

Rapport annuel 2011 du Contrôle parlementaire de l'administration

**Annexe au rapport annuel 2011 des Commissions de gestion et de
la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 27 janvier 2012

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2011

Le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) a fêté son 20^e anniversaire en 2011. Pour l'occasion, il a mis en ligne une présentation destinée à exposer son activité aux membres des Chambres fédérales et à un plus large public. Le présent rapport annuel informe lui aussi sur les activités et sur le champ d'étude varié du CPA. Au cours de l'année 2011, ce dernier a achevé cinq évaluations, ce qui porte à 56 le nombre d'études qu'il a réalisées depuis 1991. De plus, il a rédigé différents avis dans le cadre de suivis assurés par les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et présenté des propositions d'évaluations pour le programme annuel 2012 des CdG.

Projets achevés

La Suisse a assuré la présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 18 novembre 2009 au 11 mai 2010. A la demande de la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, les CdG ont chargé le CPA d'évaluer cette présidence. Si la présidence du Conseil de l'Europe doit faire preuve d'autonomie afin d'obtenir des résultats, elle doit également respecter les usages de l'organisation. Il ressort de l'évaluation que la présidence suisse a su gérer cet exercice de haut vol. Elle a permis des progrès importants pour la réalisation des objectifs du Conseil de l'Europe, tandis que sa contribution aux objectifs de politique extérieure de la Suisse a été plus modeste. Le déroulement de la présidence comporte à la fois des points forts et des points faibles. Bon nombre d'interlocuteurs ont déploré que l'occasion qu'offrait cette présidence, d'ailleurs peu évoquée dans la presse suisse, n'ait pas été saisie pour mieux faire connaître le Conseil de l'Europe en Suisse.

La procédure de consultation et d'audition de la Confédération a fait l'objet d'une loi en 2005. L'évaluation du CPA a montré que la nouvelle loi pose problème à divers égards. Ainsi, de nombreux destinataires ne perçoivent pas la distinction introduite par la loi entre consultation et audition ou considèrent qu'elle n'est pas pertinente. De plus, la loi manque de clarté pour ce qui est des critères de décision quant au choix de la procédure. Cela a pour conséquence que les objectifs visés au travers de la nouvelle loi – resserrer le champ d'application de la procédure et en améliorer la qualité – n'ont pu être atteints ni ne peuvent l'être aujourd'hui. Outre l'insuffisance des dispositions légales, la pratique en matière d'auditions, plus particulièrement des délais parfois très courts et une communication des résultats lacunaire, prête le flanc à la critique. En dépit de ces conclusions, il est ressorti nettement de l'évaluation que la procédure de consultation et d'audition est considérée tant par l'administration fédérale que par les destinataires comme un instrument pertinent et utile pour associer les milieux extérieurs à l'administration à la prise de décisions du Conseil fédéral et vérifier la rigueur matérielle, la praticabilité et l'acceptabilité de projets.

L'évaluation de la conduite et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes a permis de mettre en évidence quatre résultats principaux. Premièrement, bien que l'existence de pressions salariales soit avérée, il n'est pas possible de conclure sur la présence ou non de sous-enchère salariale abusive. Le fait que la sous-enchère abusive et répétée n'ait pas été définie par le législateur rend l'identification d'une telle situation difficile car dépendante de la pratique des cantons en la matière. Deuxièmement, on assiste à une application partielle et différenciée des mesures d'accompagnement selon les organes d'exécution, en matière de contrôles, de constats et de communication des infractions et de sanctions. Troisièmement, le pilotage opéré par le Conseil fédéral et le SECO est tardif, complexe et mal ciblé. Le pilotage stratégique pose un problème majeur du fait de sa cible principale – les travailleurs détachés – qui est extrêmement étroite: près de la moitié des contrôles et trois quart du budget des mesures d'accompagnement sont affectés aux contrôles des travailleurs détachés qui, pourtant, ne représentent que 0,5 % du volume d'emploi au niveau national. Quatrièmement, les constats en matière d'(in)efficacité des mesures d'accompagnement ou d'absence (ou de présence) de sous-enchère salariale, portés sur la base des données connues à ce jour, ne sont pas justifiés.

L'évaluation de la pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom s'est articulée autour de deux axes: le premier portait sur l'évaluation de la pratique du Conseil fédéral et de l'administration en matière de gestion en tant que propriétaire de la Poste, des CFF et de Swisscom. Le second a consisté à analyser l'évolution de la performance des trois entreprises depuis leur détachement de l'administration fédérale (comparaison avant et après) et dans le cadre d'une comparaison croisée avec des pays sélectionnés. Pour cette évaluation, le CPA a fait appel au professeur Reto Steiner, du centre de compétences en gestion publique de l'Université de Berne, lequel a présenté le rapport final à la sous-commission compétente le 5 septembre 2011. L'objet est actuellement traité par la Commission de gestion du Conseil national.

L'étude sur le pilotage stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral fait suite aux conclusions des précédentes inspections des CdG et du CPA en la matière. Plusieurs questions font l'objet de controverses: de quelles capacités de pilotage le Conseil fédéral dispose-t-il dans le domaine des assurances sociales? Comment celui-ci exploite-t-il sa marge de manœuvre et dans quelle mesure exerce-t-il sur les assurances sociales un pilotage adéquat? L'objectif central de l'étude est d'évaluer le pilotage politique stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral lors des deux dernières législatures (jusqu'en mars 2011). Le cœur empirique de l'étude repose sur quatre études de cas portant sur l'assurance-vieillesse et survivants, sur l'assurance-invalidité, sur la prévoyance professionnelle et sur l'assurance-maladie. Le rapport final a été présenté à la sous-commission compétente à l'automne 2011. L'objet est actuellement traité par la Commission de gestion du Conseil des Etats.

Table des matières

| | |
|--|-------------|
| Vue d'ensemble des activités du CPA en 2011 | 6392 |
| Liste des abréviations | 6395 |
| 1 Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale | 6396 |
| 2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire | 6398 |
| 2.1 Aperçu des projets | 6398 |
| 2.2 Projets achevés | 6398 |
| 2.2.1 Evaluation de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe | 6398 |
| 2.2.2 Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audit et de consultation | 6401 |
| 2.2.3 Evaluation de la conduite et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes | 6404 |
| 2.2.4 Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, de Swisscom et des CFF | 6407 |
| 2.2.5 Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral | 6409 |
| 3 Exposés et séminaires | 6412 |
| 4 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts | 6413 |
| 5 Nouvelles évaluations en 2012 | 6413 |
| | |
| Annexe: Propositions d'évaluations du CPA pour l'année 2012 | 6414 |

