordonnance du 14.12.1998 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC ; RS 172.010.21)

- La stratégie est-elle adaptée aux besoins des organisations d'utilisateurs ?
- L'organisation et les processus définis et mis en œuvre par l'OFCL permettent-ils d'assurer une bonne coordination avec les organisations d'utilisateurs et par là même de répondre à leurs besoins ?
- Quelle appréciation porter sur la prise en compte concrète des besoins des organisations d'utilisateurs ?
- Les organisations d'utilisateurs appliquent-elles les normes et standards en matière immobilière, ont-elles un comportement économique ?

Analyse ex ante des conséquences de l'introduction du NMC et du modèle du locataire ?

- Les réformes en cours vont-elles améliorer la coordination entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs ?

Le CPA devrait remettre son rapport final à la sous-commission compétente de la CdG-N au début du deuxième trimestre 2007.

2.2.3 Acquisition de l'armement au sein du DDPS

Que ce soit dans le public ou lors des délibérations parlementaires, les deux programmes d'armement 2004 et 2005 ont donné lieu à controverse. Dans le cadre du programme d'armement 2004, les deux Chambres ont refusé un crédit de 129 millions de francs destiné à l'acquisition de chars du génie et de déminage. N'ayant de plus pas réussi à s'entendre sur l'achat de deux avions de transport pour un montant de 109 millions de francs, elles ont fait échouer le programme d'armement 2004 dans son ensemble. Au cours du débat qui a entouré ces deux objets, les parlementaires se sont avant tout demandé si l'armée avait réellement besoin du matériel demandé pour s'acquitter de sa mission. S'agissant du programme d'armement 05, la controverse portait cette fois-ci sur 20 hélicoptères légers pour les transports et la formation (Eurocopter EC-635). Devisé à 310 millions de francs, ce projet d'acquisition donna également lieu à des discussions passionnées, certains remettant surtout en question le choix du type d'aéronef ainsi que la transparence de la procédure d'évaluation. Il a ainsi fallu une analyse approfondie de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) et les obligations qui en ont découlé pour permettre aux Chambres de ratifier le crédit en question.

Les controverses qui ont accompagné les deux derniers programmes d'armement constituent le point culminant des critiques répétitives soulevées lors de nouvelles acquisitions du DDPS depuis les années 80, qu'il s'agisse du char Léopard, de l'avion de combat F/A 18, du char de grenadiers CV 9030 ou même de l'équipement personnel (« Concept de paquetage 04 »).

Le rapport de la CPS-N consacré à l'acquisition des hélicoptères ainsi que les nombreuses interventions parlementaires et autres requêtes en matière de surveillance adressées aux CdG laissent à penser que ces récurrences sont des problèmes de fond.

Partant de ce constat, les deux commissions de gestion ont décidé, à la fin mai 2006, de confier au CPA le soin d'examiner cette problématique. Se basant sur l'esquisse

de projet du CPA, la CPS-N a décidé d'axer l'étude sur le processus d'acquisition et de traiter les questions ci-après :

- Les normes régissant l'acquisition de l'armement sont-elles cohérentes et appropriées ?
- Quels acteurs sont impliqués dans l'acquisition de l'armement et sous quelle forme ? Que penser de leur collaboration ?
- Comment les normes légales et les principes en matière de politique d'armement (arrêté du Conseil fédéral) sont-ils appliqués dans le cadre de l'acquisition ? Comment les éventuels conflits d'objectifs sont-ils gérés ?
- Quels normes et critères réglementent le choix des fournisseurs étrangers et la collaboration avec ces derniers ? Comment les normes correspondantes sont-elles mises en œuvre ?
- La rentabilité (le prix en particulier) est-elle prise en compte dans la procédure d'acquisition au bon moment et avec la pondération appropriée ?
- Que penser de la durée et des ressources nécessaires pour le processus d'évaluation ?
- Quels résultats (intermédiaires) du processus d'évaluation sont documentés et sous quelle forme ?
- Les décisions intermédiaires prises dans le cadre de la procédure d'acquisition sont-elles cohérentes, notamment pour ce qui est des critères d'évaluation utilisés ?
- L'administration met-elle à la disposition du Parlement des informations qui lui permettent de procéder à un pilotage et à un contrôle efficaces de l'acquisition de l'armement (transparence et compréhension) ?

