

**Rapport annuel 2005 du Contrôle parlementaire
de l'administration**

**Annexe au rapport annuel 2005 des Commissions de gestion et
de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 20 janvier 2006

Index des abréviations

AI	Assurance-invalidité
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CIP-E	Commission des institutions politiques du Conseil des Etats
CIP-N	Commission des institutions politiques du Conseil national
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPSur	Conférence des collègues présidentiels des commissions et délégations de surveillance
CSEC-E	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
CSG	Conférence des secrétaires généraux
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
FF	Feuille fédérale
LAI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20)
LEC	Loi fédérale sur l'encouragement de la culture (état de projet)
LParl	Loi 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)
ICDP	Institut de criminologie et de droit pénal
OAI	Office AI cantonal
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFS	Office fédéral de la statistique
OLPA	Ordonnance sur l'administration du Parlement
OMC	Organisation mondiale du commerce
PCD	Politique de coopération au développement

PME	Petites et moyennes entreprises
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RUMBA	Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie

Rapport

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

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

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

Compte tenu du nombre et de la diversité des missions de l'Etat d'une part et 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.

1.2 L'évaluation dans le contexte parlementaire

Dans le cadre parlementaire, le procédé de l'évaluation est utilisé par les 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 à contrôler et en complément des instruments ci-dessus, l'évaluation s'est imposée comme un outil important de la haute surveillance parlementaire. Concernant le champ de compétences des commissions législatives, l'évaluation sert à estimer en amont l'impact d'un projet de loi ou à contrôler l'effet d'un texte de loi dans l'optique d'une révision. En raison du temps que requièrent les évaluations et de la complexité de leur méthodologie, les commissions confient leur réalisation à des services spécialisés.

1.3 Les prestations de services du CPA

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

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le Parlement (LParl), le 1er décembre 2003, a eu pour conséquence l'élargissement du champ d'activité du CPA.¹ Celui-ci demeure en premier lieu un service spécialisé conçu pour les CdG, mais il réalise également des évaluations à la demande des commissions législatives.

Les 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.parlement.ch (liens Commissions/CPA).

1.4 Environnement institutionnel et ressources du CPA

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

Pour remplir sa mission, le service comprend une équipe de recherche interdisciplinaire, dont l'effectif correspond à 3,6 postes à plein temps, et un secrétariat chargé des tâches administratives. Le CPA dispose de droits d'information étendus. Il est en relation directe avec toutes les autorités, services ou personnes chargés de tâches de la Confédération et il peut requérir auprès d'eux les pièces et informations dont il a besoin. Le secret de fonction n'est pas opposable à l'obligation d'informer. Le CPA veille à la protection de ses sources d'information et il traite ses résultats d'évaluation de manière confidentielle, jusqu'à la décision formelle de publication, prise par les commissions. Il peut faire appel à des experts externes et leur attribuer vis-à-vis de l'administration les droits nécessaires en matière d'information.

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

1.5

Structure du présent rapport annuel

Le présent rapport donne une vue globale des activités du CPA en 2005. Il expose les évaluations achevées et commencées, durant l'exercice en cours, à l'attention des CdG (ch. 2). Il contient par ailleurs des informations générales sur les contrôles d'efficacité réalisés pour des commissions législatives et présente le contrôle d'efficacité entamé dans ce domaine (ch. 3). Il propose en outre un récapitulatif des contributions de collaborateurs du CPA autres que les publications du service lui-même (ch. 4) et présente d'autres activités du CPA (ch. 5). Enfin, il rend compte de l'utilisation du crédit alloué pour le recours à des experts (ch. 6) et conclut par un aperçu des missions qui attendent le CPA en 2006 (ch. 7).

2

Evaluations réalisées à la demande des CdG

2.1

Evaluations achevées

2.1.1

Instruments de la Confédération relatifs à la prise en compte des intérêts des petites et moyennes entreprises (PME)

Le 21 juin 2004, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé le CPA de conduire une évaluation sur les trois instruments fédéraux au service du droit en élaboration (les trois tests PME): l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), le test de compatibilité PME et le Forum PME. Le but de cette recherche était d'évaluer l'impact de ces instruments dans le processus de décision politique. Il s'agissait d'étudier si les conséquences de l'adoption d'une nouvelle législation au niveau fédéral sur l'économie, et en particulier, sur les PME, étaient prises en compte de manière adéquate par les acteurs politiques. Le CPA a présenté le rapport final à la CdG-N le 20 mai 2005.

Depuis quelques années, la croissance économique de la Suisse est faible. Le rôle des conditions-cadre et celui de la réglementation ont été identifiés comme des facteurs importants qui influencent son potentiel de croissance. Au sein de l'économie nationale, les PME représentent la majeure partie de la production et de l'emploi. Or, certaines statistiques montrent qu'elles sont plus désavantagées par les réglementations administratives que les entreprises de plus grande taille. En outre, la majorité des lois fédérales date de moins de 20 ans et l'activité législative est à la hausse.

C'est dans ce contexte qu'ont été mis en place l'AIR, le test de compatibilité PME et le Forum PME. L'AIR soumet les nouveaux textes législatifs à une analyse préalable de leurs enjeux économiques globaux dans le but d'améliorer la qualité de la réglementation. Elle est effectuée par les offices compétents et s'insère dans le chapitre sur les conséquences économiques des messages du Conseil fédéral au Parlement. L'AIR est à la fois un processus interne d'aide à la décision et un moyen d'information. Le test de compatibilité est une enquête menée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) auprès d'une dizaine de PME sur un thème spécifique lié à des problèmes d'exécution d'un acte réglementaire pour les PME. Enfin, le Forum PME s'engage pour que les acteurs du processus de décision politique accordent une attention particulière aux PME. Pour ce faire, il formule des prises de position, souvent basées sur les résultats des tests de compatibilité.

L'évaluation de ces instruments menée par le CPA visait à en saisir l'impact, c'est-à-dire analyser si ces instruments étaient connus, utilisés et efficaces.

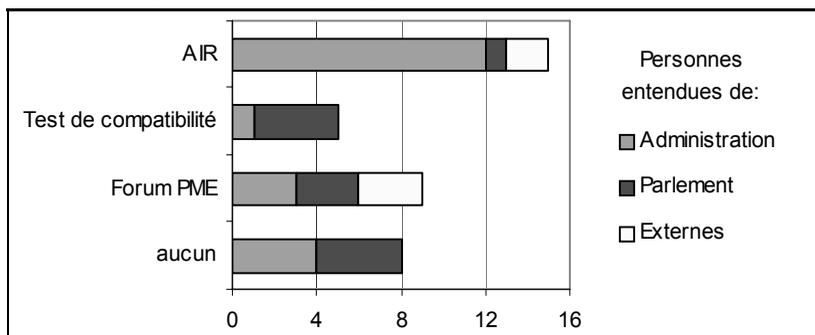
Notoriété des trois tests PME par les acteurs politiques

Tout d'abord, les acteurs parlementaires se disent particulièrement sensibles à la thématique de la régulation économique et des PME, mais l'analyse de procès-verbaux des commissions parlementaires et de séances de plénum montre que les impacts économiques des lois ne représentent que 3,4 % du volume des discussions, loin derrière les considérations budgétaires ou celles de la répartition des compétences. Quant aux impacts spécifiques sur les PME, ils ne représentent que 0,2 % du volume des discussions analysées. Il n'existe pas d'intérêt constant ni de traitement systématique de ces questions.

Des trois instruments, l'AIR est le plus connu. Ce sont surtout le seco et les offices qui connaissent ces instruments. Cette information ne remonte guère jusqu'au niveau du Conseil fédéral, ce qui se traduit par un soutien et une pression moindres en faveur de leur utilisation. Enfin, les acteurs externes (universités, groupes de pression, médias) ignorent pour la plupart l'existence de ces trois instruments. L'analyse de procès-verbaux montre très clairement que ces trois instruments n'entrent pas dans le discours parlementaire: ni l'AIR, ni le test de compatibilité, ni le Forum PME ne sont mentionnés.

Graphique 1

Instrument le plus connu (citations parmi les 37 entretiens effectués)



Source: CPA

Enfin, la qualité de l'information transmise par ces instruments est loin d'être satisfaisante. Les AIR sont souvent de qualité inégale, trop générales, trop peu critiques, les statistiques pertinentes font défaut, le langage est trop administratif et les alternatives sont absentes.

Utilisation des trois tests PME dans la phase pré-parlementaire

Ces trois instruments sont utilisés plutôt dans la phase pré-parlementaire. Pourtant, lors des phases initiales (préparation d'un avant-projet, procédures de consultation interne et externe), l'AIR est généralement peu présente pour la simple raison qu'elle n'a pas encore été menée. Ceci est contraire aux instructions du Département

fédéral de l'économie (DFE). Les acteurs externes concernés ne peuvent ainsi pas prendre connaissance et s'exprimer sur les informations fournies par l'AIR.

Les offices procèdent donc à l'AIR en dernière minute, lors de la rédaction finale du message à l'attention du Parlement et en particulier du chapitre sur les conséquences économiques. Son intervention dans le processus de décision est très tardive. Il s'agit en général d'un résumé de l'information présente ailleurs dans le message. L'AIR est une tâche supplémentaire, parfois décrite comme un exercice alibi. Dans quelques cas, l'AIR a rempli son rôle en guidant l'office tout au long de la phase pré-parlementaire: des feed-back ont eu lieu entre la rédaction des articles de loi et l'estimation de leurs effets économiques. Pour mener à bien ces AIR, les offices n'ont pas engagé de ressources supplémentaires et ils n'ont pas mis en place de mécanismes de contrôle interne pour évaluer la qualité et l'influence de ces instruments.

Quant à l'utilisation des informations émanant du Forum PME, quelques expériences positives ont parfois permis de mettre en évidence certains points bien précis, plutôt au niveau des ordonnances. Mais, les principaux reproches sont que son rythme de travail l'empêche d'influencer à temps le processus de décision, qu'il manque de connaissances particulières et qu'il est parfois reconnu comme étant trop proche de solutions politiques également présentées par des groupes de pression.