Liste des abréviations

| | |
|-------|---|
| AI | Assurance-invalidité |
| Art. | Article |
| AVS | Assurance-vieillesse et survivants |
| CdG | Commissions de gestion des Chambres fédérales |
| CdG-E | Commission de gestion du Conseil des Etats |
| CdG-N | Commission de gestion du Conseil national |
| CFE | Chemins de fer fédéraux |
| ChF | Chancellerie fédérale |
| CPA | Contrôle parlementaire de l'administration |
| DETEC | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication |
| DFAE | Département fédéral des affaires étrangères |
| DFI | Département fédéral de l'intérieur |
| DFJP | Département fédéral de justice et police |
| LCo | Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (loi sur la consultation; RS 172.061) |
| Ldét | Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (Loi sur les travailleurs détachés; RS 823.20) |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| REMA | REngineering MAilprocessing (Réorganisation du traitement du courrier à la Poste) |
| RS | Recueil systématique du droit fédéral |
| SECO | Secrétariat d'Etat à l'économie |
| UE | Union européenne |

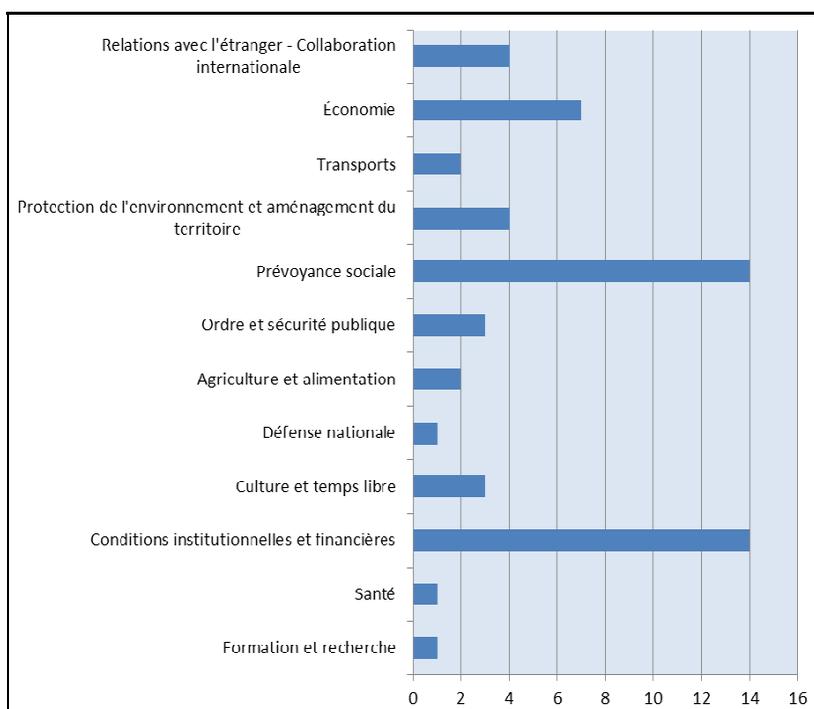
Rapport

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

Le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) a fêté son 20^e anniversaire au cours de l'année sous revue. En 1990, le Parlement décidait, à l'initiative des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG), la création du CPA en vue de professionnaliser la haute surveillance. Le nouveau service prit ses fonctions en 1991. Depuis cette date, le CPA a achevé 56 évaluations. La figure 1 montre les domaines de l'administration fédérale sur lesquels ses rapports ont porté.

Figure 1

Evaluations du CPA depuis 1991 selon les domaines du plan financier (total de 56 évaluations)



A l'occasion de son 20^e anniversaire, le CPA a réalisé une présentation dans laquelle il expose son activité à la lumière de différents projets et articles de presse ainsi que de témoignages émanant des milieux politique et scientifique. Consultable sur la page d'accueil du Parlement¹, la présentation s'adresse en particulier, en cette année

¹ www.parlement.ch (> Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration)

de changement de législature, aux nouveaux membres des Chambres fédérales. Il est par ailleurs prévu d'installer un stand d'information dans le Palais du Parlement lors de la session de printemps 2012.

Le cœur de métier du CPA consiste en la réalisation d'évaluations.² 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. Le CPA réalise des évaluations sur mandat des CdG et évalue, à la demande des commissions législatives, l'efficacité des mesures prises par l'Etat. Il se charge en outre de *mandats succincts* visant à clarifier des questions spécifiques dans le cadre des objets en cours des CdG. Par ailleurs, le CPA assiste les commissions parlementaires lors du traitement politique de résultats d'évaluations et de *suivis* et attire l'attention des CdG sur des *sujets* qui nécessitent une analyse approfondie.

Les résultats des travaux du CPA sont pris en compte de diverses manières dans les processus décisionnels du Parlement et de l'exécutif. Ils constituent la base de recommandations des CdG 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 de ce dernier ou téléchargés sur le site Internet du Parlement³.

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, il 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 (avec le Contrôle fédéral des finances par exemple).

Pour remplir sa mission, le service comprend une équipe de recherche interdisciplinaire, dont l'effectif correspond à 4,3 postes à temps plein. Le CPA et les experts externes qu'il mandate disposent de droits à l'information étendus. Ils sont en relation directe avec toutes les autorités, services ou personnes chargés de tâches de la Confédération et ils peuvent requérir auprès d'eux les pièces et informations dont ils ont 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.

² La mission du CPA est décrite à l'art. 10 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement (RS 171.115).

³ www.parlement.ch (> Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > CPA-Publications)

2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire

2.1 Aperçu des projets

Au cours de l'exercice sous revue, cinq évaluations ont été achevées. Elles sont présentées au ch. 2.2.

Du fait du changement de législature, le CPA n'a lancé aucune nouvelle évaluation en 2011. Il s'est fixé pour objectif premier d'achever tous les projets en cours avant la fin de la législature, à l'automne 2011. C'est la raison pour laquelle le présent rapport annuel ne contient pas de ch. 2.3 (Projets en cours).

Tableau 1

Vue d'ensemble des projets du CPA

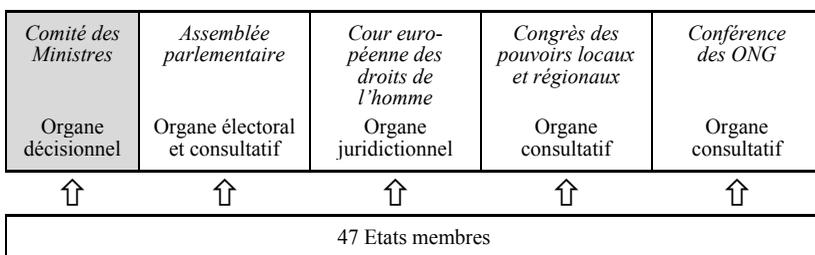
| Projet | Examen sous-commission |
|---|------------------------|
| Evaluation de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe | Mars 2011 |
| Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation | Juin 2011 |
| Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes | Juin 2011 |
| Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, de Swisscom et des CFF | Septembre 2011 |
| Pilotage des assurances sociales par la Confédération | Novembre 2011 |

2.2 Projets achevés

2.2.1 Evaluation de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe est une organisation multilatérale qui, depuis 1949, s'engage pour le respect des droits de l'homme, de la primauté du droit et de la démocratie. Il compte aujourd'hui 47 Etats membres, qui couvrent la quasi-totalité du continent européen. Du 18 novembre 2009 au 11 mai 2010, la Suisse a assumé la présidence du Comité des Ministres, qui est l'instance de décision du Conseil de l'Europe. La figure 2 présente schématiquement le Comité des Ministres ainsi que les autres institutions du Conseil de l'Europe.