L'étude envisagée va se focaliser sur la reconstitution de la mise en œuvre de certains ordres d'acquisition. L'enquête devra non seulement porter sur des projets d'importance, mais également sur des acquisitions prêtant moins le flanc à la controverse (par ex. paquetage, munitions). Ce faisant, elle tiendra compte des résultats disponibles issus des révisions du CDF ainsi que de l'Inspectorat des finances du DDPS. Le rapport final du CPA devrait être disponible au troisième trimestre 2007.

2.2.4 Projet-pilote Audit de gestion de l'Office fédéral du sport

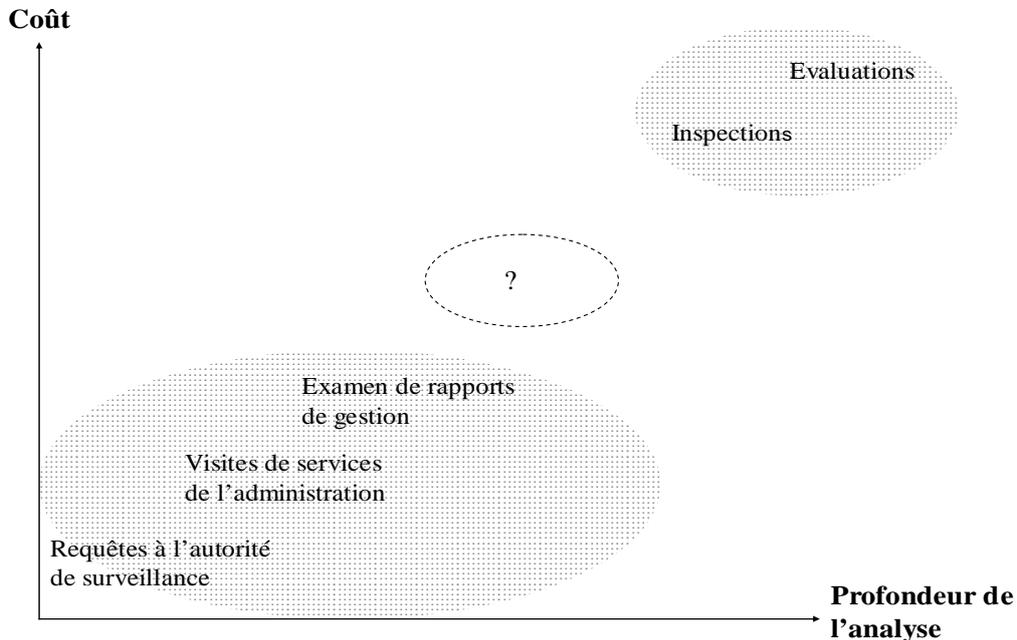
Dans le cadre de la planification annuelle 2006, les CdG ont chargé le CPA de réaliser une étude-pilote portant sur le contrôle de services fédéraux sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. Le choix s'est porté sur l'OFSP. Quelles sont les raisons de ce projet ?

Aujourd'hui, les CdG exercent leur mandat principalement en analysant les rapports de gestion des autorités fédérales, en effectuant des visites auprès de services de l'administration, en procédant à des inspections et à des évaluations ainsi qu'en

examinant les requêtes à l'autorité de surveillance déposées par des tiers (voir graphique 5).