Les tests de compatibilité sont généralement menés lors de la procédure de consultation, quand le projet est assez avancé pour que le test puisse se baser sur des scénarios concrets. Les résultats des tests de compatibilité, quand ils sont exploités, sont reçus de manière assez favorable par les offices, parce qu'ils sont vus comme une information interne, basée sur des expériences concrètes menées directement auprès des entreprises. Ils mettent en évidence de nouveaux points ou relativisent l'importance de points déjà connus. Dans d'autres cas, toutefois, ils manquent leur cible et ne sont pas utilisés dans le processus de décision. Leur relais par le Forum PME n'est pas la règle.

Le faible recours et la motivation réduite pour l'utilisation des trois instruments aboutissent au fait que l'administration, lors de la préparation de la loi, ne s'appuie pas sur de plus larges bases de décision, ne discute pas de manière approfondie d'alternatives et ne prend pas en compte les coûts de la réglementation.

Le rôle du seco est d'importance, même si les personnes affectées à ces tâches ne représentent que 1,8 poste. Il contrôle notamment le chapitre sur les conséquences économiques, mais il n'a pas la compétence de bloquer le processus si l'AIR n'est pas satisfaisante. Il utilise assez régulièrement les rapports informels avec les offices pour leur proposer des améliorations. La procédure de co-rapport n'est quant à elle quasiment jamais utilisée pour l'AIR, le département responsable pouvant maintenir son projet. Enfin, un co-rapport intervient très tard dans le processus de décision.

Utilisation des trois tests PME dans la phase parlementaire

Dans cette phase, l'AIR, incluse dans le chapitre du message sur les conséquences économiques, est une source d'information qui présente la version officielle de l'impact général du projet de loi. Sa qualité informative n'est pas optimale et elle entre en concurrence avec le flot d'informations provenant des groupes de pression, des partis et des contacts directs. Certains parlementaires ne lisent même pas ce chapitre. De plus, l'AIR est souvent trop générale et son utilisation ne se prête pas bien à la discussion article par article menée au Parlement. Quand les alternatives ne

sont pas présentées, il est impossible de connaître les impacts économiques des changements qui peuvent être proposés. L'utilisation des prises de position du Forum PME est également négligeable: personne ne se souvient de la présence d'un membre du Forum PME à une séance de commission parlementaire.

L'analyse des procès-verbaux des cas pratiques sélectionnés montre que, dans les rares cas où ces sources d'information sont mentionnées au Parlement, c'est plutôt pour en faire une utilisation directe, c'est-à-dire pour appuyer, rejeter ou modifier une proposition. Dès lors, les trois instruments ont un potentiel d'utilisation, mais ce potentiel reste faible, parce que leur présence est encore infime dans le processus parlementaire.

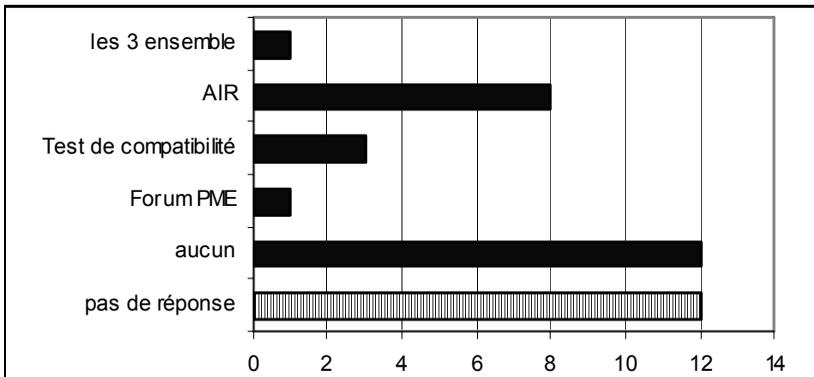
Influence des trois tests PME dans le processus de décision politique

Cette influence est assez faible voire inexistante: les instruments n'apportent pas d'informations décisives, ne sont pas assez diffusés, n'émettent pas de recommandations directement transférables dans le processus de décision et ne mobilisent pas les acteurs politiques. Cette critique est plus fortement émise par les acteurs parlementaires. Toutefois, quand l'instrument se concentre sur un point précis, s'appuie sur des statistiques, présente des résultats fiables et fait des propositions transférables dans la législation, il peut alors contribuer à une sensibilisation des acteurs et à une transparence accrue.

Des trois instruments, c'est l'AIR qui a le plus d'influence, même si elle reste modeste. La culture administrative n'a pas été modifiée de façon significative. Les instruments sont très rarement la seule cause d'une action subséquente. Leur influence ne se situe pas au niveau stratégique; ils ne réussissent pas à agir sur l'orientation conceptuelle d'une loi. Dans quelques cas, l'influence se trouve au niveau opérationnel par la modification de certains articles de lois ou d'ordonnances. La contribution des prises de position du Forum PME reste nettement insuffisante dans le processus de décision politique.

Graphique 2

Instrument ayant la plus grande influence dans le processus de décision (citations parmi les 37 entretiens effectués)



Source: CPA

Conclusions

Même s'il est clair que l'AIR, le test de compatibilité PME et le Forum PME ne sont en eux-mêmes pas suffisants pour concevoir une réglementation de bonne qualité, ils peuvent contribuer à la prise en compte des problématiques des PME. En effet, les instruments fédéraux au service du droit en élaboration favorisent, auprès de tous les acteurs concernés, une prise de décision fondée sur des bases analytiques solides, en complément à une décision influencée par la politique, par des experts ou par le consensus. L'information qu'ils véhiculent est un apport au débat démocratique, mais leur impact, c'est-à-dire leur notoriété, leur utilisation et leur influence, reste encore très limité en Suisse.

2.1.2 Augmentation du nombre des rentes et rôle de la Confédération dans l'assurance-invalidité

Cela fait plusieurs années que l'assurance-invalidité suisse (AI) enregistre une augmentation inquiétante des rentes. Depuis le milieu des années 80, la proportion des bénéficiaires de rentes AI par rapport à la population a presque doublé. Cette situation a rompu l'équilibre financier de l'AI. Fin 2004, les dettes cumulées de l'AI dépassaient 6 milliards de francs et elles seront vraisemblablement supérieures à 11 milliards de francs d'ici à la fin 2007. L'augmentation des rentes est non seulement contraire au principe de la primauté de la réadaptation sur la rente, mais encore contestable du point de vue social. C'est devant ce constat que, en avril 2004, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a chargé le CPA d'évaluer certains aspects de l'AI, lui demandant, dans une première étape, de lui fournir une vue d'ensemble des principaux facteurs à l'origine de l'augmentation du nombre des rentes.

Facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI

Le rapport sur les facteurs conduisant à l'augmentation du nombre des rentes est basé sur une analyse de la littérature spécialisée pertinente; il distingue deux types de facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes: les facteurs exogènes, liés à l'environnement social et économique de l'AI, et les facteurs endogènes, situés dans la sphère d'influence de l'assurance elle-même.

Le vieillissement de la population, l'élargissement de la compréhension de la notion de maladie, notamment l'augmentation des causes psychiques et somatoformes, le chômage croissant, le fléchissement de la volonté d'intégration des entreprises, les problèmes de réadaptation professionnelle des immigrés peu qualifiés et les attentes croissantes des assurés envers l'Etat social, qui peuvent conduire certains assurés à commettre des abus, font partie des principaux facteurs exogènes.

Respectant le souhait de la commission, le CPA a concentré son étude de la littérature spécialisée sur les facteurs endogènes conduisant à une augmentation du nombre des rentes et est parvenu aux résultats ci-après.

En comparaison avec des systèmes étrangers, l'AI suisse se caractérise par une large palette de prestations et un cercle de destinataires étendu; au titre d'un régime d'assurance populaire, l'AI octroie des prestations après une courte durée d'assujettissement à l'assurance, voire à des personnes qui n'ont jamais cotisé. Pour certains groupes de bénéficiaires, la méthode de calcul conduit à des taux d'invalidité trop

élevés et les révisions de rentes régulièrement effectuées n'aboutissent que rarement à une réduction ou à une suppression de ces rentes.

Des points faibles dans l'instruction des demandes AI encouragent le versement de rentes au détriment des efforts visant la réadaptation professionnelle des personnes concernées. L'annonce des cas auprès de l'AI a souvent lieu tardivement; la complexité de l'examen des conditions d'octroi et le nombre élevé d'acteurs concernés font en outre souvent durer la procédure. Les problèmes de coordination entre les différents domaines du système d'assurance sociale affectent en particulier la «deuxième assurance» qu'est l'AI, notamment pour les rentes AI dues à des maladies. Une certaine tendance à médicaliser des problèmes sociaux, les prises de décision de certains acteurs chargés de l'exécution de la loi, axées uniquement sur les intérêts des assurés, et le recours intensif des assurés aux moyens juridiques existants comptent également parmi les facteurs relevant de la procédure d'instruction des demandes AI qui conduisent à une augmentation des rentes.

Le manque d'incitations au maintien en emploi et à l'embauche de personnes handicapées nuit à une application systématique du principe de la primauté de la réadaptation sur la rente. En outre, les employeurs ne connaissent pas suffisamment les incitations existantes. L'appui apporté par les services de placement est jugé insuffisant. Certains cantons restreignent l'accès aux mesures d'ordre professionnel et encourent ainsi le risque d'exclure d'une mesure des assurés présentant de bonnes perspectives de réadaptation professionnelle. Par ailleurs, un bénéficiaire de la rente AI souhaitant accroître son activité professionnelle peut voir son revenu total diminuer en raison d'une réduction de sa rente, ce qui constitue indéniablement une incitation inopportune de l'AI.

L'exécution de l'AI incombe dans une large mesure aux offices AI cantonaux (OAI). Pour sa part, la Confédération exerce une importante fonction dans le domaine de la surveillance. Ses compétences englobent aussi une partie de l'application de l'AI. L'analyse de la littérature spécialisée n'a pas permis de répondre à la question de savoir comment l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) exerce ses tâches en matière d'AI ni dans quelle mesure il contribue à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI. Cette question était donc au cœur de l'analyse approfondie à laquelle a été consacrée la deuxième partie de l'évaluation.