Institutions du Conseil de l'Europe



Source: CPA. Schéma inspiré de la feuille d'information des éditions Klett sur le Conseil de l'Europe, <http://www.klett.de>

A la demande de la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, les CdG ont chargé le CPA d'évaluer la présidence suisse.

Afin de couvrir les différents éléments de cette présidence – de la planification aux résultats en passant par la réalisation et la perception – le CPA a utilisé plusieurs méthodes d'analyse. Outre des entretiens exploratoires, il a réalisé des entretiens approfondis, des enquêtes écrites ainsi que des analyses de documents, de ressources et de médias et a participé, en tant qu'observateur, à des événements et à des réunions. Au total, il s'est entretenu avec 52 personnes.

Déroulement de la présidence suisse: forces et faiblesses

La conduite de la présidence par l'administration fédérale a globalement bien fonctionné. Plusieurs services de la Confédération ont apporté leur contribution et coordonné leurs activités avec la section responsable au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). La chef du DFAE s'est fortement engagée en faveur de la présidence.

Cela étant, l'organisation mise en place a également comporté des faiblesses, qu'il faudra surmonter si la Suisse devait à nouveau occuper une fonction de ce type. Tout d'abord, la structure dirigeante du DFAE était trop lourde pour assurer un déroulement efficace. Ensuite, les compétences et les processus n'avaient pas été suffisamment clarifiés, ce qui a causé des frictions à répétition au DFAE. Enfin, la chef du DFAE ne s'est engagée, à plusieurs reprises, que tardivement pour la présidence.

L'une des forces de la présidence suisse tient au rapport coûts-utilité: l'administration fédérale a travaillé en essayant de limiter les dépenses. Une estimation prudente du coût de la présidence suisse se monte à quelque 4,2 millions de francs. Les charges de biens et services se sont élevées à environ 2,8 millions de francs, sachant qu'une grande partie de ce montant est affectée à des prestations de soutien à long terme du Conseil de l'Europe. Un million de francs environ a été dépensé pour des événements, dont une conférence ministérielle, ce qui est peu par rapport aux frais engagés pour le sommet de la francophonie à Montreux (octobre 2010).

Importante contribution aux objectifs du Conseil de l'Europe

Le principal problème du Conseil de l'Europe est la montagne de plaintes en suspens devant la Cour européenne des droits de l'homme, son organe juridictionnel. La Cour fait du Conseil de l'Europe une organisation multilatérale unique en son genre,

et c'est elle qui bénéficie de la plus grande visibilité. Elle risque néanmoins de perdre sa crédibilité si elle ne parvient pas à traiter rapidement les procédures en suspens.

La Suisse a fait de la réforme de la Cour sa première priorité et a grandement contribué à ce que les travaux progressent. Pour ce faire, la présidence a recouru judicieusement aux possibilités dont elle disposait. Elle a organisé de manière délibérée les négociations relatives à une déclaration commune des Etats membres et obtenu un consensus. La déclaration commune, adoptée lors de la conférence ministérielle tenue à Interlaken, énonce un plan d'action relatif aux réformes, fixe un calendrier et formule des engagements pour les Etats membres et le Comité des Ministres. La Suisse a donc su aborder de manière globale et avec succès la problématique de l'application des droits de l'homme.

La présidence suisse a également contribué à la normalisation des relations entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire à la suite de la crise qu'ils ont connue autour de l'élection d'un nouveau Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Au lieu d'agir elle-même, la Suisse a, dans certains domaines, apporté son soutien au nouveau Secrétaire Général et à son Secrétariat. Si cette approche s'est faite aux dépens de la participation directe de la Suisse, elle a permis à cette dernière de s'assurer que ses préoccupations seraient prises en compte au-delà de sa présidence.

Une autre priorité de la Suisse a été le renforcement de la démocratie; dans ce cadre, elle a organisé une conférence à St-Gall sur le thème de la démocratisation et de la décentralisation. A l'instar de la conférence ministérielle d'Interlaken, celle de St-Gall a elle aussi été bien organisée. Cela étant, conçue comme un événement unique et académique, elle n'était pas l'instrument approprié pour atteindre l'ambitieux objectif que la Suisse s'était fixé, à savoir renforcer la participation politique de la population dans les Etats membres. En outre, la présidence suisse n'a pas suffisamment impliqué les organes du Conseil de l'Europe pour garantir le suivi des travaux engagés dans ce domaine.

Modeste contribution aux objectifs de politique extérieure de la Suisse

Les possibilités qui s'offrent à la présidence de poursuivre des intérêts nationaux sont limitées. Il est donc peu surprenant que la présidence de la Suisse n'ait apporté qu'une contribution modeste à la réalisation de ses objectifs de politique extérieure.

Bon nombre de ces objectifs, comme la paix et la stabilité, sont également poursuivis par le Conseil de l'Europe, si bien que les succès enregistrés par la présidence suisse peuvent aussi être considérés comme des succès en matière de politique extérieure. C'est notamment parce qu'elle a su mettre au second plan ses propres intérêts qu'elle a pu faire progresser les dossiers au sein du Conseil de l'Europe et qu'elle a été reconnue comme un intermédiaire crédible et neutre. La Suisse a misé sur des valeurs pour lesquelles elle est internationalement reconnue, comme la constance et l'efficacité dans la réalisation de ses objectifs. Le succès de la conférence ministérielle d'Interlaken devrait avoir des retombées positives sur l'image de la Suisse au sein du Conseil de l'Europe, voire dans les cercles gouvernementaux européens.

La conférence de St-Gall a par ailleurs été une bonne occasion pour la Suisse de se positionner sur un terrain qui lui est cher, celui de la démocratie proche des citoyens. La conférence n'a toutefois pas joui d'une grande visibilité. D'une manière générale,

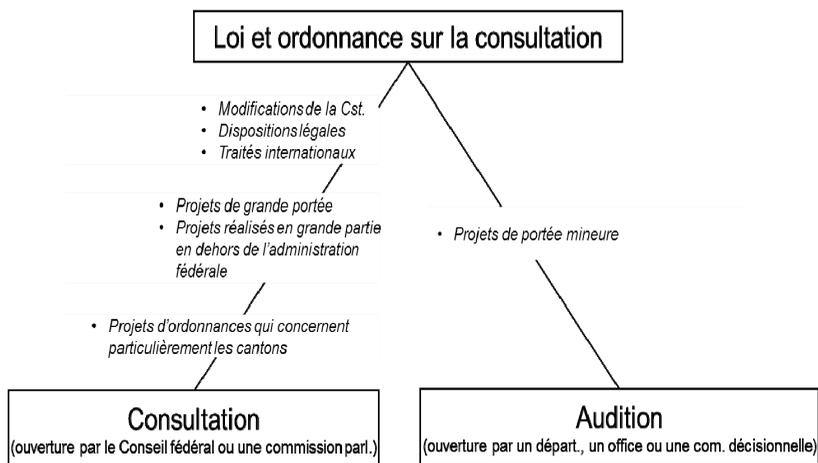
le côté marketing de la présidence a été quelque peu négligé. Vu l'importance moindre du Conseil de l'Europe par rapport à l'UE ou à l'ONU, il n'est toutefois pas certain que le Conseil fédéral aurait dû s'engager davantage pour tenter de marquer plus fortement la présence de la Suisse sur la scène internationale.