Instruments des CdG

Graphique 5



Source : CPA

A l'occasion du bilan de la dernière législature dressé par les CdG, une analyse critique des instruments de contrôle a montré que, d'une manière générale, ceux-ci sont appropriés. Cela étant, ce bilan a aussi permis de mettre le doigt sur des lacunes dans l'éventail des instruments utilisés. Ainsi, il est notamment apparu que les visites effectuées auprès des services de l'administration sont tout à fait judicieuses lorsqu'il s'agit de s'informer, mais qu'elles ne sont que trop superficielles lorsque les problématiques sont complexes. Les services qui font l'objet d'une visite ont tendance à tirer parti de leurs connaissances spécifiques du terrain pour présenter une vue avantageuse de la situation. Les instruments situés à l'autre bout de l'éventail – les inspections et, en particulier, les évaluations du CPA – se prêtent parfaitement à l'examen de situations complexes, mais leur mise en œuvre exige beaucoup de temps et d'efforts et ces instruments ne permettent pas toujours de réagir à temps. C'est notamment au vu de ces constatations que certains membres des CdG ont suggéré que le CPA soumette chaque année un à deux services de l'administration fédérale (office fédéral, secrétariat général, tribunal fédéral, commission ou fondation de la Confédération) à un examen approfondi.

L'audit envisagé doit compléter judicieusement l'éventail des instruments de contrôle des CdG. Les questions typiques soulevées par un audit sont, par exemple, si le service audité poursuit une stratégie claire, s'il dispose d'une structure de conduite appropriée et s'il existe un système intégré de gestion suffisamment élaboré. Les questions concernent aussi la collaboration avec des organisations partenaires ou encore la conduite et le contrôle stratégiques du service audité par le Département et le Conseil fédéral. L'audit de gestion doit tenir compte du recul

indispensable auquel la haute surveillance parlementaire est astreinte et ne doit en aucun cas s'immiscer dans la gestion opérationnelle de l'administration. Il faut en outre le positionner judicieusement par rapport aux instruments et activités de la surveillance financière, cela afin d'éviter les redondances. A la différence des évaluations et des inspections, dont l'approche est axée sur les cas examinés, l'audit de gestion suit une procédure largement standardisée, si bien que sa réalisation devrait pouvoir être limitée à 35-45 jours de travail à plein temps.

Dans ce contexte, les CdG ont chargé le CPA d'esquisser une méthode d'audit adaptée aux services fédéraux et de l'appliquer à l'OFSP dans le cadre d'un projet-pilote. Sur cette base, elles évalueront en 2007 l'utilité concrète de l'audit de gestion et décideront de son éventuelle introduction dans leur éventail d'instruments de contrôle. La sous-commission compétente de la CdG-E attend le rapport final du CPA pour le deuxième trimestre 2007.

3 Evaluation de l'efficacité au sens de l'article 170 Cst.

3.1 Evaluation de Pro Helvetia

La Fondation Pro Helvetia a entamé il y a quelques années un processus intense de réformes. Outre les réformes menées en interne, le cadre légal de la fondation est actuellement remanié sur la base de l'article 69 de la Constitution fédérale révisée : la nouvelle loi sur l'encouragement de la culture (LEC) a pour objectif de définir des axes prioritaires dans la promotion de la culture, d'encourager les partenariats entre les différents acteurs et de dissocier les unes des autres les tâches des différents services fédéraux chargés de l'encouragement de la culture. De son côté, la révision totale de la loi concernant Pro Helvetia (LPH) a pour but la modernisation des structures de la fondation.