S'appuyant sur l'analyse de la littérature spécialisée portant sur les facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes AI, la CdG-E a chargé dans une deuxième étape le CPA d'effectuer une analyse approfondie du rôle que joue l'OFAS dans le domaine de l'AI. Il s'agissait d'étudier la manière dont l'OFAS a, au cours de la période 1995–2005, accompli ses tâches, d'une part au titre de la surveillance des offices cantonaux de l'AI, d'autre part dans le domaine du développement du droit. Le CPA a confié cette analyse à Interface Institut für Politikstudien, dont voici les principales conclusions:

Exercice de la surveillance sur l'AI par l'OFAS

Le législateur confère à l'OFAS des compétences très étendues en matière de surveillance et lui accorde une grande marge de manœuvre pour ce qui est de la mise en œuvre de son obligation de surveillance. De leur côté, les cantons exercent une fonction de surveillance sur les offices de l'AI en ce qui concerne les questions d'organisation. Cette surveillance de l'application de l'AI que se partagent la Confédération et les cantons n'est pas réglementée de manière suffisamment détaillée et

la coopération laisse à désirer, ce qui conduit parfois à des lacunes en matière de surveillance. Il apparaît en outre que la dissociation entre l'AI et l'assurance-veillesse et survivants (AVS) visée sur le plan organisationnel par la 3^e révision de l'AI n'a pas été mise en œuvre dans tous les modèles d'organisation cantonaux au sens où le législateur l'entendait.

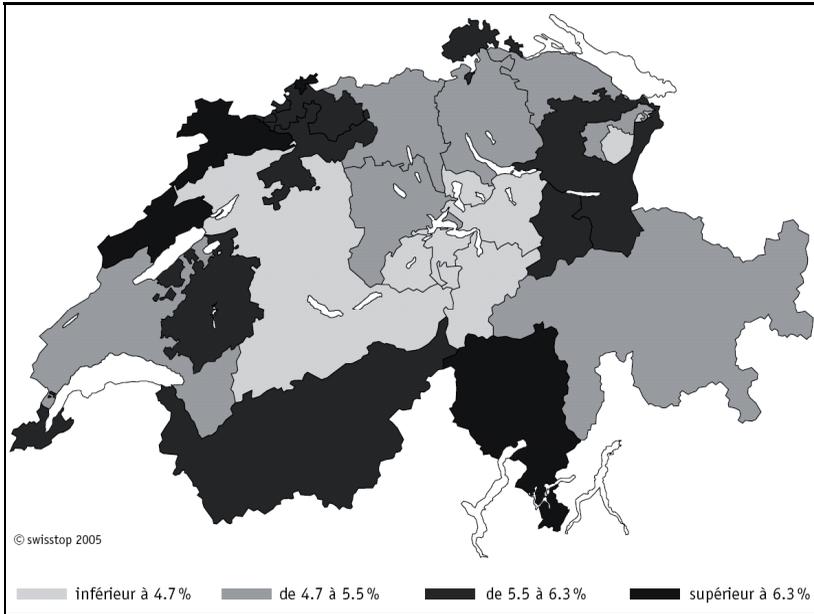
Jusqu'en 2000, l'OFAS n'exerçait qu'une surveillance matérielle limitée sur l'exécution de l'AI. En matière d'instruments rétrospectifs, il disposait uniquement du rapport du contrôle matériel de gestion des offices de l'AI, qui n'était établi que tous les cinq ans, et cet instrument était connu pour ses lacunes importantes. Quant aux instruments préventifs (directives, offres de formation, etc.), ils ne suffisaient pas pour garantir une exécution uniforme et conforme au droit. Depuis 2000, l'OFAS a certes renforcé sa fonction de surveillance matérielle en introduisant de nouveaux instruments et en améliorant les anciens, mais quelques-uns demeurent lacunaires. Par ailleurs, les instruments ne sont pas reliés entre eux dans le cadre d'une stratégie globale de surveillance matérielle. Les résultats de la surveillance ne sont pas rassemblés de façon à donner une vue générale permettant d'effectuer l'évaluation technique des différents OAI.

Dans le cadre de la surveillance administrative, l'OFAS a introduit à la fin des années 90 un modèle de calcul pour les ressources en personnel des OAI. Ce modèle constitue incontestablement une bonne base pour une répartition proportionnelle des ressources en personnel entre les différents OAI. L'OFAS exerce sa fonction de surveillance financière en approuvant chaque année le budget des OAI afférent aux frais administratifs ainsi que les comptes annuels. L'obligation de présenter à cet effet un budget détaillé est peu efficace et ne correspond pas aux principes d'une gestion administrative moderne.

Il existe encore, entre les taux de rentes des cantons, des disparités importantes, qu'à eux seuls, des facteurs socio-économiques n'expliquent pas, mais qui sont également dues à des pratiques différentes en matière d'exécution de l'AI (voir graphique 3). Il y a certes lieu de saluer les améliorations apportées ces dernières années dans le domaine de la surveillance exercée sur l'AI par la Confédération; mais on relève que, malgré l'étendue des compétences dont dispose l'OFAS en matière de surveillance, un objectif essentiel de cette surveillance – la garantie d'une application uniforme des dispositions relatives à l'assurance conformément à l'art. 64, al. 2 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)² – n'a toujours pas été atteint.

² Loi fédérale du 19.6.1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20).

Probabilité, par canton, de percevoir une rente AI, janvier 2005



Source: OFAS, 2005, statistique de l'AI 2005, Berne

Développement du droit

Concernant le développement du droit, l'OFAS considère que sa tâche centrale ne réside pas dans la fixation d'un calendrier et d'échéances du fait de ses compétences techniques dans le domaine de l'AI, mais dans la concrétisation des attentes formulées par les responsables politiques et le département. La manière dont l'OFAS a préparé les révisions de la législation sur l'AI doit être qualifiée de passive. Le manque de différenciation fonctionnelle entre tâches normatives et tâches liées à l'exécution et à la surveillance contribuent à ce que l'OFAS place les aspects normatifs au second rang de ses préoccupations.

Lors du développement du droit, le recours à des acteurs externes et aux compétences internes n'a pas été suffisant ni systématique durant la période étudiée. Ces dernières années, la collaboration entre l'OFAS et les OAI était bloquée; jusqu'à très récemment, ces derniers n'étaient par conséquent pas suffisamment associés au développement de la législation sur l'AI. Par ailleurs, l'OFAS n'exploite pas ses ressources internes en matière de recherche et de statistique dans le domaine de l'AI et, malgré l'évolution alarmante de l'AI, n'a pas cherché à définir des thèmes de recherche pertinents afin de disposer à temps des bases scientifiques nécessaires. Bien que, par rapport aux précédents projets de révision, les données internes aient été améliorées et les résultats issus de la recherche davantage pris en considération lors de la préparation de la 5e révision de la LAI, la recherche interne à l'office

continue de ne jouer qu'un rôle accessoire pour ce qui est du développement de la législation relative à l'AI et n'est pas systématiquement associée aux travaux normatifs.

Force est de constater que l'OFAS a tardé à reconnaître l'urgence du problème de l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI et n'a pas su développer suffisamment tôt une stratégie fondamentale susceptible d'enrayer cette augmentation. L'office n'a accompli que de manière limitée la mission de développement du droit qui lui incombe en vertu de l'art. 11 de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur du 28 juin 2000.

2.1.3 Application et effets des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers

Dans le cadre de la révision de la législation sur les étrangers et l'asile, la CdG-N a chargé le CPA, le 22 mars 2004, d'évaluer les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Le mandat de la CdG-N comportait deux volets. Premièrement, le CPA devait examiner comment les mesures de contrainte sont appliquées par les cantons et les améliorations qu'elles ont apportées dans l'exécution des renvois. Deuxièmement, il était chargé d'évaluer l'efficacité de ces mesures du point de vue de la délinquance des requérants d'asile et des étrangers en situation irrégulière. Après avoir pris acte de l'évaluation, la CdG-N a décidé, le 7 avril 2005, de la publier et de la mettre à la disposition de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) en prévision de l'élimination des divergences sur les projets de révision de la loi sur les étrangers et de la loi sur l'asile.³ Le 24 août 2005, la CdG-N a publié son propre rapport, qui contient des conclusions politiques et des recommandations formulées sur la base de l'évaluation du CPA et d'auditions menées par la commission elle-même.

Régies par la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), les mesures de contrainte sont entrées en vigueur le 1^{er} février 1995.⁴ La détention en vue du refoulement d'étrangers qui ne sont pas titulaires d'un titre de séjour ainsi que les périmètres d'assignation et d'exclusion constituent les principales mesures de contrainte. Le CPA a étudié comment les cantons de Bâle-Campagne, de Genève, de Schaffhouse, du Valais et de Zurich ont appliqué la détention en vue du refoulement au cours des années 2001 à 2003.⁵ Il a par ailleurs cherché à savoir comment cette forme de détention se comporte sous l'angle du rapport coûts/avantages et quelles améliorations elle a apportées dans l'exécution des renvois. Pour la réponse à la question concernant les effets des mesures de contrainte sur la délinquance des requérants d'asile et des étrangers en situation irrégulière, le CPA a confié un mandat au professeur Martin Killias de l'Institut de criminologie et de droit pénal (ICDP) de l'Université de Lausanne. Les résultats des deux examens reposent sur des enquêtes statistiques et sur des entretiens avec des représentants des autorités

³ Par ailleurs, le CPA a présenté à la CIP-E, en présence de la présidente de la sous-commission compétente de la CdG-N, les résultats de l'évaluation dès le 13.1.2005 et à la CIP-N le 14.4.2005.

⁴ Loi fédérale du 26.3.1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20).

⁵ Le CPA a chargé Thomas Widmer de l'Institut de science politique de l'Université de Zurich de recueillir les données relatives aux mesures de contrainte ordonnées dans ces cantons, de les analyser sous l'angle statistique et de les présenter sous forme graphique.