2.2.2 Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation

La procédure de consultation est un instrument important en Suisse et repose sur une longue tradition. Il aura pourtant fallu attendre 2005 avant qu'elle fasse l'objet d'une loi. La loi sur la consultation (LCo)⁴ avait pour but de resserrer le champ d'application de la procédure de consultation et d'en améliorer la qualité. Simultanément, le législateur a introduit une distinction entre consultation, procédure ouverte par le Conseil fédéral ou le Parlement sur des projets de grande portée, et audition, procédure qu'un département, un office ou une commission décisionnelle peut ouvrir de sa propre initiative sur des projets de portée mineure.

Figure 3

Genres et formes de consultation et d'audition



La LCo et l'ordonnance correspondante⁵ visent essentiellement les procédures de consultation; elles ne contiennent que quelques dispositions explicitement mentionnées qui s'appliquent impérativement aux auditions. Par conséquent, les services compétents pour la planification et l'organisation d'auditions disposent d'une plus grande latitude décisionnelle que pour les consultations, notamment en ce qui concerne les délais et le choix des destinataires.

⁴ Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (loi sur la consultation; RS 172.061).

⁵ Ordonnance du 17 août 2005 sur la procédure de consultation (ordonnance sur la consultation; RS 172.061.1).

Elément déclencheur, priorité et méthode de l'évaluation

Etant donné que, au cours de ces dernières années, des critiques récurrentes se sont faites entendre sur les délais trop courts et le manque de transparence des consultations et des auditions aussi bien en ce qui concerne le choix des milieux invités à donner leur avis que l'évaluation et la pondération de ces avis, les CdG ont chargé le CPA d'effectuer une évaluation de la pratique de la Confédération en la matière. L'audition étant, comme exposé plus haut, un nouvel instrument pour lequel l'administration dispose d'une plus grande latitude décisionnelle que pour la consultation, la sous-commission compétente DFJP/ChF de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a décidé que le CPA devrait se focaliser sur l'*audition*. Son évaluation devait donc porter sur la pratique de l'administration fédérale en matière d'audition.

Pour cela, le CPA a évalué la documentation pertinente (textes normatifs et autres documents), il a collecté les données de base relatives à toutes les consultations et auditions menées depuis l'entrée en vigueur de la LCo et les a analysées. Il a également recueilli des informations en réalisant une enquête en ligne auprès d'organismes et de destinataires de consultations et d'auditions ainsi qu'en menant plus de 80 entretiens avec des responsables au sein de l'administration fédérale et avec des destinataires. Enfin, il a examiné de manière approfondie sept procédures d'audition.

Une grande partie des évaluations empiriques a été effectuée par la société Landert & Partner.

L'audition, une notion peu claire

L'évaluation a montré que tant l'administration fédérale que les destinataires estiment que l'audition et la consultation sont des procédures judicieuses et utiles qui permettent, d'une part d'associer des milieux extérieurs à l'administration à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions, d'autre part de vérifier si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté.

Elle a toutefois aussi permis de constater que les prescriptions légales ne sont pas toujours respectées lors de l'organisation des procédures et que certaines d'entre elles sont insuffisantes. La nouvelle distinction récemment introduite entre consultation et audition, en particulier, pose problème:

- La loi formule essentiellement deux critères en vertu desquels l'administration doit faire son choix et décider d'organiser une audition ou une consultation: le premier critère a trait au niveau normatif et le second à la portée du projet. L'évaluation a montré que, fréquemment, les décisions ne tiennent compte que du critère du niveau normatif, ignorant la portée du projet ou ne l'évaluant pas avec le soin nécessaire. Dans certains cas, les deux critères ont tout simplement été négligés et l'administration a organisé une audition quand bien même une consultation aurait clairement été nécessaire. Ainsi, une audition plutôt qu'une consultation a été organisée sur l'ordonnance relative au tabagisme passif, alors que l'exécution de cette dernière était confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale et touchait tout particulièrement les cantons.
- Il s'est en outre avéré que la distinction récemment introduite entre audition et consultation n'est pas connue de nombreux destinataires ou ne joue aucun rôle à leurs yeux. Ceux-ci décident en effet de participer ou non à une procé-

de dure essentiellement en fonction de l'intensité avec laquelle un projet les touche, l'intitulé de la procédure (consultation ou audition) n'étant pas important pour eux. Parce que les destinataires ne connaissent pas la différence entre les deux procédures ou que celle-ci leur est indifférente, ils ne sont pas non plus conscients des différences qui distinguent les dispositions régissant l'audition de celles régissant la consultation et ne savent par exemple pas que les auditions ne contiennent pas de dispositions relatives aux délais ou aux cercles des destinataires. Ainsi, nombre de personnes interrogées ont indiqué que, pour certaines procédures, on ne leur a pas accordé le délai minimum prévu par la loi. Or, nombre de ces procédures critiquées se sont avérées être des auditions, les personnes interrogées n'étaient tout simplement pas conscientes que la loi et l'ordonnance ne prévoient pas de délai minimum pour les auditions et que ces dernières avaient donc été organisées correctement, en dépit du délai court.

La loi est jugée insatisfaisante, non seulement pour les raisons évoquées plus haut, mais également parce que, sous sa forme actuelle, elle ne contribue pas ni ne peut contribuer à resserrer le champ d'application de la procédure de consultation. Cela est dû principalement au fait que l'article 3 LCo dispose qu'une consultation doit impérativement être organisée pour nombre de projets définis précisément. Ainsi, dans ces cas, l'administration ne peut pas renoncer à une consultation, même si le projet n'est pas contesté ou lorsque tous les milieux intéressés ont participé à son élaboration et que le but défini à l'art. 2 LCo a déjà été atteint.

Communication insatisfaisante des résultats d'une audition et délais courts

Outre l'insuffisance des bases légales, l'évaluation a permis de mettre au jour des lacunes concernant la pratique. En effet, les dispositions de la LCo et de l'ordonnance correspondante qui valent également pour les auditions ne sont pas toujours appliquées. Ainsi, aucun rapport rendant compte des résultats n'a été publié pour un tiers des auditions effectuées en 2009, alors que les dispositions légales l'exigent. Dans d'autres cas, les services de l'administration n'ont pas utilisé de façon appropriée la latitude que leur octroie la loi. Citons en particulier les délais parfois très courts pour les auditions. Les destinataires interrogés ont souligné que ces délais ne leur permettaient parfois pas d'élaborer un avis fondé et, le cas échéant, de consolider les diverses opinions en interne. Or, si l'administration n'obtient pas d'avis élaborés avec soin, elle n'est pas non plus en mesure de vérifier sérieusement la rigueur matérielle, la praticabilité et l'acceptabilité du projet concerné. Dans ces cas, l'objectif de la procédure d'audition n'est donc pas atteint.