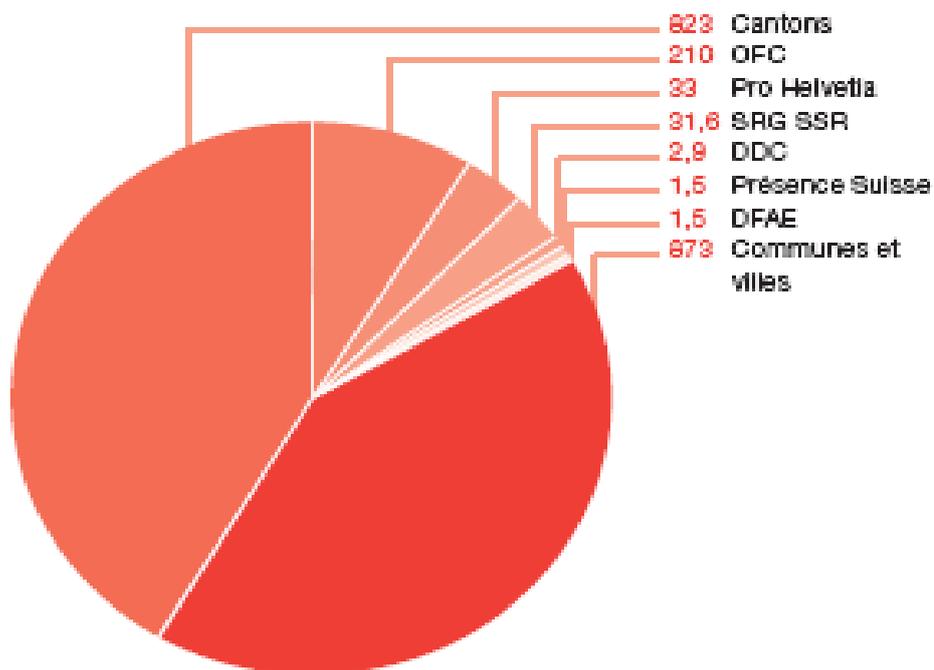
Ce contexte, mais aussi les remous provoqués par une exposition de l'artiste suisse Thomas Hirschhorn organisée à Paris et financée par Pro Helvetia, ont incité la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-CE) à confier en août 2005 au CPA la réalisation d'une évaluation de Pro Helvetia. En complément des messages du Conseil fédéral concernant la LEC et la LPH, la commission souhaitait disposer d'une seconde opinion indépendante en vue de l'examen relatif à la future Pro Helvetia. L'étude devait consister en une appréciation de la situation actuelle et des réformes menées jusque-là mais aussi de la future situation de la fondation conformément aux projets mis en consultation.

Appréciation de la situation actuelle

Aux yeux du CPA, Pro Helvetia, dotée d'un budget annuel de 33 millions de francs, apporte une contribution considérable à la promotion de la production artistique suisse. Elle encourage la diffusion culturelle et participe de façon significative à la représentation culturelle de la Suisse dans le monde. La fondation se distingue par son autonomie, ses compétences et un solide réseau. La pression politique à laquelle Pro Helvetia a été récemment soumise a mis au jour, du point de vue du CPA, le besoin de doter la Confédération d'une instance d'encouragement culturel externe à l'administration.

Répartition des moyens publics pour l'encouragement de la culture en Suisse, en millions de francs

Graphique 6



Source : Pro Helvetia 2005

Selon l'évaluation, le pilotage et le contrôle politique de la fondation par le DFI, le Conseil fédéral et le Parlement sont réservés voire faibles. Le mandat légal de Pro Helvetia est vague et, lors de la définition des axes prioritaires concernant l'encouragement, à l'occasion de l'adoption périodique du crédit-cadre de la fondation, les instances politiques suivent de près les requêtes de cette dernière et donnent peu d'orientations propres. De même, une retenue voire une certaine passivité caractérisent la surveillance exercée sur Pro Helvetia aux termes de l'article 13 LPH.