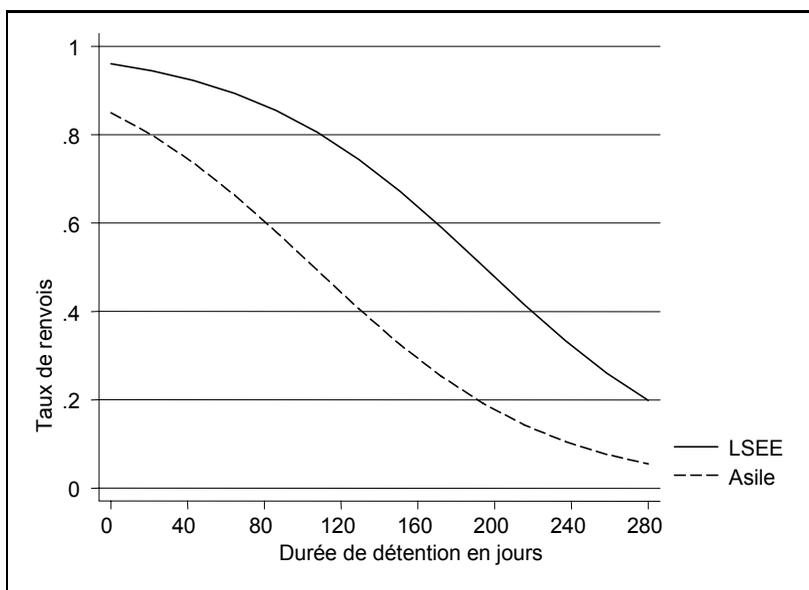
cantoniales et fédérales ainsi qu'avec des représentants des milieux non gouvernementaux.

L'enquête a permis de constater que la détention en vue du refoulement est appliquée différemment d'un canton à l'autre. L'éventail s'étend d'une application restrictive (Genève) à une application ferme et régulière (Bâle-Campagne, Valais et Zurich) en passant par une application retenue (Schaffhouse). Ces différences découlent pour une bonne part de la formulation potestative de la loi fédérale, qui laisse aux cantons la liberté d'appliquer ou non la détention en vue du refoulement. Une autre raison réside dans le fait que les autorités judiciaires cantonales utilisent différemment le pouvoir d'appréciation que la loi leur confère. Outre la fréquence d'application, les différences constatées d'un canton à l'autre concernent également le régime juridique auquel les étrangers en question sont soumis (étrangers en situation irrégulière ou requérants d'asile), leur nationalité ou la durée et l'issue de la détention. Si les représentants des autorités cantonales interrogés estiment que les différences d'application d'un canton à l'autre ne posent pas de problème, ces dernières engendrent en revanche des difficultés de coordination et des pertes d'efficacité au niveau fédéral. Les représentants des milieux non gouvernementaux indiquent que, pour les étrangers concernés, les différences constatées en matière d'application des mesures de contrainte leur donnent l'impression d'être à la merci de décisions arbitraires.

Dans les cantons sous revue, 60 à 80 % des personnes demeurent moins d'un mois en détention. Les détentions de plus de six mois sont rares et ne dépassent la barre des 4 % dans aucun canton. La durée de détention dure en moyenne entre 20 et 47 jours selon le canton. Dans certains cantons, les détentions de moins de quatre jours sont très nombreuses; en raison du délai légal de 96 heures, les autorités judiciaires cantonales n'examinent la plupart du temps pas l'existence d'un motif pour ces détentions de très courte durée. Pour cette raison, les représentants des milieux non gouvernementaux remettent en cause la légalité et l'adéquation de la détention de très courte durée.

Les taux de renvois vont de 50 à 92 % selon les cantons. A une exception près (Genève), les taux de renvois dans le domaine de la LSEE sont nettement supérieurs à ceux atteints dans le domaine de l'asile. La moyenne des taux cantonaux atteint en effet 81 % de renvois dans le premier cas et 63 % dans le second. Du point de vue des renvois, la détention en vue du refoulement est par conséquent moins efficace dans le domaine de l'asile que dans celui de la LSEE.

L'examen du rapport entre la durée et l'issue de la détention permet de constater que, sous les deux régimes juridiques, les taux de renvois les plus élevés – compris parfois entre 90 et 100 % – sont atteints avec les détentions de courte durée, c'est-à-dire inférieures à un mois (voir le graphique 4). Elles constituent la plus grande part de toutes les détentions. En règle générale, lorsque la détention se prolonge, le taux de renvois chute très nettement. Il est à noter que les taux atteints dans le domaine de l'asile, domaine duquel le plus grand nombre de cas de plus longue durée est issu, sont toujours inférieurs à ceux du domaine de la LSEE. L'efficacité de la détention décroît avec la durée de celle-ci.

Détention en vue du refoulement: durée et issue de la détention

Source: Institut de science politique de l'Université de Zurich

Les différences constatées entre le domaine de la LSEE et celui de l'asile peuvent notamment s'expliquer par le fait que les étrangers en situation irrégulière sont la plupart du temps en possession de documents de voyage valables et qu'ils proviennent fréquemment de pays avec lesquels la Suisse a conclu des accords de réadmission. Cet instrument est moins efficace dans le domaine de l'asile étant donné que le renvoi n'est pas systématiquement exécutable, notamment parce que la vérification de l'identité dure beaucoup trop longtemps ou que les personnes détenues ne sont pas disposées à coopérer. Les résultats de l'enquête ont également montré qu'un renvoi ne dépend pas seulement de l'application ou du durcissement des mesures de contrainte, mais également de facteurs externes, non influençables, tels que le refus de certains Etats de laisser entrer sur le territoire leurs ressortissants rapatriés sous contrainte.

Une comparaison des taux de renvois dans le domaine de l'asile des cantons examinés a permis de constater qu'un usage fréquent de la détention en vue du refoulement ne va pas forcément de pair avec un pourcentage de renvois élevé. Cette forme de détention n'est qu'un instrument de renvoi parmi d'autres. Les cantons qui recourent rarement à cet instrument procèdent plutôt à l'accompagnement sous escorte policière, le jour du départ, des personnes sous le coup d'une décision de renvoi, du lieu de domicile à l'aéroport.

En ce qui concerne les coûts de la détention en vue du refoulement, force est de constater que, pour quatre des cinq cantons examinés, la part des coûts imputables aux personnes n'ayant pu être renvoyées à l'issue de la détention domine. Les auto-

rités sont d'avis que la détention en vue du refoulement est une mesure onéreuse. La plupart d'entre elles estiment cependant que l'utilité de cette forme de détention justifie les coûts qu'elle occasionne. Il faut prendre en considération le fait que la mise en œuvre de mesures d'ordre public est toujours génératrice de coûts. Pour leur part, les représentants des milieux non gouvernementaux estiment que la détention en vue du refoulement est une mesure coûteuse et que les moyens consacrés à la détention pourraient être investis plus efficacement dans d'autres domaines, le conseil en vue du retour par exemple.

La plupart des représentants des cantons estiment que la détention en vue du refoulement est un moyen qui contribue à garantir l'exécution des renvois. Cela étant, d'autres facteurs importants, tels que l'existence d'accords de réadmission ou de systèmes d'incitation comme l'aide au retour, ont une influence prépondérante sur l'exécution des renvois. Les mesures de contrainte ne constituent qu'un élément de la procédure de renvoi et elles servent de moyen de pression.

Les effets des mesures de contrainte sur la diminution de la délinquance des requérants d'asile et des étrangers en situation irrégulière ont été analysés par l'ICDP pour les détentions en vue du refoulement et les mises en place de périmètres d'exclusion ordonnées dans les cantons de Genève et de Zurich. Les résultats obtenus sont significatifs pour la réduction de la délinquance des requérants d'asile. Dans ce domaine, en effet, l'analyse sur une période de deux ans avant et après l'application d'une mesure permet de constater un recul important aussi bien du nombre de requérants s'étant rendu coupables d'une infraction que du nombre d'infractions elles-mêmes, en particulier pour les infractions liées aux stupéfiants. L'effet n'est en revanche pas significatif pour les infractions contre le patrimoine. Les résultats de l'enquête indiquent également que la mise en place de périmètres d'assignation ou d'exclusion semble plus efficace dans la lutte contre la délinquance que la mise en détention en vue du refoulement.

2.1.4 Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale

En 1999, le Conseil fédéral décidait que, à quelques exceptions près, tous les services du 1^{er} cercle de l'administration fédérale devaient introduire un programme de gestion des ressources et de management environnemental (RUMBA). Ce dernier a pour objectif une réduction des nuisances environnementales occasionnées par les services administratifs et une économie de coûts. Or, quatre ans après le lancement du programme, seuls quelques services fédéraux avaient achevé l'introduction de RUMBA. Par ailleurs, l'augmentation significative du nombre de voyages en avion et de la consommation de papier fit l'effet d'une douche froide. Ce bilan intermédiaire faisait donc apparaître des problèmes au niveau de la mise en œuvre, lesquels compromettaient la réalisation des objectifs du programme.

C'est dans ce contexte que la CdG-E a chargé le CPA, le 25 juin 2004, de confier un mandat d'expertise correspondant. A la suite d'un appel d'offres (cinq prestataires ont été invités à soumissionner), le mandat a été confié au groupe de travail Interface Institut für Politikstudien GmbH (Lucerne; direction) et evaluanda (Genève).

Les méthodes ci-après ont été utilisées pour l'évaluation: analyse de documents pertinents, analyse quantitative des données relatives à la réalisation des objectifs au sein des 16 unités RUMBA de l'administration fédérale, entretiens d'experts menés

sur la base d'un guide avec huit acteurs RUMBA et réalisation d'un sondage en ligne ciblant un grand nombre de personnes à l'échelon du pilotage du programme et dans une quarantaine d'unités RUMBA affichant un état d'avancement varié au niveau de l'introduction du programme. Ce sondage en ligne a enregistré un taux de réponse très élevé: 87 %.

Le rapport d'expertise repose sur les principaux résultats présentés ci-après.⁶

Conception de RUMBA

Etant basé dans une large mesure sur des structures et unités d'organisation existantes, RUMBA est intégré dans les structures administratives. Le pilotage interdépartemental a été confié à la Conférence des secrétaires généraux (CSG). Cette dernière a créé l'équipe de coordination RUMBA, chargée de la coordination et du pilotage sur le plan opérationnel. Elle est épaulée par l'équipe environnement, qui est composée de représentants de différents offices. Lorsque certaines connaissances spécialisées indispensables font défaut chez les participants à RUMBA, il est fait appel à des experts externes. Le concept prévoit la présence systématique, au sein de l'équipe environnement, d'un membre de la direction du service qui participe à RUMBA. Lors de la définition des objectifs annuels concernant la mise en œuvre de RUMBA, les services disposent d'une marge de décision qui leur permet de tenir compte des contraintes spécifiques de leur service.