La communication relative à l'utilisation des avis rendus est un autre point faible de la pratique de l'administration en matière d'audition. Contrairement à la consultation, pour laquelle un communiqué de presse est généralement publié et dont les principales conclusions sont récapitulées dans le message au Parlement, il n'existe pour l'audition aucune communication (formalisée) indiquant quelles propositions ont été reprises (pour quelles raisons) et comment le projet initial a été adapté. Parce qu'il résume les avis sans porter d'appréciation et qu'il n'est la plupart du temps même pas envoyé aux participants, le rapport rendant compte des résultats de l'audition ne répond pas aux besoins des destinataires qui souhaitent une information transparente sur l'utilisation des avis.

Compétence décisionnelle à l'échelon des offices: la Chancellerie fédérale, coordinatrice de la procédure, n'est pas en position de force

Enfin, l'évaluation du CPA a également montré que la Chancellerie fédérale n'est pas à même de tenir son rôle de coordinatrice, prévu par la loi, ni de remplir sa propre exigence de veiller à des procédures uniformes et juridiquement correctes. Cela est d'une part dû au fait qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir de donner des instructions aux services administratifs chargés de l'organisation des auditions et ne peut par conséquent pas imposer une réalisation correcte et une coordination adéquate des procédures. D'autre part, selon ses propres déclarations, elle ne dispose que de peu de ressources pour examiner et surveiller les procédures de consultation et d'audition et qu'elle préfère affecter celles-ci aux consultations, dont la portée politique est grande.

2.2.3 Evaluation de la conduite et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes

Les mesures d'accompagnement ont été introduites le 1^{er} juin 2004 à la suite de l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes négocié dans le cadre des accords bilatéraux avec l'Union européenne (bilatérales I). Elles ont pour but d'éviter que l'assouplissement de l'accès au marché suisse du travail par les travailleurs étrangers n'entraîne une détérioration des salaires et des conditions de travail en Suisse (sous-enchère salariale et sociale). Ces mesures consistent en des contrôles du respect des conditions salariales et sociales auprès des travailleurs détachés d'une part et, d'autre part, en cas de sous-enchère abusive et répétée observée dans un secteur d'activité, en l'extension facilitée de convention collective de travail ou l'édiction de contrats-types de travail fixant des salaires minimaux.

Depuis l'introduction des mesures d'accompagnement, de nombreuses questions se sont posées sur leur application et leur efficacité. Dans ce contexte, le 21 juin 2010, la sous-commission compétente des CdG-N a chargé le CPA de procéder à une évaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes.

Pour être en mesure de répondre aux questions posées, le CPA a eu recours à plusieurs sources d'information et formes de collectes de données. L'étude des effets de la libre circulation a été confiée à des experts externes: PD Dr. Fred Henneberger et Dr. Alexandre Ziegler du Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht de l'Université de St-Gall. Ces derniers ont procédé à une analyse complète des salaires pour la période 2004 à 2008 aussi bien pour l'économie suisse dans son ensemble que pour les différentes branches et selon le niveau de qualification des travailleurs. Les données utilisées sont des données individuelles collectées dans le cadre de l'enquête suisse sur la structure des salaires (Office fédéral de la statistique). Il convient de souligner qu'il s'agit de la première étude menée sur la base de données individuelles directes, analysés au niveau des communes (numéros postaux) et que la taille de l'échantillon est considérable (1 615 482 personnes pour l'année 2008). Contrairement à la plupart des autres études, il ne s'agit pas de données agrégées. Par ailleurs, pour l'analyse de la surveillance des mesures d'accompagnement, le CPA a collecté des données dans le cadre:

- de 30 entretiens menés avec des personnes issues de l’administration fédérale, des cantons, des commissions tripartites et paritaires ainsi que des partenaires sociaux,
- d’un questionnaire écrit envoyé à toutes les commissions tripartites cantonales et commissions paritaires nationales (47 réponses, toutes les commissions tripartites et la quasi-totalité des commissions paritaires ont répondu),
- de l’accompagnement d’une équipe de deux inspecteurs sur le terrain,
- de l’analyse de documents et de données statistiques du Secrétariat d’Etat à l’économie (SECO).

L’évaluation a mis en évidence quatre résultats principaux.

Des pressions salariales réelles, de la sous-enchère indétectable

Premièrement, l’étude réalisée a permis d’établir que l’offre de main-d’œuvre résultant de la libre circulation des personnes a effectivement exercé une pression sur les salaires. Bien que l’existence de pressions salariales soit avérée, il n’est pas possible de conclure sur la présence ou non de sous-enchère salariale abusive. Le fait que la sous-enchère abusive et répétée n’ait pas été définie par le législateur rend l’identification d’une telle situation difficile car dépendante de la pratique des cantons en la matière. En effet, les critères permettant de constater de la sous-enchère salariale par les cantons ne sont pas toujours définis, communiqués, voire appliqués. Des observations sur le terrain indiquent toutefois des écarts de salaires très importants dans certains cas.

Une application partielle et différenciée des mesures d’accompagnement

Les mesures d’accompagnement sont appliquées de manière variable selon les organes d’exécution. Les mesures ont tendance à se limiter aux contrôles et aux dispositions prévues par les conventions collectives de travail sans que des sanctions ne soient prononcées au titre de la Loi sur les travailleurs détachés (Ldét)⁶ ou que les autres instruments tels que l’extension facilitée de convention collective de travail ou l’édiction d’un contrat-type de travail ne soient pleinement appliqués.

Les problèmes d’application diffèrent selon le type de réglementations s’appliquant à une branche:

- Ainsi, dans la plupart des branches où une convention collective de travail étendue au niveau national existe, les contrôles ne donnent pas lieu à des sanctions au titre de la Ldét faute de transmission des cas aux autorités cantonales.
- Dans la plupart des branches où une convention collective de travail étendue au niveau cantonal existe, la quantité et la qualité des données ne permettent pas de conclure si les mesures d’accompagnement sont correctement voire réellement mises en œuvre.
- Dans les domaines de compétences des commissions tripartites, les stratégies cantonales de contrôle et les méthodes utilisées ne permettent pas, dans la plupart des cas, d’identifier des pratiques de sous-enchère abusive et répé-

⁶ Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d’accompagnement (Loi sur les travailleurs détachés, RS 823.20).

tée. Dès lors, les instruments prévus dans ce cas de figure (extension facilitée de convention collective de travail, contrat-type de travail avec salaires minimaux) ne peuvent pas être appliqués.