Concernant l'encouragement fédéral de la culture, l'Office fédéral de la culture (OFC) et différents services du DFAE exercent des fonctions plus ou moins semblables à celles de Pro Helvetia. La collaboration entre les différents services en charge de l'encouragement de la culture a beau fonctionner relativement bien, le nombre d'acteurs investis de tâches qui se chevauchent est trop important à l'échelon fédéral. Il en résulte des coûts de coordination plus élevés, le risque de voir les mêmes actions menées en parallèle et un pilotage politique de l'encouragement fédéral de la culture rendu plus compliqué. Il n'existe pas non plus sur le plan vertical de partage des tâches clairement délimité entre Pro Helvetia et les cantons et communes, à qui l'encouragement public de la culture revient en premier lieu. Le principe de subsidiarité n'est appliqué que de façon restreinte ; la fondation encourage des projets que les services décentralisés pourraient encourager et il lui arrive d'en faire trop peu dans ses domaines de compétence exclusifs.

Les structures de direction de Pro Helvetia ont besoin d'être renouvelées. Les tâches stratégiques ne sont pas clairement délimitées par rapport aux tâches opérationnelles. Les différentes disciplines artistiques exercent une influence dominante, leurs

représentants tentent de préserver leurs acquis, aucune vision de Pro Helvetia ne les réunit. La conduite stratégique de la fondation peut donc être qualifiée de plutôt faible. Pro Helvetia a des difficultés à définir des priorités, on déplore l'absence d'une stratégie d'encouragement concise, qui exprime en quelques mots ce que Pro Helvetia encourage par rapport à d'autres instances et ce qu'elle n'encourage pas. Le portefeuille semble surchargé ; outre les activités clés, il comprend de nombreuses activités annexes qui occasionnent des frais élevés de personnel et vont parfois au-delà du mandat de la fondation, pourtant déjà très vaste.

Selon l'évaluation, l'appréciation des requêtes semble globalement être certes très sérieuse et professionnelle, mais, en dépit des améliorations réalisées ces dernières années, elle continue à présenter des lourdeurs et à être peu efficace. Les analyses de répartition des moyens attribués sur requête font apparaître une pratique fortement diversifiée. Les montants moyens accordés par requête diminuent depuis un certain temps et la part des requêtes portant sur de petites sommes est très élevée. La fondation tend à répartir ses moyens sur le plus grand nombre de petits projets, bien qu'elle reconnaisse elle-même qu'une utilisation des moyens plus sélective serait plus efficace.

Les programmes propres à la fondation représentent un outil important dans la mesure où cette dernière ne veut pas se contenter de réagir à des requêtes, mais entend se saisir elle-même de sujets importants de la vie culturelle. Tandis que quelques programmes – ceux qui sont réalisés à l'étranger – ont un retentissement considérable, d'autres affichent visiblement un rapport coût-utilité défavorable. Le CPA est d'avis que l'association de partenaires externes au lancement de nouveaux programmes laisse à désirer, et la réalisation des programmes pourrait être davantage confiée à des externes.

Globalement, les activités de la fondation à l'étranger semblent appropriées et couronnées de succès. Toutefois, le CPA pense que le système des permanences devrait être entièrement revu. Le principe des centres culturels solidement établis selon le modèle du Centre Culturel Suisse à Paris est archaïque, cher et peu efficace. En revanche, le modèle des bureaux de liaison mobiles et de petite taille, qui collaborent étroitement, sur le terrain, avec les partenaires suisses et étrangers et peuvent, le cas échéant, être déplacés, semble plus prometteur. Le CPA se demande si, au vu de ses ressources limitées, l'ambition de la fondation d'être présente sur tous les continents à travers une permanence est pertinente et si elle aide à définir des priorités sur le plan géographique.

Bilan intermédiaire du processus de réformes internes

Étant donné que le cadre légal de Pro Helvetia n'est adapté que maintenant, les marges de manœuvre des réformes internes entamées à la fin des années 1990 étaient limitées. De nettes améliorations ont cependant pu être apportées. Au niveau du Conseil de fondation et du secrétariat, les structures ont été adaptées et les processus simplifiés. Si le budget de l'année 2006 est respecté, la part des frais généraux de la fondation diminuera de plus de 8 points de pourcentage entre 2001 et 2006, ce qui, au vu des entraves fixées par la loi dans le domaine de l'efficacité, est un succès. Il n'en demeure pas moins qu'avec plus de 30 %, les frais généraux de Pro Helvetia restent trop élevés par rapport aux dépenses totales. La part des frais administratifs au sens étroit du terme est défendable ; en revanche, le vaste portefeuille et les charges liées au suivi de projets (dans le domaine des requêtes par ex.), qui se sont encore accrues du fait du principe de soutien accordé au plus grand