Dans leur rapport, les instituts Interface/evaluanda parviennent à la conclusion que la conception de RUMBA est pertinente et axée sur les objectifs. Les experts soulignent que l'un des principaux aspects positifs réside dans le fait que, au sein des services, les équipes environnement se voient accorder une marge de manœuvre certaine, ce qui permet d'associer tous les acteurs à la démarche. Il en résulte des structures qui se concentrent sur l'essentiel et qui interviennent au niveau des responsables des nuisances. Enfin, le rapport souligne qu'il est pertinent de donner la priorité à la gestion environnementale sous l'angle de l'exploitation.

Le principal aspect problématique de la conception porte sur la surévaluation du potentiel d'économies attendu à travers les changements de comportement individuels des collaborateurs au sein des unités RUMBA. En revanche, le programme ne met pas à la disposition des offices transversaux, qui présentent un fort impact environnemental, des moyens spécifiques pour la réalisation d'investissements servant les objectifs de RUMBA dans les domaines des constructions et de la technique. Par ailleurs, en raison des modalités d'imputation internes à l'administration fédérale, des dépenses importantes dans le cadre de RUMBA ne sont pas budgétisées de façon décentralisée au niveau des unités RUMBA, à l'exception des voyages de service. Par conséquent, aucune incitation financière n'existe en vue d'une réduction de la consommation dans les domaines du chauffage, de l'électricité ainsi que du papier et de l'élimination des déchets. A cet égard, le nouveau modèle comptable de la Confédération, en cours d'introduction, ouvre de nouvelles perspectives.

⁶ Se basant sur le rapport d'expertise, la CdG-E a formulé des conclusions et des recommandations dans son rapport du 8.11.2005.

Mise en œuvre de RUMBA

L'évaluation parvient à la conclusion que la mise en œuvre de RUMBA est dans une large mesure une réussite. Ses atouts résident dans les aides concrètes apportées par l'équipe RUMBA à la fois dans les contributions des experts externes en vue de soutenir les unités RUMBA et dans l'engagement de certains membres de l'équipe de coordination RUMBA. Malgré des différences parfois importantes d'un service à l'autre, l'engagement des équipes environnement au sein des unités RUMBA, les mesures effectivement prises et les rapports environnementaux annuels, qui permettent une appréciation claire des performances, sont eux aussi considérés comme positifs. La majorité des personnes interrogées dans le cadre du sondage sont en outre d'avis que la mise en œuvre de RUMBA ne représente pas une charge de travail disproportionnée.

Mais des faiblesses ont également été constatées. Ainsi, en dépit d'une image globale positive, des écarts importants sont observés entre les différentes unités en ce qui concerne l'engagement, la volonté de mettre en œuvre le programme et la mise en œuvre proprement dite. L'introduction de RUMBA au sein de l'administration fédérale a parfois lieu avec lenteur et certains retards relevés ne sont pas toujours justifiés. Après des débuts hésitants, le rythme de mise en œuvre s'est accéléré, si bien que les échéances définies dans l'arrêté du Conseil fédéral quant à l'introduction pourront probablement être respectées par la plupart des unités. Il reste à déterminer de quelle manière cette introduction forcée vers la fin se répercutera sur la qualité de la mise en œuvre de RUMBA sur le long terme.

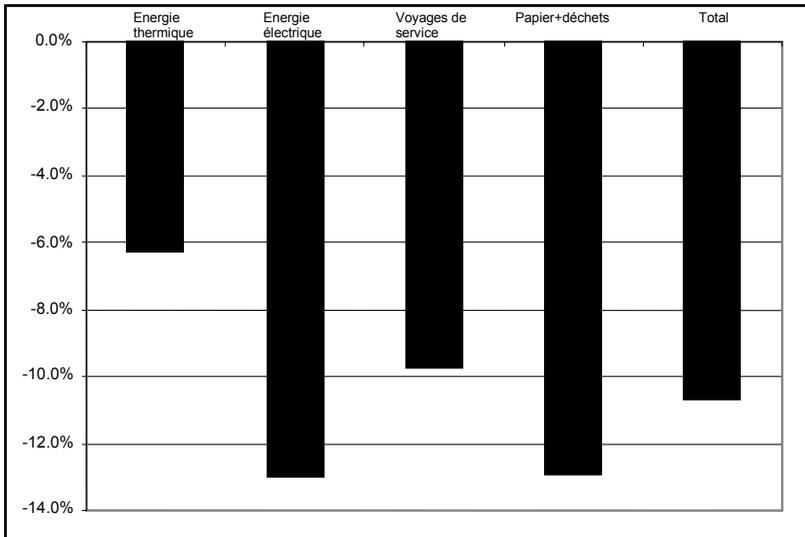
L'évaluation relève en outre des faiblesses dans le domaine du pilotage, soulignant que la conduite par le pilotage interdépartemental (CSG, équipe de coordination RUMBA), mais aussi par les directions des départements, devrait être plus active et plus cohérente. Par ailleurs, alors que la conception du programme le prescrit, nombreuses sont les directions des services qui ne sont pas représentées par un membre au sein des équipes environnement. Cela affaiblit potentiellement la capacité d'action des équipes environnement et l'ancrage de RUMBA dans les décisions de la hiérarchie. Cela fait en outre augmenter la probabilité que des décisions et des instructions qui vont à l'encontre des objectifs de RUMBA soient prises à l'échelon des directions ou des hiérarchies. A ce titre, il convient de renforcer l'ancrage de RUMBA dans la hiérarchie.

Du point de vue des unités RUMBA interrogées, des mesures relevant des constructions et de la technique qui ont un fort impact environnemental ne sont pas mises en œuvre suffisamment vite. Les acteurs interrogés sont d'avis que des décisions prises à l'échelon supérieur dans d'autres domaines ne sont pas non plus toujours en adéquation avec les objectifs de RUMBA. La perception de telles insuffisances concernant des décisions ayant un fort impact environnemental entraîne souvent des frustrations au sein des unités RUMBA et amoindrit la disposition du personnel à changer de comportement, un aspect pourtant essentiel de la conception du programme.

Réduction de la charge polluante et économies de coûts

L'évolution de la charge polluante depuis l'introduction de RUMBA a été analysée en profondeur pour les 16 services qui disposent déjà de données sur une certaine période: on constate une diminution de la charge polluante globale de quelque 10 %.⁷ Comme le montre le graphique 5, des diminutions ont pu être enregistrées dans tous les domaines. S'agissant de la réduction dans le domaine des voyages en avion, il faut souligner que les résultats de l'analyse des données diffèrent des valeurs publiées dans les rapports environnementaux des années précédentes. Ces écarts résident dans le fait que, pour des raisons méthodologiques, des offices importants tels que le seco et l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) n'ont été intégrés dans l'analyse des données qu'à partir de 2002 et de 2003. S'il était tenu compte de valeurs antérieures, le bilan relatif aux voyages de service serait sensiblement plus négatif. Par conséquent, les résultats du domaine des voyages de service doivent être interprétés avec une certaine réserve. Les chiffres montrent cependant clairement que des marges de manœuvre existent, notamment dans le domaine des voyages en avion. Ainsi, en 2003 et pour la première fois depuis des années, le seco a réduit la charge polluante due aux voyages en avion en prenant des mesures ciblées (à l'inverse d'autres offices qui n'ont pas introduit de mesures adéquates).

⁷ Concernant l'interprétation des résultats, il faut tenir compte du fait que les 16 unités RUMBA étudiées constituent un échantillon faisant preuve d'un engagement très fort en faveur du programme. Il faut en outre noter qu'à une exception près (le papier), il est impossible, pour des raisons méthodologiques, de formuler des énoncés étayés sur le plan quantitatif pour savoir dans quelle mesure la réalisation des objectifs est due au (seul) programme RUMBA ou si des facteurs externes y ont également contribué et avec quelle ampleur.

Evolution de la charge polluante par domaine et par collaborateur⁸

Source: Interface/evaluanda, Evaluation du programme de gestion des ressources et de management environnemental de l'administration fédérale. Rapport final à l'intention du Contrôle parlementaire de l'administration. Lucerne et Genève, 2005.

Seul domaine pour lequel des données sont disponibles pour tous les services de l'administration fédérale, le papier à photocopier et à imprimer affiche une évolution très positive de la charge polluante due à RUMBA. Alors qu'entre 1998 et 2003, la consommation de papier à photocopier et à imprimer a augmenté d'environ 5 % dans les services qui n'ont pas achevé l'introduction de RUMBA, elle a diminué de 2,4 % sur la même période dans les unités RUMBA étudiées. En 2003, la part de papier recyclé s'élevait à 37 % dans toute l'administration fédérale et à 58 % dans les unités RUMBA. Par conséquent, on identifie clairement, dans ce domaine, un effet positif imputable à RUMBA.

Des résultats réjouissants sont également enregistrés pour les *économies de coûts* liées à la réduction de la charge polluante. Selon des projections, les économies de coûts d'exploitation réalisées en 2003 dans les 16 unités RUMBA étudiées devraient se situer entre 300 000 francs et 630 000 francs.

Les données ne permettent pas une projection fiable pour l'ensemble de l'administration fédérale ni pour de futures économies. On peut en revanche en déduire que, à l'issue de l'introduction de RUMBA dans tous les services, les économies de coûts se situeront dans la fourchette estimée par le Conseil fédéral (entre 0,8 et 2,5 millions de

⁸ Les chiffres se réfèrent aux 16 unités étudiées dans le cadre de l'évaluation. La comparaison porte sur l'état en 2003 par rapport à l'année de référence. Cette dernière désigne l'année pour laquelle les premières données fiables et pertinentes relatives à RUMBA, sont disponibles pour une unité.

francs par an d'économies durables selon l'arrêté du Conseil fédéral du 15 mars 1999). Si l'on oppose ces économies aux coûts annuels de 395 000 francs maximum occasionnés durant la phase d'introduction pour les prestations et le conseil à l'attention des unités RUMBA (couverts dans le cadre des crédits ordinaires), il en résulte pour RUMBA un bilan positif sur le plan du rapport coûts/ bénéfices.

Les experts en charge de l'évaluation estiment que les acteurs ont tendance à sous-estimer les succès de RUMBA. Les réductions enregistrées en matière de consommation d'énergie thermique et d'énergie électrique dans le domaine des infrastructures prouvent que les offices transversaux responsables à l'échelon centralisé, prennent des mesures efficaces. Les critiques émises par les unités RUMBA interrogées indiquent qu'il est nécessaire de renforcer la communication sur les performances enregistrées et les succès engrangés.