Un pilotage tardif, complexe et mal ciblé

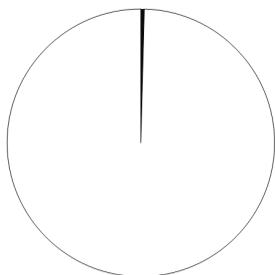
Les différences évoquées en matière d'application ont été facilitées par le peu de soutien de la Confédération durant les premières années de mise en œuvre des mesures d'accompagnement. Le SECO a commencé à rattraper son retard dès 2008 ainsi qu'à prendre connaissance des problèmes d'exécution. Grâce à l'engagement de la Direction du travail du SECO et du centre de prestations compétent, il a développé une stratégie de qualité pour répondre aux buts fixés par les bases légales.

Néanmoins, les problèmes d'application sont en grande partie déjà connus depuis quelques années et les pratiques inadaptées de certains cantons et commissions paritaires auraient d'ores et déjà dû donner lieu à une reprise en main du système par l'engagement du Conseil fédéral. A l'heure actuelle, le pilotage n'est pas en mesure de s'appuyer sur des données fiables et de connaître par exemple le nombre réel d'infractions en matière de salaire ou comment les commissions paritaires répartissent et financent les contrôles. Le fédéralisme d'exécution ainsi que l'organisation différenciée et complexe des commissions paritaires rendent le pilotage prévu très difficile à réaliser.

Etant donné le but initial des mesures d'accompagnement relatif à la lutte contre la sous-enchère salariale et sociale, le pilotage stratégique pose un problème majeur du fait de sa cible principale – les travailleurs détachés – qui est extrêmement étroite: près de la moitié des contrôles et trois quart du budget des mesures d'accompagnement sont affectés aux contrôles des travailleurs détachés qui, pourtant, ne représentent que 0,5 % du volume d'emploi au niveau national.

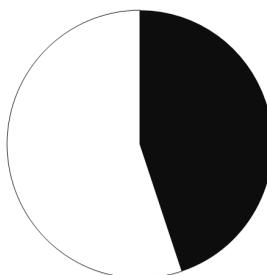
Figure 4

Importance des travailleurs détachés dans le volume d'emploi total



■ Volume d'emploi travailleurs détachés
□ Emploi total résidents et frontaliers

Importance des travailleurs détachés dans la répartition des contrôles



■ Contrôles auprès d'entreprises de détachement
□ Contrôles auprès d'employeurs suisses

Le système des mesures d'accompagnement est bâti sur l'un des fondements de l'économie suisse, à savoir les relations entre partenaires sociaux. La place prépondérante des commissions paritaires dans l'exécution des mesures d'accompagnement

est justifiée par le fait que les branches couvertes sont des branches sensibles du point de vue de la qualification de la main-d'œuvre, du niveau des salaires et du type de travail soumis à concurrence. Toutefois, en termes de couverture quantitative, ces domaines ne représentent qu'une faible partie des personnes occupées (13 %) alors qu'ils comptent pour près de la moitié des contrôles effectués. De plus, l'étude réalisée sur la base de l'enquête suisse sur la structure des salaires a pu établir que les pressions salariales ne se sont pas seulement produites dans les branches considérées comme étant les plus sensibles. Dès lors, il convient de s'interroger sur l'adéquation des priorités fixées et des cibles des mesures d'accompagnement.

Il convient aussi de mentionner que le Conseil fédéral n'a fait usage de sa marge de manœuvre, ni pour mieux définir la sous-enchère et les méthodes visant à la détecter, ni pour préciser les cibles des mesures d'accompagnement (répartition des contrôles entre commissions paritaires et commissions tripartites, entre entreprises de détachement et employeurs suisses).

En outre, les mesures d'accompagnement évoluent au gré des discussions politiques menées sur la thématique de l'ouverture des marchés et de l'extension à de nouveaux pays de l'accord sur la libre circulation des personnes. Le développement des mesures d'accompagnement n'est pas basé sur des faits établis quant à leur efficacité.

Une communication inadaptée

Les constats en matière d'(in)efficacité des mesures d'accompagnement ou d'absence (ou de présence) de sous-enchère salariale, portés sur la base des données connues à ce jour, ne sont pas justifiés.

En effet, toute conclusion, qui se fonde actuellement sur des données incomplètes et peu fiables, ainsi que sur des moyennes nationales, n'a aucun sens dès lors que la libre circulation des personnes se manifeste différemment selon les régions et que les cantons appliquent par ailleurs les mesures d'accompagnement de manière très différenciée.

2.2.4 Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, de Swisscom et des CFF

Détachées de l'administration fédérale centrale à la fin des années nonante, les entreprises la Poste, les CFF et Swisscom, dont la Confédération est le propriétaire ou tout au moins l'actionnaire majoritaire, continuent de remplir des tâches de droit public. En tant que propriétaire et garant de ces entreprises, la Confédération exerce une influence sur la réalisation des tâches leur revenant. Se pose dès lors la question de savoir comment elle peut piloter cette réalisation des tâches tout en parvenant à la séparation visée entre responsabilité entrepreneuriale et responsabilité politique.

Les tâches, compétences et responsabilités des organes fédéraux compétents sont encadrées par la loi. Il n'existe néanmoins pas, à ce jour, d'analyse empirique de la pratique du gouvernement et de l'administration en matière de gestion des CFF, de la Poste et de Swisscom. C'est dans ce contexte que les CdG ont chargé le CPA d'étudier la pratique de la Confédération en la matière.

Le CPA a fait appel au professeur Reto Steiner, du centre de compétences en gestion publique de l'Université de Berne, lequel a présenté le rapport final de l'évaluation à la sous-commission compétente de la CdG-N le 5 septembre 2011. Etant donné que cette dernière n'a pas encore achevé l'examen de l'objet, seule la conception sur laquelle est fondée l'évaluation est présentée succinctement ci-après.

Conformément au mandat de la sous-commission compétente de la CdG-N de juin 2010, l'évaluation s'est attachée à répondre à deux questions principales:

- *Comment évaluer la pratique effective du Conseil fédéral et de l'administration en matière de gestion en tant que propriétaire de la Poste, des CFF et de Swisscom?*
- *Dans quelle mesure l'objectif d'augmenter l'efficacité, la capacité de rendement et la compétitivité (performance) des trois entreprises a-t-il été atteint?*

La première partie de l'étude est consacrée à la pratique de la Confédération en matière de gestion en tant que propriétaire. Cette pratique est comparée aux exigences qui sont définies, d'une part dans les bases légales et les principes du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération⁷, d'autre part dans les lignes directrices de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) concernant le gouvernement d'entreprises étatiques et dans les recommandations européennes de l'action ISO 601 du programme *European Cooperation for Science and Technology* (COST). Une attention particulière est accordée à la manière dont les décideurs gèrent les objectifs relatifs à l'entreprise et les objectifs relatifs aux tâches et à de possibles conflits d'objectifs. Pour cela, cinq événements critiques sont analysés: il s'agit, pour la *Poste*, (1) de la réduction du nombre de centres courrier dans le cadre du projet REMA et (2) de la réorganisation du réseau postal, pour les *CFF*, (3) de l'orientation stratégique de CFF Cargo et (4) de la grève des ateliers de Bellinzone et, pour *Swisscom*, (5) de la stratégie à l'étranger.