nombre possible, représentent une part trop importante. Le CPA est d'avis que les réformes ont certes permis d'améliorer l'efficacité, mais elles sont restées fidèles à la situation actuelle, n'ont pas exploité la marge de manœuvre de la loi en vigueur ou ont davantage ancré ses lacunes structurelles dans de récentes dispositions d'exécution.

Evaluation ex ante de la nouvelle législation envisagée

Selon le CPA, les projets de LEC et de LPH mis en consultation apportent quelques nettes améliorations à l'encouragement fédéral de la culture et à Pro Helvetia ; cependant, ils laissent de nombreuses opportunités inexploitées. Le CPA juge positif le fait qu'à l'avenir, la décision sur le crédit-cadre et les priorités de la fondation sera prise dans le cadre d'une vue d'ensemble comprenant d'autres mesures fédérales d'encouragement de la culture, que l'organisation de la fondation gagnera en flexibilité, que la fonction des groupes de travail du Conseil de fondation sera confiée à des commissions spécialisées externes et que la voie légale demeurera garantie pour les requérants, sous une forme simplifiée. Ces avantages font toutefois face à quelques points faibles qu'il convient de ne pas sous-estimer.

En ce qui concerne la distribution des rôles entre Pro Helvetia et les autres services fédéraux d'encouragement de la culture, les projets mis en consultation sont loin de remplir les attentes. Ils officialisent une pratique qui n'est pas structurée et ne se posent pas la question de savoir si la Confédération a réellement besoin de cinq instances chargées de la promotion directe ou indirecte de la culture. On déplore l'absence de partage des tâches systématisé entre, d'une part la fondation et l'OFC, d'autre part la fondation et les services concernés du DFAE. Au niveau vertical non plus, les projets de loi ne proposent pas de clarification complète de la répartition des rôles entre Pro Helvetia et les services cantonaux et communaux. De nouvelles approches, selon lesquelles la fondation deviendrait, soit une agence fédérale chargée de l'encouragement de toutes les disciplines, y compris le cinéma, soit une instance en charge uniquement de la diffusion et des échanges culturels, ne sont pas étudiées.

Le CPA porte par ailleurs un regard critique sur la lourdeur du système de planification de l'encouragement fédéral de la culture, sur le fait que le DFAE n'est pas associé à la formulation du programme prioritaire Culture et du mandat de prestations confié à Pro Helvetia, sur la surveillance beaucoup trop complexe exercée sur la fondation et sur les nouvelles possibilités qu'a le Conseil fédéral de s'immiscer dans ses activités. Enfin, les tâches et la composition des futures commissions spécialisées, qui, conformément à la LEC, doivent jouer un rôle important, ne sont pas suffisamment détaillées dans les projets de loi en consultation.

La CSEC-E a pris acte du rapport d'évaluation du CPA le 26 juin 2006. Elle attend du Conseil fédéral¹¹ qu'il se penche sur les aspects controversés et les amorces de solution présentés par le CPA et que, pour les projets de loi définitifs qui seront présentés au Parlement, il trouve des réponses plus convaincantes aux questions en suspens.

¹¹ Communiqué de presse de la CSEC-E du 27.6.2006.

3.2

Bilan intermédiaire relatif à l'application de l'article 170 Cst.