2.2 Nouveaux projets initiés dans le cadre de a 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 2004, le CPA a soumis aux CdG une liste de propositions d'évaluation portant sur les sujets suivants:

- Statistique fédérale: état d'urgence?
- Recherche publique («Ressortforschung»): quel bilan?
- Surveillance des grands projets d'infrastructure: le cas de la NLFA
- Constructions hors zone à bâtir: impact économique et surveillance de la Confédération
- Lacunes et fuites dans l'impôt fédéral direct
- Etat de la situation à l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
- La pratique suisse en matière de sanctions et d'embargos
- Gestion immobilière de la Confédération (domaine civil)
- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie: quel bilan?
- Direction du développement et de la coopération (DDC): flux financiers, conduite stratégique et contrôle
- Matériel d'armée: planification des besoins, évaluation et acquisition
- Entraide judiciaire internationale fournie par la Suisse
- Recours à des experts externes par l'administration fédérale

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

- Recherche publique («Ressortforschung»)
- Cohérence et conduite stratégique des actions de la DDC
- Recours à des experts externes par l'administration fédérale

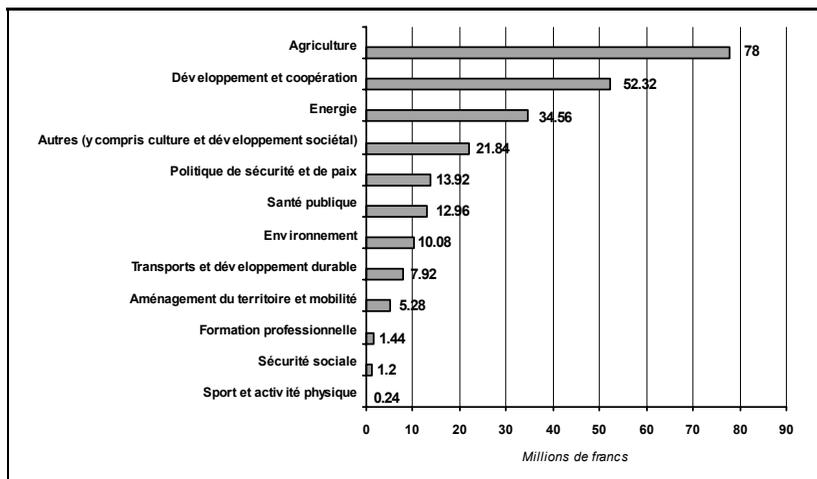
Le chapitre suivant expose la situation initiale et l'état d'avancement de ces trois projets.

2.2.1 Recherche de l'administration fédérale

L'administration fédérale effectue des travaux de recherche – «Ressortforschung» en allemand – afin de disposer de connaissances scientifiques pour la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Selon l'estimation de l'Office fédéral de la statistique (OFS), le total des dépenses consacrées à la recherche s'élevait en 2003 à 240 millions de francs. La recherche est effectuée dans de nombreux domaines politiques de la Confédération (voir graphique 6). Même si l'idée qui sous-tend la recherche publique est largement admise, force est de constater que sa mise en œuvre et son manque de transparence sont régulièrement sujettes à la critique. Malgré les améliorations qui ont été apportées progressivement (création d'un comité de pilotage pour une coordination accrue, planification thématique et financière sur la base de plans directeurs et mise sur pied d'une banque de données, par ex.), la recherche de l'administration fédérale fait encore l'objet de critiques dans divers milieux – tant politiques qu'économiques – en raison notamment du contexte de restrictions budgétaires et de la volonté d'assurer une transparence toujours plus grande de l'action publique.

Graphique 6

Répartition des ressources financières selon les domaines politiques de la recherche de l'administration fédérale, en millions de francs (2003)



Source: CPA, sur la base des indications du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche.

Différentes mesures complémentaires ont été prises dans le domaine de la recherche de l'administration fédérale, en particulier par le biais du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années

2000 à 2003⁹. L'un des principaux objectifs de ces mesures consiste à insérer l'ensemble de la recherche de l'administration fédérale dans une stratégie. Les plans directeurs de recherche établis depuis 1998 pour différents domaines politiques représentent une mesure centrale visant à obtenir une meilleure cohérence de la recherche de l'administration fédérale et à éviter les doublons. Ces plans directeurs doivent notamment couvrir l'ensemble des activités de recherche financées par des fonds publics dans les domaines politiques concernés et identifier les projets prioritaires futurs.

C'est dans ce contexte que, le 2 juin 2005, la sous-commission compétente de la CdG-N a confié au CPA un mandat d'évaluation portant sur les plans directeurs de recherche. Il s'agit de déterminer si l'introduction des plans directeurs a permis d'imposer au sein de la recherche de l'administration fédérale une réelle planification stratégique et financière. L'évaluation consiste à apporter une réponse aux trois questions suivantes:

- La répartition des compétences et des ressources définie dans le cadre de l'arrangement politico-administratif permet-elle d'assurer un pilotage efficace de la recherche?
- Dans quelle mesure les plans directeurs sont-ils appropriés pour assurer une meilleure cohérence et une meilleure coordination de la recherche de l'administration fédérale?
- Que penser de la mise en œuvre des plans directeurs de recherche par les services de l'administration fédérale?

A l'issue d'un appel d'offres public, le CPA a confié, le 17 août 2005, le mandat d'évaluation à la société Landert Farago Partner.

Les résultats de l'évaluation seront présentés à la CdG-N au printemps 2006.

2.2.2 Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC

La politique de coopération au développement (PCD) de la Suisse est définie par la Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale¹⁰ et s'inscrit dans le calendrier défini sur le plan international par les Objectifs du Millénaire et la Déclaration du Millénaire. Ainsi la PCD de la Suisse fait de la réduction de la pauvreté son principal objectif à réaliser.

Avec un budget de 1,9 milliard de francs en 2004, la DDC est l'acteur principal de la PCD de la Suisse et est responsable de la coordination de la coopération internationale au développement. La responsabilité de la mise en œuvre de ce mandat légal est partagée entre deux offices fédéraux: la DDC du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le seco du DFE. En se basant sur une déclaration commune (High Level Statement de février 2004) ainsi que sur la stratégie 2010 de la DDC et la stratégie 2006 du seco, les deux offices ont défini le cadre stratégique de leur PCD.

⁹ Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003 du 25.11.1998 (FF 1999 346 ss).

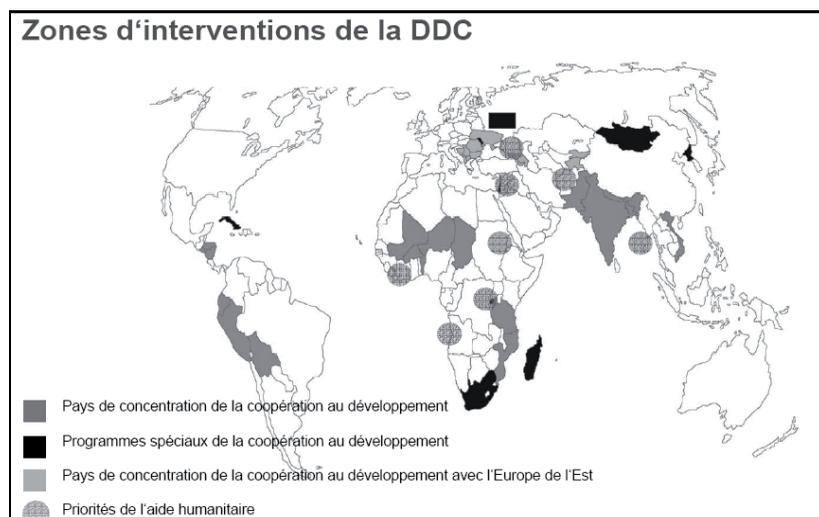
¹⁰ Loi fédérale du 19.3.1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale (RS 974.0).

Pour mener à bien la mission qui lui a été confiée, la DDC intervient à travers les quatre instruments principaux que sont la coopération bilatérale, la coopération multilatérale, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire. Elle emploie plus de 1700 personnes en Suisse et à l'étranger (dont 1150 employés locaux) et a réalisé, en 2005, un millier de projets dans des secteurs variés (agriculture, eau, environnement, santé, etc.) et en rapport avec des thématiques diverses (gouvernance, développement social, emploi, etc.).

Vu la densité et la complexité du domaine de la PCD, la DDC a fait l'objet d'un nombre important de critiques concernant notamment la transparence de ses activités, la cohérence entre les priorités, les objectifs et le contenu de ses programmes et projets, la dispersion thématique et régionale de ses activités, ainsi que sa grande autonomie. Le graphique 7 ci-dessous illustre les régions prioritaires de l'intervention de la DDC, sans pour autant mettre en évidence la totalité des pays soutenus par la DDC, soit plus de 70 pays en 2004.

Graphique 7

Les régions prioritaires de la DDC en 2005



Source: DDC, 2005

Dans ce contexte, le 20 mai 2005, la sous-commission compétente de la CdG-E a mandaté le CPA pour procéder à un examen de la DDC qui mettra l'accent sur la stratégie, la cohérence et le contrôle de ses activités. Partant de ce mandat, l'évaluation est conçue selon deux axes. Le premier axe s'intéresse à la cohérence substantielle de la PCD de la DDC, c'est-à-dire à la cohérence entre les priorités, les objectifs et les projets de la DDC. Cette partie du mandat a été confiée à une équipe d'experts externes issue de l'entreprise «B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung» de Bâle qui doit répondre aux questions suivantes:

- Quels buts et priorités en matière de coopération au développement sont assignés à la DDC par les bases légales et les directives du Conseil fédéral?

- Dans quelle mesure les prestations fournies par la DDC (stratégie 2010, stratégies par section, stratégies par pays prioritaire, etc.) sont-elles cohérentes et conformes avec les objectifs définis (cohérence verticale)?
- Dans quelle mesure les prestations fournies par la DDC (stratégie 2010, stratégies par section, stratégies par pays prioritaire, etc.) sont-elles cohérentes entre elles (cohérence horizontale)?