La deuxième partie de l'étude porte sur l'analyse de la réalisation des objectifs. Une comparaison de l'évolution de la performance en Suisse (comparaison avant et après) et une comparaison croisée avec des pays sélectionnés depuis le détachement des trois entreprises sont effectuées. L'évolution de la performance de la Poste, des CFF et de Swisscom est analysée du point de vue de l'entreprise et du point de vue des clients.

Outre une analyse de documents et de données, l'étude s'appuie sur plus d'une vingtaine d'entretiens réalisés avec des personnes concernées de l'administration et des entreprises fédérales ainsi qu'avec des membres des Chambres fédérales.

⁷ Cf. rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise) du 13 septembre 2006 et rapport explicatif de l'Administration fédérale des finances concernant le rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise

2.2.5

Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral

La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a chargé le CPA de mener, dans le cadre de son programme annuel 2010, une étude sur le pilotage stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral. Cette demande est motivée par le poids des assurances sociales dans le budget fédéral et l'importance des défis à relever dans ce domaine. Plusieurs questions font l'objet de controverses: de quelles capacités de pilotage le Conseil fédéral dispose-t-il dans le domaine des assurances sociales? Comment celui-ci exploite-t-il sa marge de manœuvre et dans quelle mesure exerce-t-il sur les assurances sociales un pilotage adéquat? L'étude fait suite aux conclusions des précédentes inspections que les CdG et le CPA ont consacrées au pilotage stratégique du Conseil fédéral.⁸

L'objectif central de l'étude est d'évaluer le pilotage politique stratégique des différentes assurances sociales par le Conseil fédéral lors des deux dernières législatures (du 1^{er} décembre 2003 au 31 mars 2011). Le pilotage stratégique des assurances sociales est *principalement* examiné à l'aide de *quatre études de cas* pour lesquelles la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E a choisi comme objets l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI), la prévoyance professionnelle et l'assurance-maladie. L'étude s'attache, *en complément*, à décrire, analyser brièvement et autant que possible évaluer le pilotage stratégique des autres assurances sociales (assurance-chômage, régime des allocations pour perte de gain, prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, allocations familiales, assurance-accidents assurance militaire).

Réalisée par le CPA en collaboration avec INFRAS Forschung und Beratung (Zürich) et Büro Vatter, Politikforschung & -beratung (Berne), l'étude a pu être achevée à l'automne 2011. Le rapport final du CPA a été présenté à la sous-commission compétente de la CdG-E en novembre 2011. La CdG-E n'ayant pas encore achevé l'examen du rapport, nous nous limitons ci-après à exposer les bases conceptuelles de notre étude.

But du pilotage stratégique

Par le biais du pilotage stratégique des assurances sociales, le Conseil fédéral, dans sa fonction gouvernementale, doit viser un développement à long terme, coordonné, pertinent et efficace de la politique fédérale. Lui-même et l'administration doivent ainsi identifier les défis actuels et futurs, concevoir comment relever ces défis et lancer les mesures correspondantes.

Contrairement aux conceptions plus anciennes de la planification, les conceptions actuelles du pilotage stratégique ne reposent pas sur l'hypothèse d'une capacité de planifier et de maîtriser les processus sociaux et politiques dans leur ensemble. Si le pilotage stratégique s'inscrit dans une perspective à long terme, il n'implique ni prévision détaillée de l'avenir ni planification minutieuse des mesures envisagées. Au contraire, sa fonction consiste à identifier, sur la base d'analyses continues de la situation et de scénarios prévisionnels, les objectifs stratégiques à poursuivre ainsi que les axes directeurs et les mesures essentielles à privilégier sur cette base, à moyen comme à long terme. Envisagé de la sorte, le pilotage stratégique permet de

⁸ Par exemple: CPA (2009): Pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national du 15 octobre 2009.

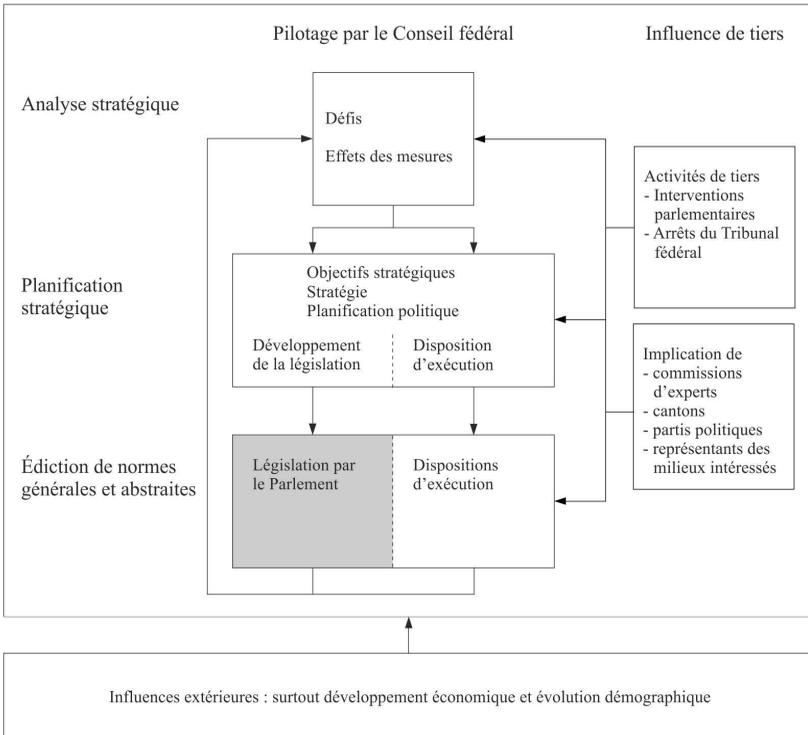
procéder à des ajustements ciblés dans un environnement en constante mutation et, le cas échéant, d'infléchir les politiques suivies, même à court terme. Cette conception du pilotage apporte donc une réponse adéquate à un environnement politique et institutionnel délicat, en particulier la dépendance du Conseil fédéral à l'égard des décisions du Parlement et du peuple.

Conception du pilotage stratégique à partir de la fonction gouvernementale

La figure 5 présente la notion de pilotage stratégique utilisée pour la structuration de l'étude. Cette notion a été élaborée à partir de la fonction gouvernementale du Conseil fédéral et de la littérature spécialisée. Les éléments essentiels de ce modèle sont interdépendants et forment un cycle intégral de pilotage. Ils ne doivent toutefois pas être conçus comme les éléments d'une chaîne causale linéaire.

Figure 5

Pilotage stratégique de la politique



Le *pilotage stratégique* par le Conseil fédéral⁹ est envisagé comme un *processus* continu qui inclut les *éléments essentiels* suivants (voir figure 5):

- L'*analyse stratégique*: elle comprend l'identification des défis politiques pertinents et l'évaluation des effets des mesures prévues ou proposées (analyse prospective) comme des mesures déjà appliquées (analyse rétrospective).
- La *planification stratégique*: elle comprend plusieurs processus décisionnels interdépendants:
 - La détermination des *objectifs stratégiques* sur la base des conclusions de l'analyse stratégique. Les objectifs stratégiques décrivent l'état qui, du point de vue du Conseil fédéral, doit être atteint à moyen ou à long terme dans le domaine considéré.
 - La définition de la *stratégie* pour relever les défis identifiés. Une stratégie décrit les grands axes de la politique et esquisse les mesures à moyen et à long terme pour atteindre les objectifs. Il s'agit en particulier de décider si les mesures doivent être mises en œuvre sous la forme de *dispositions d'exécution* (ordonnances, directives) relevant de la compétence du Conseil fédéral ou requièrent des révisions de loi (*développement de la législation*).
 - La *planification politique*: elle précise la stratégie en définissant concrètement les mesures à prendre et leur calendrier de mise en œuvre. Les mandats confiés par le Parlement et le débat politique doivent eux aussi être pris en compte. La planification politique comprend la planification des affaires politiques (révisions de lois et dispositions d'exécution)¹⁰ et la préparation de révisions de lois à l'intention du Parlement.
- La concrétisation ou la mise en œuvre de la planification stratégique passe par l'*édiction de normes générales et abstraites*. La tâche du Conseil fédéral consiste à ce niveau à adopter des dispositions d'exécution relevant de sa compétence (ordonnances, directives). Les projets approuvés par le Conseil fédéral pour le développement de la législation sont soumis à l'examen et au vote du Parlement (voir la surface grisée dans la figure 5). Puisque ces décisions ne relèvent pas de la compétence du Conseil fédéral, elles ne sont pas traitées dans la présente étude.

L'*information* des différentes parties concernées (Parlement, cantons, public) sur les fondements et les décisions du pilotage stratégique joue un rôle important quels que soient les éléments essentiels décrits ci-dessus.

Le pilotage stratégique de la politique est influencé par des facteurs extérieurs comme le développement économique et l'évolution démographique. Les décisions sur la manière de traiter de tels changements de l'environnement constituent en fait la tâche clé en matière de pilotage politique stratégique. Conséquemment, le but de

⁹ Par «*Conseil fédéral*», il faut comprendre l'ensemble du Conseil fédéral dans sa fonction d'autorité collégiale. Les décisions du Conseil fédéral étant généralement préparées au niveau des départements et des offices, ces deux niveaux de l'administration fédérale sont également pris en compte dans la présente étude.

¹⁰ Les résultats sont le programme de législature avec ses grandes lignes, le plan financier de législature, les objectifs annuels, voire d'autres planifications générales ou spécifiques.

l'analyse stratégique vise à observer les développements de l'environnement et à en déduire le besoin d'agir et les mesures concrètes.

Méthode d'évaluation

Etant donné la capacité d'influence du Parlement et du peuple, le pilotage stratégique du Conseil fédéral ne peut pas être évalué sur la base de révisions de loi effectives ou de leurs effets. C'est pourquoi l'appréciation de la *conception* du pilotage politique stratégique ainsi que l'*application de cette conception* dans des cas concrets sont au premier plan de l'analyse.

Le pilotage stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral est en conséquence évalué en fonction des critères qui ressortent des bases légales et de la littérature spécialisée (comparaison entre la situation actuelle et la situation visée). L'objet de l'évaluation est analysé conformément au modèle décrit plus haut. La situation visée est définie au moyen des critères suivants: modèle de pilotage complet, pilotage actif et prévoyant, implication adéquate d'autres acteurs, opportunité, pertinence politique, recherche de l'efficacité, cohérence et transparence.

Les données empiriques ont été recueillies à l'aide d'une analyse documentaire et d'entretiens qualitatifs.

3 Exposés et séminaires

Afin de faire connaître ses activités et les résultats de ses recherches au public intéressé et aux milieux académiques, le CPA participe à des cours universitaires et à des conférences. Des collaborateurs du CPA se sont exprimés notamment dans le cadre

- du *cursum de master en gestion publique* de l'Université de Berne (sujets: *le CPA en tant qu'exemple de service d'évaluation de la Confédération; qualité et utilisation des évaluations*),
- de la *journée d'étude Evaluation* de l'Executive Master of Public Administration (MPA) de l'Université de Berne,
- de la *journée d'étude* organisée par l'Université de Genève, la Société suisse de légistique, les Responsables romands et tessinois de légistique et le Centre de recherche sur les modes amiables et juridictionnels de gestion des conflits, Fribourg. Consulter pour mieux légiférer? Utilité des procédures de consultation pré-parlementaires? (sujet: *La pratique fédérale en matière de consultation et d'audition: quelles questions d'évaluation*),
- du *cours d'évaluation des politiques publiques*, Maîtrise en management public, Université de Genève (sujet: *L'activité d'évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration*),
- d'un *séminaire* de la faculté de sciences politiques de l'Université de Lucerne (sujet: *Parlement, administration fédérale et CPA*).

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

Au cours de l'exercice sous revue, le recours à des experts externes a coûté 221 600 francs au CPA. Le tableau 2 indique comment cette somme a été répartie entre les différents projets.

Tableau 2

Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts en 2011

| Projet | Dépenses en francs | Etat |
|---|--------------------|--------|
| Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation | 30 000 | achevé |
| Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes | 38 800 | achevé |
| Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, de Swisscom et des CFF | 49 200 | achevé |
| Pilotage des assurances sociales par la Confédération | 103 600 | achevé |

5 **Nouvelles évaluations en 2012**

Se référant à la liste d'onze propositions¹¹ que le CPA leur a soumise pour le programme annuel 2012, les CdG ont arrêté leur choix de nouvelles évaluations le 27 janvier 2012. Il s'agit des quatre sujets suivants:

- libre circulation des personnes: principe de l'activité lucrative,
- collaboration interdépartementale de la politique extérieure de la Suisse,
- autorisation et examen des médicaments remboursés,
- collaborateurs externes au sein de l'administration fédérale.

En outre, les CdG ont décidé de poursuivre l'évaluation, suspendue en 2010, de la *nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral*.

¹¹ Voir annexe. Ces onze propositions ont tout d'abord été retenues par les sous-commissions des CdG parmi une sélection beaucoup plus large de propositions de sujet.

Propositions d'évaluations du CPA pour l'année 2012

DFJP/ChF

- Libre circulation des personnes: principe de l'activité lucrative

DFAE/DDPS

- Collaboration interdépartementale de la politique extérieure de la Suisse
- Planification de l'armée: élaboration et cohérence des bases décisionnelles
- Protection de la population: opportunité de la répartition des tâches et structures à l'échelon fédéral

DFI/DETEC

- Pilotage des écoles polytechniques fédérales
- Autorisation et examen des médicaments remboursés

DFP/DFE

- Soutien à la création d'entreprise et à l'innovation
- Surveillance de la politique de formation professionnelle

Sujets transversaux

- Compétence et indépendance des organes de surveillance
- Collaborateurs externes au sein de l'administration fédérale
- Politique migratoire extérieure

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

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

E-mail pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration CPA

Langues originales du rapport: allemand et français (ch. 2.2.3)