Comme il l'a été évoqué brièvement en introduction, le CPA réalise également, depuis fin 2003, des évaluations à l'attention des commissions législatives. Ces évaluations servent surtout à estimer l'impact de textes de lois prévus ou en vigueur. L'article 170 de la nouvelle Cst. confère un rôle important au Parlement pour l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération ; quant à l'article 44 de la LParl, entrée en vigueur fin 2003, il formule explicitement cette évaluation de l'efficacité comme une mission de toutes les commissions parlementaires.

Si les commissions législatives souhaitent que l'efficacité d'une mesure prise par la Confédération soit évaluée, elles peuvent confier la réalisation de cette évaluation au pouvoir exécutif en recourant à des clauses d'évaluation ou à des mandats directs. En vertu de l'article 54 alinéa 4 LParl, elles peuvent aussi mandater le CPA, le CDF ou des tiers. Ces évaluations externes à l'administration sont pertinentes pour des objets d'une portée politique ou financière particulièrement importante ; la démarche est également appropriée lorsque les commissions compétentes souhaitent appuyer leurs décisions sur un second avis indépendant, en complément des travaux préalables effectués par l'administration.

Trois ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle LParl, le CPA a, en concertation avec les secrétariats des commissions compétentes, dressé un bilan succinct des premières mises en œuvre du mandat d'évaluation des commissions législatives.

On retiendra tout d'abord que, jusqu'à présent, les commissions législatives ont peu recouru à la possibilité qui leur est offerte de confier des mandats d'évaluation de l'efficacité au CPA ou au CDF. Ces trois dernières années, la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur) n'a reçu que quatre propositions d'évaluation,¹² dont l'une a été rejetée.¹³ Le mandat de la CSEC-E portant sur l'évaluation de Pro Helvetia a été rempli par le CPA à l'entière satisfaction de la commission (voir point 3.1). Le mandat confié par la CPS-N au CDF, qui concerne les opérations de compensation dans le domaine de l'armement, est en cours de réalisation. Enfin, la proposition de la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national relative à l'approbation des primes dans l'assurance-maladie obligatoire a été transmise aux CdG, lesquelles décideront d'un éventuel examen plus approfondi en fonction de l'expertise de l'OFSP, qui n'a pas encore été traitée par la sous-commission compétente.¹⁴

On explique souvent le peu d'intérêt manifesté par la plupart des commissions législatives à l'égard d'évaluations de l'efficacité externes à l'administration par la complexité de ces études et leur caractère secondaire pour les commissions par rapport à la charge des affaires politiques courantes. Ce motif est toutefois en

¹² Par souci de cohérence entre les activités d'évaluation des différents organes de contrôle, les commissions législatives doivent, aux termes de l'art. 54 LParl, soumettre à la CPSur leur proposition lorsqu'elles souhaitent confier un mandat d'évaluation de l'efficacité au CPA ou au CDF.

¹³ La CPSur a rejeté la proposition de la Commission des institutions politiques du Conseil national relative à l'évaluation de l'efficacité de la loi sur le personnel de la Confédération en mentionnant les activités de contrôle des CdG dans ce domaine.

¹⁴ OFSP, 2006 : Fixation et approbation des primes dans l'assurance obligatoire des soins, rapport en réponse au postulat Robbiani (05.3625) du 6.10.2005. Les CdG devraient se prononcer au cours du 1^{er} trimestre 2007.

contradiction avec le fait que le Parlement, ses organes et ses membres sont chaque année à l'origine d'un grand nombre d'évaluations de l'efficacité déclenchées par le biais d'interventions parlementaires ou de clauses légales d'évaluation, à la différence près que, dans ces cas de figure, les mandats correspondants ne sont pas coordonnés et que les objets d'étude sélectionnés ne représentent souvent pas de manière adéquate les questions de la politique fédérale les plus urgentes en termes politiques et financiers.¹⁵ De plus, les évaluations de l'efficacité confiées à l'administration fédérale sont réalisées, en règle générale, par les services qui ont conçu à l'attention du Conseil fédéral et du Parlement les mesures devant faire l'objet d'une évaluation et qui les ont également mises en œuvre à l'issue de leur entrée en vigueur. Ce cumul des tâches au sein de l'administration ne pose aucun problème dans certains domaines. En ce qui concerne des affaires politiques ou financières sensibles, en revanche, une évaluation externe de l'efficacité de mesures prises par la Confédération peut tout à fait être appropriée étant donné que les services compétents sont trop impliqués et ne peuvent garantir l'indépendance nécessaire.