Le deuxième axe, qui s'intéresse aux éléments procéduraux de la DDC (processus décisionnel pour la définition des stratégies et le choix des projets), sera évalué à l'interne du CPA et répondra aux questions suivantes:

- Quelles sont les procédures, les compétences et les responsabilités attribuées par les bases légales aux acteurs clés de la PCD en ce qui concerne la définition des objectifs et des priorités globales de la DDC (stratégie 2010, lignes directrices Nord-Sud, etc.)?
- Dans quelle mesure le processus de définition des priorités et des objectifs de la PCD de la DDC est-il conforme aux prescriptions légales?
- Quelle est la pertinence de l'arrangement des acteurs et des processus en matière de définition des priorités et des objectifs de la DDC pour un pilotage, une mise en œuvre et un contrôle efficaces de la PCD de la DDC?

Le rapport final de cette évaluation sera soumis à la CdG-E en avril 2006.

2.2.3 Recours à des experts externes par l'administration fédérale

Les responsables politiques et les médias émettent de plus en plus de critiques vis-à-vis du recours à des experts externes par l'administration fédérale. La critique porte sur une progression continue de ce recours, un contrôle insuffisant de l'activité de ces experts et également un certain népotisme. En effet, certains offices collaboreraient depuis des années avec les mêmes experts et ne lanceraient pas d'appels d'offres pour ces mandats. De surcroît, des doutes sont émis quant à l'objectivité des expertises, à leur nécessité et à leur apport concret. Enfin, on critique le fait que des consultants externes soient mandatés pour effectuer des tâches permanentes et pallier le manque de personnel, ce qui, de facto, est une manière de contourner la politique restrictive du personnel.

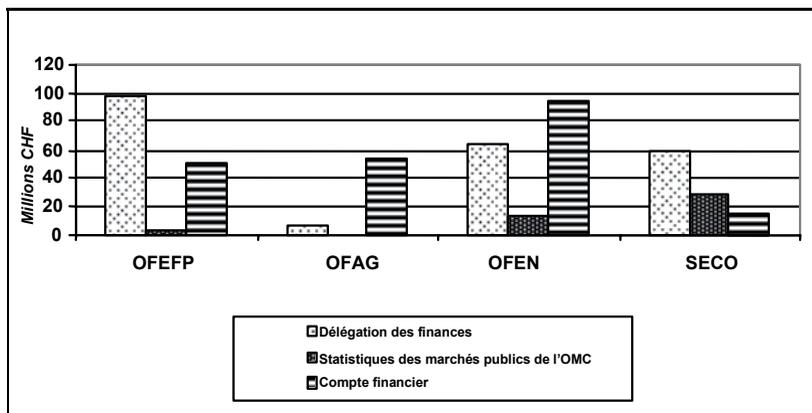
Les réponses du Conseil fédéral aux interventions parlementaires correspondantes n'ont pu désamorcer les nombreuses critiques émises ici et là. Au contraire, le Conseil fédéral a reconnu indirectement n'avoir lui-même aucune vue globale du recours actuel aux experts externes au sein de l'administration et de son volume financier.

Cette constatation apparaît dans le graphique 8, qui évalue, au moyen de données provenant de différentes sources, la charge financière que représente le recours à des experts externes. La comparaison porte d'une part sur les chiffres de la Délégation des finances, qui correspondent dans une large mesure à l'objet de la présente étude mais qui ne sont disponibles que pour quatre offices, d'autre part sur les chiffres de toute l'administration fédérale (statistiques des marchés publics, compte financier). L'ampleur des écarts constatés s'explique en partie par les différentes définitions de chacune des bases de données. Au-delà de ces écarts, il est intéressant de constater

qu'il est impossible, sur la base des données existantes, de se faire une idée relativement fiable du volume financier que représente le recours à des experts externes.

Graphique 8

Estimation du volume financier des mandats externes de quatre offices fédéraux (années 2002 et 2003)



Source: CPA, sur la base de documents de la Délégation des finances, des statistiques des marchés publics (établies par le seco à l'intention de l'Organisation mondiale du commerce [OMC]) et du compte financier de la Confédération.¹¹

Etant donné l'absence de données pertinentes et comparables portant sur le recours à des experts externes par l'administration fédérale, un état des lieux s'avère nécessaire afin que soit instaurée la transparence requise. C'est la raison pour laquelle la sous-commission compétente de la CdG-E a chargé le CPA de recenser les mandats d'expertise octroyés par toutes les unités du 1^{er} cercle de l'administration fédérale. Cette base permettra ensuite d'apprécier à sa juste valeur la portée des critiques émises et de procéder, le cas échéant, à d'autres analyses approfondies. Cette collecte de données doit fournir des réponses aux questions suivantes:

Quelle est l'importance du recours à des experts externes par la Confédération?

Quel est son profil et que penser de celui-ci sous l'angle du principe du renforcement de la concurrence tel qu'il est visé par le droit des marchés publics?

- Quel est le nombre de mandats octroyés chaque année et quel volume financier ceux-ci représentent-ils?
- Quelle est la part des mandats attribués dans le cadre d'une procédure concurrentielle (procédure ouverte ou sélective, procédure d'invitation) par rapport aux attributions de gré à gré?

¹¹ Rubrique Prestations de services à des tiers: Commissions et honoraires, Mandats de recherche et de développement, Prestations de service informatique de tiers, Formation et perfectionnement et Autres prestations de service de tiers.

- Que représente le volume des mandats pour des contrats de mise à disposition de personnel («Personalstellungsverträge») par rapport aux dépenses totales de personnel?
- Quelles différences constate-t-on entre les divers services et départements?

Quel est le bien-fondé des activités de pilotage déployées par les départements dans l'optique de l'attribution de mandats par les services qui leur sont subordonnés?

- Quelles activités les départements développent-ils pour le pilotage, la coordination et le contrôle de l'attribution de mandats d'expertise par les offices?
- Plus particulièrement: quelles sont les mesures prises en vue de renforcer la concurrence?

Les travaux sont réalisés en étroite coordination avec le Contrôle fédéral des finances (CDF), lequel a effectué en 2005 un examen transversal des prestations de services externes mandatées par les services suivants : OFS, OFAS, Office fédéral de la santé publique (OFSP), Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Ces services ont été exclus de l'analyse du CPA. En revanche, le CPA intégrera de manière appropriée les résultats de l'étude du CDF dans son rapport. Il devrait remettre son rapport final à la sous-commission compétente au cours du second trimestre 2006.

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

3.1 L'évaluation, une tâche qui relève aussi des commissions législatives

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 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.¹²

Les commissions législatives peuvent déléguer la réalisation d'évaluations au pouvoir exécutif au moyen de mandats directs au Conseil fédéral ou de clauses d'évaluation légales. En vertu de la nouvelle LParl, elles peuvent aussi recourir aux prestations du CPA ou à celles du CDF. Il est pertinent de confier au CPA ou au CDF un mandat d'évaluation dans le domaine législatif notamment pour des projets de loi d'une portée politique ou financière importante; cette démarche apparaît appropriée lorsqu'une commission législative souhaite un deuxième avis en complément des travaux préalables effectués par le pouvoir exécutif. Par souci de cohérence entre les activités d'évaluation des commissions législatives et celles des commissions de contrôle, les commissions législatives doivent, aux termes de l'art. 54, al. 4 LParl, soumettre à la Conférence des collèges présidentiels des commissions et

¹² Art. 44, al. 1, let. e LParl.

délégations de surveillance (CPSur) des propositions lorsqu'elles souhaitent confier un mandat d'évaluation au CPA ou au CDF.

C'est dans ce contexte que, réunie le 8 juin 2005, la CPSur a traité une proposition d'évaluation de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) portant sur la fondation Pro Helvetia. Elle était ainsi la première commission législative à confier au CPA un mandat d'évaluation depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LParl (voir le point 3.2).

3.2 Evaluation de Pro Helvetia

Mandaté par la CSEC-E, le CPA réalise actuellement une évaluation de Pro Helvetia, une fondation de droit public et l'un des principaux acteurs fédéraux en matière d'encouragement de la culture. Pro Helvetia a pour mission d'encourager les efforts d'intérêt national déployés dans le domaine culturel et de promouvoir les échanges culturels avec l'étranger. Fondée en 1939 sous forme de groupe de travail s'inscrivant dans la démarche de «défense spirituelle» du pays, la fondation intervient aujourd'hui partout dans le monde et disposait en 2005 d'un budget de 33 millions de francs. Chaque année, Pro Helvetia traite près de 3500 requêtes de soutien, dont la moitié sont satisfaites, et réalise en outre ses propres projets (voir graphique 9).

A la session d'hiver 2004, un débat culturel d'une véhémence inattendue suscité par l'exposition «Swiss-Swiss Democracy» de l'artiste suisse Thomas Hirschhorn, a éclaté au sein du Conseil des Etats. Organisée au Centre culturel suisse à Paris, cette exposition était financée par la fondation Pro Helvetia. Les diverses interventions parlementaires et débats dont Pro Helvetia est l'objet ne datent toutefois pas des remous provoqués par cette exposition. Parmi les critiques récurrentes, citons, à titre d'exemple, la répartition trop floue des compétences entre le Conseil de fondation et le secrétariat, la lourdeur de la procédure de traitement des requêtes, des frais généraux élevés ou encore un partage des tâches mal défini entre Pro Helvetia et d'autres services de promotion culturelle.

Dans l'optique de l'examen parlementaire de la nouvelle loi sur l'encouragement de la culture (LEC) et de la révision de la loi concernant Pro Helvetia (LPH), la CSEC-E a attribué au CPA un mandat d'évaluation le 25 août 2005.¹³ Après des années de débats, l'art. 69 Cst. a conféré à la promotion culturelle de la Confédération une base constitutionnelle explicite. Cet article est mis en œuvre au niveau légal par le biais de la nouvelle LEC, laquelle a pour principaux objectifs de définir des axes prioritaires dans le domaine de la promotion de la culture, de renforcer la collaboration entre la Confédération et les services décentralisés en charge de la culture et de clarifier le champ de compétences des différents acteurs fédéraux. Quant à la révision de la LPH, elle vise en premier lieu à moderniser les structures de la fondation.

Au vu des critiques émises par le Parlement à l'encontre de Pro Helvetia et des réformes entreprises ces dernières années par la fondation, la CSEC-E attend du CPA un inventaire des points forts et des points faibles de la fondation sous sa forme actuelle ainsi qu'une analyse ex ante des projets de loi. Soucieuse d'avoir un deuxième avis dans l'optique de l'examen parlementaire à venir, la Commission souhaite compléter le message du Conseil fédéral relatif à la LEC et la LPH par une

¹³ Loi fédérale du 17.12.1965 concernant la fondation Pro Helvetia (RS 447.1).

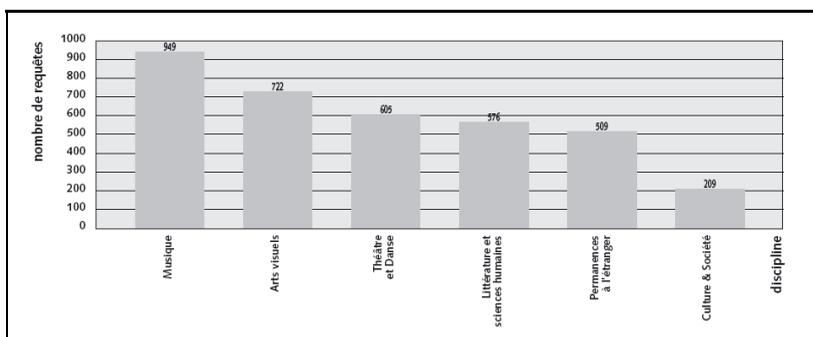
expertise indépendante. Le rapport du CPA doit notamment apporter une réponse aux questions suivantes:

- Où se situent aujourd’hui les points forts et les points faibles du concept, des activités et des prestations de Pro Helvetia?
- Que penser du positionnement de la fondation dans le contexte fédéral d’encouragement de la culture et par rapport aux services décentralisés?
- Quels sont les points faibles des structures et procédures internes de Pro Helvetia du point de vue de la législation en vigueur?
- Quels effets les réformes menées durant les années de financement de 2000 à 2003 ont-elles eues sur ces points faibles?
- Les projets de loi de la LEC et de la LPH permettront-ils de remédier aux points faibles éventuellement constatés tout en préservant les points forts de la fondation?

Le CPA présentera les résultats de son évaluation à la CSEC-E au cours du 2^{ème} trimestre 2006.

Graphique 9

Nombre de requêtes traitées en 2004, par discipline



Source: Pro Helvetia, rapport annuel 2004, p. 48

4 Publications autres que les publications du CPA

Afin de faire connaître ses activités et les résultats de ses recherches au public intéressé et aux milieux universitaires, le CPA publie des textes dans des revues spécialisées et des quotidiens. Il participe en outre à des conférences et à des cours universitaires où il intervient par des exposés et des séminaires. Les publications ci-après (présentées par ordre chronologique) sont parues au cours de l’exercice sous revue:¹⁴

¹⁴ Tous les articles cités peuvent être téléchargés depuis la page Internet du CPA (www.parlement.ch → Commissions, CPA).

Bättig, Christoph: Rentenklau! Die Untersuchungsergebnisse der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, in: Info Zentralverband Staats- und Gemeindepersonal Schweiz 3/05, S. 2. Paru sous un autre titre dans: Soziale Sicherheit 1/2005, p. 6 (disponible en langue allemande uniquement).

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

Duperrut, Jérôme: Le manque de confiance mine l'essor du commerce électronique, paru dans: Le Temps, 28 avril 2005, p. 21.

Cet article revient sur les principaux résultats de l'évaluation menée sur la protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique. La CdG-N avait chargé le CPA en mai 2003 de conduire cette évaluation. L'auteur établit qu'au vu des caractéristiques du commerce électronique, les lois actuelles ne permettent pas d'assurer une protection du consommateur semblable à celle qui existe dans le commerce traditionnel.

Duperrut, Jérôme: L'impact économique des lois est dramatiquement négligé, paru dans: Le Temps, 24 juin 2005.

Cet article résume les principaux résultats de l'évaluation menée par le CPA: Les trois tests PME de la Confédération: connus? utilisés? efficaces?. L'auteur souligne i) que les acteurs politiques n'ont qu'une connaissance partielle de ces instruments, ii) que ces derniers sont avant tout utilisés au sein de l'administration et finalement, iii) que leur influence reste faible.

Duperrut, Jérôme: L'analyse d'impact de la réglementation, le test de compatibilité PME et le Forum PME: des instruments à l'influence limitée, paru dans: La Vie économique. Revue de politique économique, n° 11-2005, pp. 47 à 50.

Confrontée à une situation économique peu dynamique, la Suisse s'est dotée, depuis la fin des années 1990, de trois instruments pour améliorer la prise en compte par les décideurs politiques des impacts des nouvelles lois et ordonnances sur l'économie nationale et sur les PME. En 2004, la CdG-N a chargé le CPA d'évaluer si ces instruments sont connus, utilisés et efficaces. Cet article résume les principaux résultats du rapport du CPA présenté en mai 2005 ainsi que les recommandations émises par la CdG-N.

5

Autres activités du CPA

Au cours de l'exercice sous revue, le CPA s'est employé à optimiser les prestations qu'il fournit aux CdG. Il s'agissait essentiellement d'optimiser la procédure de sélection des thèmes dans le cadre de la planification annuelle des deux CdG. Par ailleurs, le CPA a progressé dans la concrétisation des suggestions de membres des Commissions consistant à effectuer des contrôles de services de l'administration fédérale («audit de gestion»), qui représenteraient une charge de travail moins lourde. Ainsi, en 2006, un projet pilote sera réalisé à la demande des CdG.

5.1

Optimisation de la procédure de sélection des thèmes

L'art. 10, al. 1a de l'ordonnance sur le Parlement¹⁵ confie expressément au CPA la mission de signaler aux CdG des sujets d'évaluation envisageables. C'est pour cette raison que, fin novembre, le CPA présente toujours au groupe de coordination des CdG une liste contenant une douzaine de propositions d'évaluation, commentaires à l'appui. Le groupe de coordination se fonde sur cette liste pour formuler à l'attention des CdG une proposition concernant les évaluations qui devront être réalisées l'année suivante. Au cours de l'exercice sous revue, différentes optimisations concernant cette procédure ont été initiées et mises en œuvre.

- Après concertation avec le secrétariat des CdG, les sous-commissions sont davantage associées à la définition des thèmes. Désormais, les thèmes proposés sont soumis aux présidents des sous-commissions concernées, afin que ces dernières fassent connaître leurs préférences et leurs réserves éventuelles. Ce n'est qu'ensuite, donc après avoir pris connaissance de l'appréciation que portent les sous-commissions sur les thèmes proposés, que le groupe de coordination formule sa proposition pour la planification annuelle.
- Pour la définition des thèmes, le CPA a décidé de s'appuyer sur une base de données électronique améliorée. Cette dernière permet une saisie structurée et une préparation simplifiée des propositions, du stade de l'idée à celui de la proposition formulée. Elle contribue en outre à une élaboration plus efficace des propositions de thèmes et, sur le long terme, à une meilleure gestion interne des connaissances.
- Flexibilisation de la planification annuelle: en 2005, les décisions prises par les CdG n'ont pas débouché sur une liste définitive des évaluations devant être réalisées, un thème de réserve étant prévu pour la première fois. Ce thème – l'évaluation de la gestion immobilière de la Confédération – a été retiré en 2005 au profit de l'évaluation de Pro Helvetia. Aux yeux du CPA, il est envisageable qu'à l'avenir, les CdG adoptent la planification annuelle sous la forme d'une liste de priorités. Cette solution laisserait une certaine marge de manœuvre pour s'adapter à d'éventuels changements de situation.

¹⁵ 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).

5.2 **Audit de gestion**

Le CPA entend proposer aux CdG la réalisation, dans le cadre de la planification annuelle 2006, d'un projet pilote mené sous la forme d'un audit de gestion, nommé ci-après «audit». Le CPA répond ainsi au souhait émis par des membres des CdG quant à la mise en place d'un contrôle d'offices ou de services, qui représenterait une charge moins lourde. Ces audits viendront combler la lacune qui existe entre les visites de services, relativement superficielles mais représentant une faible charge de travail, et les évaluations et inspections, plus approfondies mais aussi plus lourdes à mettre en œuvre. Par ailleurs, ces audits permettront aux CdG d'exercer leur mandat conformément à leurs principes d'action, à savoir le contrôle de la gestion de l'administration en général et le contrôle du rendement et de la pertinence des activités de l'administration en particulier.

L'audit a pour but, à charge de travail réduite (30 à 40 jours/personne), d'établir un bilan fiable des points forts et des points faibles constatés dans les politiques, les structures et les processus d'un service. S'il met le doigt sur des problèmes plus aigus, il peut être suivi d'une étude approfondie ou d'auditions menées par la commission. A l'inverse, l'audit peut aussi souligner les bonnes pratiques et le caractère exemplaire d'offices.

6 **Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts**

Au cours de l'exercice sous revue, le CPA a disposé, pour le recours à des experts externes et le financement de postes temporaires, d'un budget total de 296 000 francs. 204 221 francs ont été dépensés pour les projets suivants:

Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

Projet	Dépenses en CHF	Etat
Répartition des excédents de la prévoyance professionnelle	900	achevé
Les tests PME de la Confédération	3 975	achevé
Le rôle de la Confédération dans l'assurance-invalidité	40 514	achevé
Les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers	3 400	achevé
Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale	15 400	achevé
La recherche de l'administration fédérale	53 700	sera achevé au cours du 2 ^e trimestre 2006
Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC	34 983	sera achevé au cours du 2 ^e trimestre 2006

Projet	Dépenses en CHF	Etat
Recours à des experts externes par l'administration fédéral	2 070	sera achevé au cours du 2 ^e trimestre 2006
Pro Helvetia	49 279	sera achevé au cours du 2 ^e trimestre 2006

7 Priorités pour l'année 2006

Sur la base d'une liste de thèmes présentée par le CPA, les CdG ont décidé le 20 janvier 2006 de charger le CPA de réaliser les projets d'évaluation suivants en 2006:

- Coordination et flux financiers dans le domaine de la protection contre les dangers naturels
- Transparence en matière d'augmentation des primes de l'assurance maladie obligatoire
- Audit de gestion d'un office fédéral
- Gestion immobilière de la Confédération (domaine civil)