Le CPA et le CDF ont démontré à plusieurs reprises qu'ils peuvent réaliser des évaluations de l'efficacité avec professionnalisme et dans le respect des délais. Le CPA a renoncé à faire des démarches pour acquérir des mandats d'évaluation de l'efficacité aux termes de l'article 170 Cst. Cela ne relève pas de ses tâches, les initiatives pour de telles études devant venir des commissions législatives elles-mêmes. Il n'en demeure pas moins qu'il continue d'entretenir des contacts informels avec les secrétariats des commissions législatives et qu'il est toujours prêt à les seconder lors de la formulation de propositions correspondantes.

Il est prévu, au début de la nouvelle législature, de sensibiliser une fois de plus les commissions législatives et leurs nouveaux membres au mandat important d'évaluation dont ils sont investis. L'évaluation de l'efficacité de mesures de l'Etat est un mandat constitutionnel, qui encourage l'utilisation ciblée et transparente des deniers publics. La responsabilité du Parlement quant à la mise en œuvre de cette disposition est considérable.

¹⁵ Voir Janett, Daniel, 2004 : Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments - eine Zwischenbilanz, in : Leges 2004/2, p. 145 (disponible en langue allemande uniquement).

4 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 220 000 francs. 178 262 francs ont été dépensés pour les projets suivants :

Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

<i>Projet</i>	<i>Dépenses en CHF</i>	<i>Etat</i>
La recherche de l'administration fédérale	17 900	achevé
Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC	25 616	achevé
Recours à des experts externes par l'administration fédérale	21 900	achevé
Pro Helvetia	10 659	achevé
Gestion des dangers naturels à l'échelon de la Confédération	50 000	sera achevé au cours du 2 ^e trimestre 2007
Gestion immobilière civile de la Confédération	27 187	sera achevé au cours du 2 ^e trimestre 2007
Acquisition de l'armement au sein du DDPS	25 000	sera achevé au cours du 2 ^e trimestre 2007

5 Priorités pour l'année 2007

Sur la base d'une liste de thèmes présentée par le CPA, les CdG ont décidé le 19 janvier 2007 de charger le CPA de réaliser les projets d'évaluation suivants en 2007:

- LAMal : transparence en matière d'augmentation des primes de l'assurance maladie obligatoire
- Le catalogue des prestations de l'assurance maladie obligatoire se fonde-t-il sur des critères clairs et transparents ?
- Assurance chômage : la Confédération assume-t-elle comme elle le devrait sa fonction de conduite et de surveillance ?
- Loi sur l'assurance maladie : mise en œuvre de la garantie de la qualité

Index des abréviations

ARAMIS	Administration Research Action Management Information System
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CPSur	Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance
CSEC-E	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département 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 des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et de police
FF	Feuille officielle
LEC	Loi sur l'encouragement de la culture (projet)
LParl	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement ; RS 171.10)
LPH	Loi fédérale du 17 décembre 1965 concernant la fondation Pro Helvetia (RS 447.1)
LSEE	Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS 142.20)
NMC	Nouveau modèle comptable
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Office fédéral de la culture
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSPPO	Office fédéral du sport
OILC	Ordonnance du 14 décembre 1998 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération ; RS 172.010.21)
OLPA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à

	l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement ; RS 171.115)
ONU	Organisation des Nations unies
PLANAT	Plate-forme nationale contre les dangers naturels
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SG-DDPS	Secrétariat général du Département de la défense, de la protection de la population et des sports
SG-DETEC	Secrétariat général du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication