

Rapport annuel 2002/2003 de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration

**Annexe au rapport annuel 2002/2003 des Commissions de gestion et de
la Délégation des commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 23 janvier 2004

Rapport

1 L'OPCA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale

L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) est le centre de compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'évaluations. Il assiste les commissions de gestion (CdG) en effectuant des expertises 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

A elle seule, l'application des principes de l'Etat de droit et de la démocratie ne suffit pas à légitimer l'action de l'Etat. Cette dernière est en effet également légitimée par son efficacité et par l'utilisation efficace des moyens. L'importance croissante des tâches publiques qui incombent au prestataire de services qu'est l'Etat moderne et le manque de moyens publics soulignent la nécessité d'une gestion de l'Etat axée sur l'efficacité. Dans ce contexte, les évaluations représentent un instrument important d'information et de pilotage, étant donné qu'elles étudient, au moyen de méthodes scientifiques, la conception, la mise en œuvre et les effets de mesures prises par l'Etat. Les évaluations servent d'une part à rendre compte de l'action de l'Etat : elles permettent de comprendre comment des objectifs politiques sont mis en œuvre par les autorités d'exécution et de vérifier que les effets visés d'une mesure sont effectivement obtenus. D'autre part, les évaluations remplissent une fonction d'information : elles mettent au jour les points faibles en matière de conception et d'exécution d'une mesure et indiquent comment apporter des améliorations.

1.2 L'évaluation dans le contexte parlementaire

Aujourd'hui, le procédé de l'évaluation s'est établi sous différentes formes institutionnelles au sein de l'administration fédérale, du Parlement et du Contrôle fédéral des finances (CDF). L'évaluation *ex ante* sert à estimer au préalable l'impact de mesures prévues. L'évaluation en accompagnement du processus d'exécution est utilisée en tant qu'aide à la mise en œuvre. Enfin l'évaluation *ex post* se fait en vue de contrôler l'effet des mesures dont la mise en œuvre a déjà eu lieu.

Dans le cadre parlementaire, le procédé de l'évaluation était jusqu'à présent surtout utilisé par les CdG, lesquelles exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes ou personnes auxquels sont confiés des tâches de la Confédération. Les CdG mènent à bien leur mandat notamment en réalisant des inspections, en effectuant des visites auprès de services de l'administration fédérale et en examinant les rapports d'activité des organes soumis à leur contrôle. Au vu de la complexité croissante des tâches de l'Etat et en complément aux instruments ci-dessus, les évaluations se sont

avérées cette dernière décennie être un instrument de plus en plus important de la haute surveillance parlementaire.

Dorénavant, la nouvelle loi sur le Parlement permet également à l'Assemblée fédérale d'effectuer, aux termes de l'article 170 de la Constitution fédérale (Cst.), des évaluations de l'efficacité (pour plus de détails, voir le chapitre 5.1). Le mandat d'évaluation de l'efficacité conformément à l'article 170 Cst. rejoint celui de la haute surveillance parlementaire et va même au delà. A l'inverse de la haute surveillance, l'évaluation de l'efficacité selon l'article 170 Cst. ne vise pas uniquement la mise en œuvre de normes juridiques, par les organes d'exécution, mais également la conception desdites normes.

1.3 Mandat et tâches de l'OPCA

Les évaluations requièrent du temps et une méthodologie complexe. Leur planification et leur réalisation excèdent les ressources relativement modestes du Parlement de milice. C'est pourquoi, en créant en 1991 l'OPCA, l'Assemblée fédérale a mis sur pied un service spécialisé professionnel chargé de réaliser, à sa demande, des évaluations et de fournir d'autres prestations de services liées aux évaluations.

L'OPCA

- effectue des évaluations, à la demande des CdG et dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance parlementaire ;
- vérifie, à la demande des CdG, la qualité d'évaluations internes à l'administration et leur application aux processus décisionnels ;
- attire l'attention des CdG sur les sujets qui, sous l'angle de la haute surveillance parlementaire, nécessitent une analyse approfondie ;
- vérifie, à la demande de toute commission parlementaire, l'efficacité des mesures de la Confédération, sachant que les commissions de contrôle remplissent une fonction de coordination ;
- assiste les commissions parlementaires lors de la formulation de mandats d'évaluation et les conseille lors du traitement, sur le plan politique, des résultats des évaluations.

Les rapports d'évaluation de l'OPCA sont utilisés de diverses manières dans les processus décisionnels du Parlement et de l'exécutif. Ils constituent la base des recommandations, formulées par les CdG à l'intention des organes ayant fait l'objet d'un contrôle, et des initiatives parlementaires. Ils sont en outre repris dans le cadre de révisions de lois et d'ordonnances et permettent de déclencher des processus d'apprentissage au sein de l'administration. En règle générale, les rapports de l'OPCA font l'objet d'une publication. Ils peuvent être commandés auprès de l'OPCA ou téléchargés sur le site Internet du Parlement : www.parlement.ch (liens Commissions / OPCA).

1.4 Environnement institutionnel et ressources de l'OPCA

L'OPCA accomplit sa mission sur la base de mandats que lui confient les commissions parlementaires. Partie intégrante des Services du Parlement, il est administrativement subordonné au secrétariat des CdG. Du point de vue scientifique, l'OPCA exerce son activité de manière indépendante et respecte les standards relatifs à la recherche en matière d'évaluation. Il coordonne ses activités avec les autres organes de contrôle de la Confédération et il entretient des relations avec des hautes écoles, des instituts de recherche privés et des organes d'évaluation étatiques, 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. L'OPCA dispose de droits d'information étendus. Il est en relation directe avec toutes les autorités et les autres personnes ou organes chargés de tâches de la Confédération et il peut requérir auprès d'eux les pièces et informations dont il a besoin. Le devoir d'information n'est pas restreint par le secret de fonction. L'OPCA veille à la protection de ses sources d'information et il traite ses résultats d'évaluation en toute confidentialité, jusqu'à la décision formelle de publication, prise par les commissions. Il peut faire appel à des experts externes et leur attribuer les droits nécessaires.

1.5 Structure du présent rapport annuel

Le présent rapport donne une vue globale des évaluations achevées durant l'exercice 2002/2003 (chapitre 2), des évaluations en cours (chapitre 3), des publications de collaborateurs de l'OPCA autres que les publications de l'OPCA (chapitre 4) ainsi que d'autres activités de l'OPCA, sachant qu'une présentation plus détaillée de la mise en œuvre de l'article 170 Cst. dans l'exercice parlementaire s'impose.

2 Evaluations achevées au cours de l'exercice sous revue

2.1 Sécurité des produits alimentaires: évaluation de la pratique en Suisse

Le 27 mai 2002, la sous-commission DFF/DFE de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a mandaté l'OPCA pour effectuer une étude sur la situation dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires en Suisse. Il s'agissait principalement de s'intéresser aux problèmes liés à la mise en œuvre de la législation. Les questions principales portaient sur l'évaluation des normes prévues ayant pour but de protéger les consommateurs contre les denrées alimentaires pouvant mettre leur santé en danger, sur le rôle des organes de la Confédération dans la surveillance et la mise en œuvre de la législation et sur la collaboration entre les différents acteurs participant à la mise en œuvre.

Pour répondre à ces questions, l'OPCA a analysé la littérature spécialisée, a récolté des statistiques pertinentes et s'est entretenu avec une trentaine de responsables des

offices fédéraux impliqués, de praticiens de la mise en œuvre cantonale et d'acteurs du secteur privé. Pour compléter et illustrer cette recherche, l'OPCA a sélectionné quatre denrées alimentaires et a mandaté le bureau Vatter, « Politikforschung & -beratung », pour analyser « de la fourche à la fourchette » l'application concrète des normes visant à garantir la sécurité de ces quatre produits.

Le rapport, présenté en juin 2003, montre qu'en Suisse, la politique de la sécurité alimentaire est traitée dans de nombreuses lois et qu'elle confronte les intérêts liés à la protection des consommateurs et à la politique agricole. Selon les experts, le point d'équilibre entre santé et production devrait être déterminé de manière plus claire par les autorités politiques.

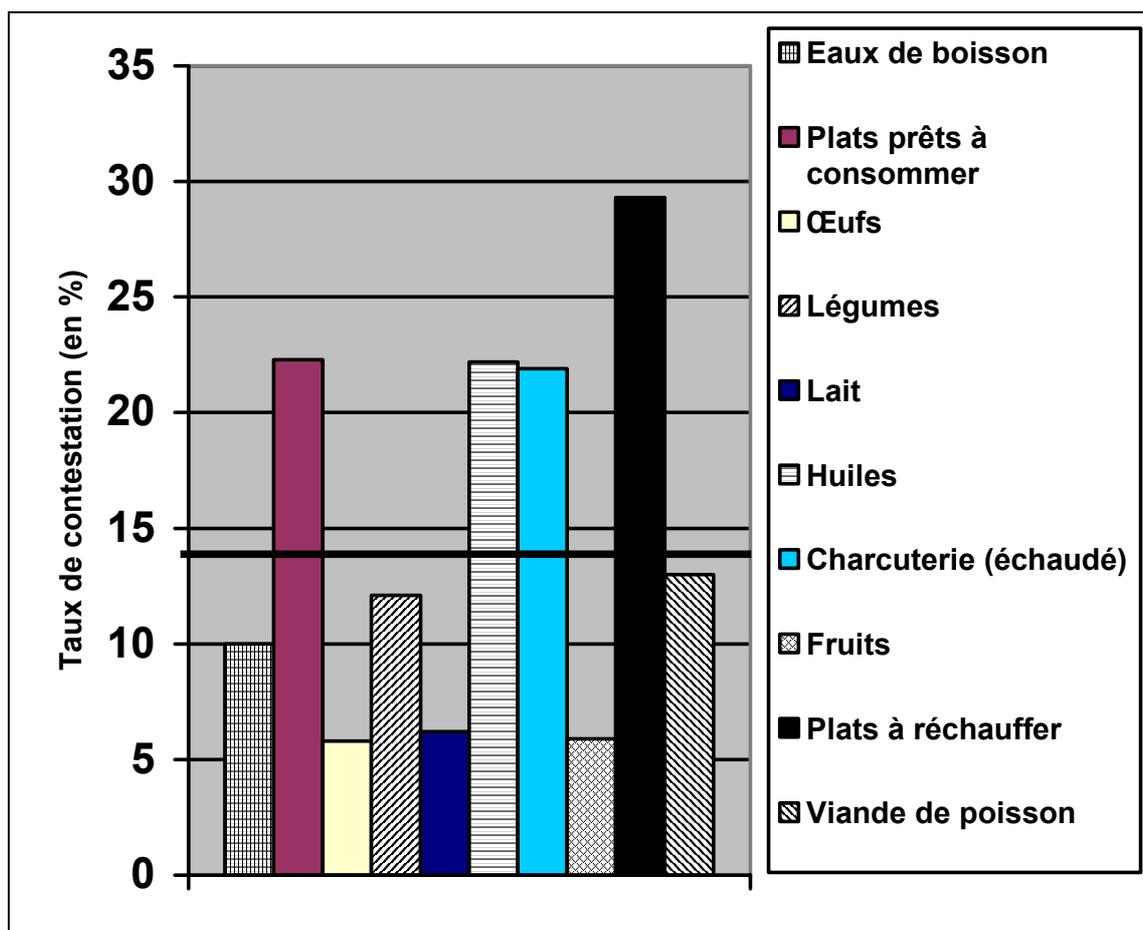
Le principal instrument chargé d'assurer un niveau élevé de sécurité alimentaire est l'autocontrôle, dont la responsabilité incombe aux entreprises de la chaîne alimentaire. Le rôle des autorités est surtout de définir le cadre légal et d'intervenir par une variété de contrôles officiels. Le dispositif est complété par des mesures comme l'autorisation des denrées, l'information des consommateurs, la traçabilité et les sanctions. Les experts s'accordent pour dire que ce dispositif est complet et que les principaux problèmes se trouvent dans la mise en œuvre.

La Confédération autorise les nouvelles denrées alimentaires et effectue deux types de contrôles : les contrôles des aliments pour animaux et ceux liés aux importations. Si les premiers ont été démultipliés, les seconds restent marginaux, les douanes n'ayant ni les ressources ni les connaissances pour effectuer des contrôles. La Confédération est impliquée dans la mise en place de la banque de données sur le trafic des animaux, qui rencontre encore de nombreux problèmes. Elle est également présente au niveau des conditions de production (organismes génétiquement modifiés, exploitations biologiques). Enfin la Confédération joue un rôle prépondérant, quoique discuté, dans l'information des consommateurs.

Les cantons sont principalement chargés des contrôles. La Confédération exerce un rôle de surveillance par lequel elle obtient quelques données sur leurs contrôles et leurs analyses, mais pas sur le nombre et la nature des sanctions prises. Elle ne connaît pas non plus les ressources cantonales disponibles pour la mise en œuvre. Enfin, selon les domaines de mise en œuvre (agriculture, animaux, produits laitiers, santé publique), la densité, la qualité et le degré d'harmonisation des contrôles officiels varient fortement. Les mesures additionnelles décidées au niveau fédéral (nouvelles normes, nouveaux contrôles) ne sont pas suivies par la mise à disposition de ressources supplémentaires de manière équivalente dans tous les cantons.

Enfin, vu le nombre d'acteurs impliqués, des mesures de coordination sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre optimale. Or, la coopération entre les trois principaux offices fédéraux, situés dans des départements différents, est rendue difficile par les divergences de stratégies, entraîne des dépenses supplémentaires et ne favorise pas le recours à des mesures préventives. La coordination est également problématique avec les cantons : la structure de la coordination varie d'un domaine à l'autre et les moyens de coordination passent souvent par des canaux juridiquement non-contraignants. La coordination intercantonale au travers de l'Association suisse des chimistes cantonaux ne repose pas sur des bases légales assez solides pour imposer des solutions coordonnées et harmonisées dans les cantons.

Figure 1: Taux de contestation (en %) des dix catégories de produits les plus contrôlées en 2001.¹



Source : Office fédéral de la santé publique, 2002 : Exécution de la législation sur les denrées alimentaires en Suisse en 2001, p. 368 ss.

2.2 Evaluation de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale

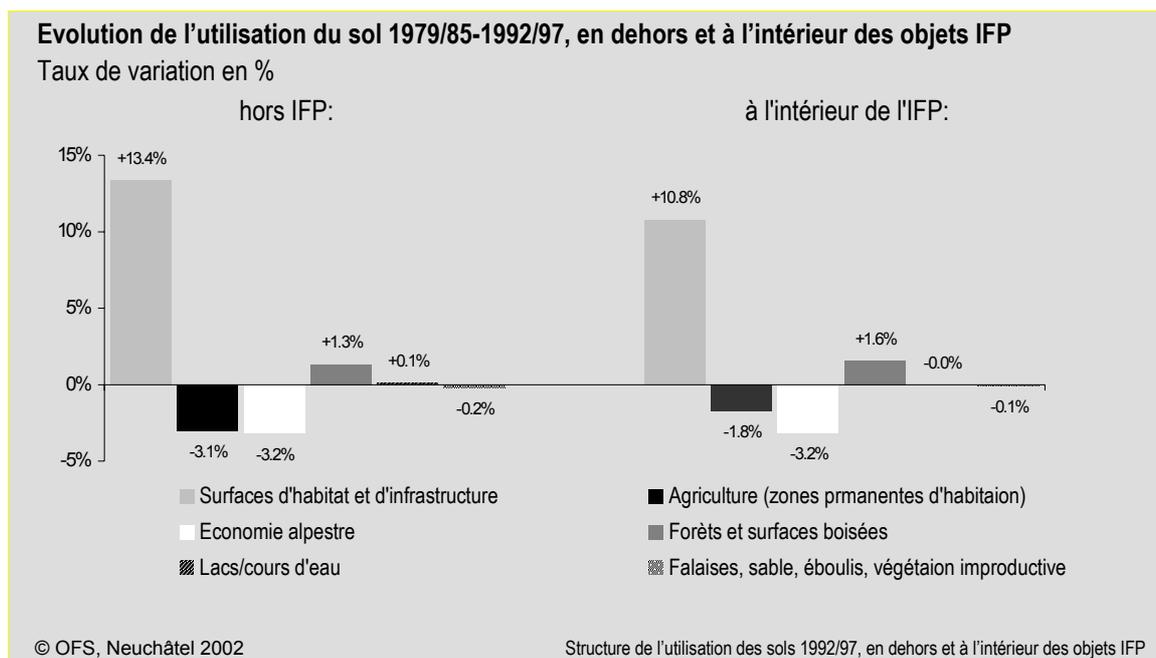
« Les paysages suisses sont menacés », telle est la conclusion d'une étude récente de l'Office fédéral du développement territorial et de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) selon laquelle 3,75 mètres carrés de paysage sont transformés chaque seconde sur le territoire suisse. La moitié de ces transformations sont considérées comme des altérations irréversibles. Dans cette perspective, se pose la question du rôle de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) qui représente un élément central de la protection du paysage suisse. Entré en vigueur en 1977 et couvrant une superficie de 19% du territoire suisse, son objectif général consiste à conserver intacts ou en tous cas à ménager le plus possible les 162 objets qui y sont inscrits. L'IFP ne prévoit pas d'interdiction absolue de toute intervention. Il permet un développement respectant les buts de protection spécifiques à chaque objet. Dans ce contexte, le 24

¹ La barre foncée indique le taux de contestation moyen en 2001.

juin 2002, la sous-commission DFI / DETEC de la CdG-N a chargé OPCA d'effectuer une évaluation de l'IFP. Voici les résultats de l'évaluation :

Le contrôle des effets montre que l'objectif général de protection de l'IFP formulé à l'art. 6 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) n'a dans l'ensemble et jusqu'à présent pas été atteint. Ainsi, en analysant la statistique suisse de la superficie, l'OPCA a mis en évidence que de façon générale, entre 1979/85 et 1992/97, la croissance relative des surfaces d'habitation et d'infrastructure est pratiquement égale à l'intérieur et à l'extérieur de l'IFP.

Figure 2 : Evolution de l'utilisation du sol, 1979/85-1992/97, en dehors et à l'intérieur des objets IFP



Source : Office fédéral de la statistique, 2002

Les études réalisées sur 40 objets de l'IFP par la société Hintermann & Weber SA montrent qu'au cours des années 80, dans 3/4 des cas examinés l'objectif de protection selon l'art. 6 LPN n'a pas été atteint. Une actualisation de ces études de cas, effectuée sur mandat de l'OPCA par la même entreprise, a vérifié si les tendances problématiques constatées à l'époque ont continué dans les années 90. Il s'est avéré que pendant cette période, dans 2/3 des cas l'objectif de protection selon l'art. 6 LPN n'a pas non plus été atteint. Pour certains types d'intervention la tendance à la détérioration s'est affaiblie et dans quelques cas des améliorations ont pu être constatées. Cependant, les modifications de paysage par des constructions en dehors d'agglomérations fermées et la diminution de la culture des arbres fruitiers de haute tige ont continué au même rythme que dans les années 80. Le développement du paysage dans des objets de l'IFP ayant subi une perte de valeur, dans les années 90, ne diffère pas de manière significative de la tendance observée pour les paysages références hors IFP.

Du point de vue conceptuel, l'OPCA a constaté une très nette inadéquation entre l'ampleur des objectifs poursuivis et la faiblesse des moyens prévus pour les réaliser. L'incohérence majeure du programme IFP réside dans le fait que, pour des raisons relatives au fédéralisme (art. 78 Cst.), la force contraignante de l'IFP sur les tâches des cantons et des communes est très incertaine, alors que c'est surtout à ce niveau

que les altérations ont lieu. Les objets de l'IFP considérés d'importance nationale entrent implicitement dans le champ d'application de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). La protection ainsi conférée à l'IFP reste cependant inconsistante, car les cantons et communes disposent d'une large marge de manœuvre lorsqu'il s'agit de tenir compte de l'IFP dans l'exécution de la LAT. De plus, souvent les autorités locales perçoivent l'IFP comme mesure imposée par la Confédération de façon non coordonnée ce qui n'encourage pas son acceptation. Un problème non moins essentiel se situe dans le fait que les objectifs de préservation des objets de l'IFP sont peu claires et obligent les autorités d'application à un travail de concrétisation coûteux et difficile. Les intérêts en jeu étant le plus souvent multiples et contradictoires, la prise de décision relative à l'admissibilité d'une intervention cette tâche s'avère très exigeante. Malgré l'aide à la décision fournie par les autorités spécialisées – l'OFEFP, la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) ou le service cantonal spécialisé –, certaines autorités de décision sont parfois dépassées par la pesée des intérêts. En outre, des atteintes minimales à un objet IFP peuvent être recevables, même si aucun intérêt national n'est en jeu ; il suffit que l'intérêt de l'intervention soit supérieur à l'intérêt de la préservation. Le danger est alors que la somme des interventions minimales dans un objet de l'IFP constitue finalement une altération importante de ce dernier. Enfin, l'OPCA a constaté également que l'intégration de l'IFP dans les politiques sectorielles à incidence spatiale n'est pas optimale.

Pour terminer le présent examen, l'OPCA a mandaté les experts d'analyser le bilan négatif de l'IFP sous l'angle de sa mise en œuvre dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération. Les procédures analysées se sont déroulées dans les années 2000 à 2002. L'analyse montre que 90 % des procédures ont été conduites intégralement et d'une manière formellement correcte. Les expertises de la CFNP qui, dans les années 90 comportaient des lacunes importantes, respectent maintenant le mandat légal. Elles sont complètes et leurs conclusions et exigences sont claires et logiques. Par rapport aux années 90, l'influence des expertises de la CFNP et des avis des autorités cantonales spécialisées sur les décisions des autorités directrices a également augmenté. Dans la majorité des cas, la qualité des décisions des autorités de décision est satisfaisante. Toutefois, dans 40 % des cas examinés, les décisions ne semblent pas garantir la conservation intacte de la valeur du paysage des objets inscrits à l'IFP en cas de réalisation des projets autorisés. Le résultat n'est donc pas satisfaisant sur ce point.

Les résultats dans l'ensemble négatifs du contrôle des effets de l'IFP, alors que des améliorations sont intervenues dans la mise en œuvre de l'IFP dans le cadre de tâches fédérales s'expliquent par le fait qu'une grande partie des altérations d'objets de l'IFP interviennent, en effet, à un échelon décentralisé et se situent en dehors de la sphère de contrôle des autorités fédérales.

2.3 La Suisse au sein des institutions de Bretton Woods : évaluation de ses objectifs et de son influence ainsi que des avantages

La Suisse a adhéré en 1992 aux institutions de Bretton Woods. Etant à la tête d'un groupe de vote constitué de l'Azerbaïdjan, de la République kirghize, de la Pologne, du Tadjikistan, du Turkménistan, de l'Ouzbékistan et, depuis 2000, de l'ex-

Yougoslavie, elle dispose d'un siège au sein des conseils d'administration du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale et joue ainsi un rôle important au sein des deux organisations. Elle participe aux débats sur la mondialisation, sur les règles de surveillance et de prévention des crises, sur la lutte contre la pauvreté ou encore sur la réforme du droit de vote au sein des institutions de Bretton Woods. Plus de dix ans après cette adhésion, il s'agissait d'examiner comment la Suisse utilise sa présence dans deux importantes organisations internationales pour remplir ses objectifs et défendre ses intérêts en matière de politique économique internationale et de la politique d'aide au développement.

Le 28 août 2002, la sous-commission DFF/DFE de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a chargé l'OPCA d'effectuer une évaluation de cette problématique, en étudiant plus particulièrement les cinq aspects suivants : 1. Objectifs et intérêts de la Suisse en tant que pays membre des institutions de Bretton Woods ; 2. Acteurs de l'administration fédérale et de la Banque nationale suisse (BNS), répartition des compétences et coordination ; 3. Influence exercée par les acteurs non étatiques ; 4. Possibilités d'influence et de participation de la Suisse au sein des différents organes des institutions de Bretton Woods et 5. Avantages que tire la Suisse de son statut de pays membre. L'étude de l'OPCA ne portait donc pas sur les institutions de Bretton Woods en tant que telles ni sur leur politique, mais uniquement sur les questions liées au statut de pays membre.

Des réponses aux questions de l'étude ont été apportées par le biais d'entretiens avec des experts, d'analyses de documents, d'études de cas et de l'emploi d'autres méthodes des sciences politiques. Les questions concernant les points 2 à 4 ont été traitées dans le cadre d'un mandat d'expertise (Prof. Cédric Dupont, Prof. Pascal Sciarini).

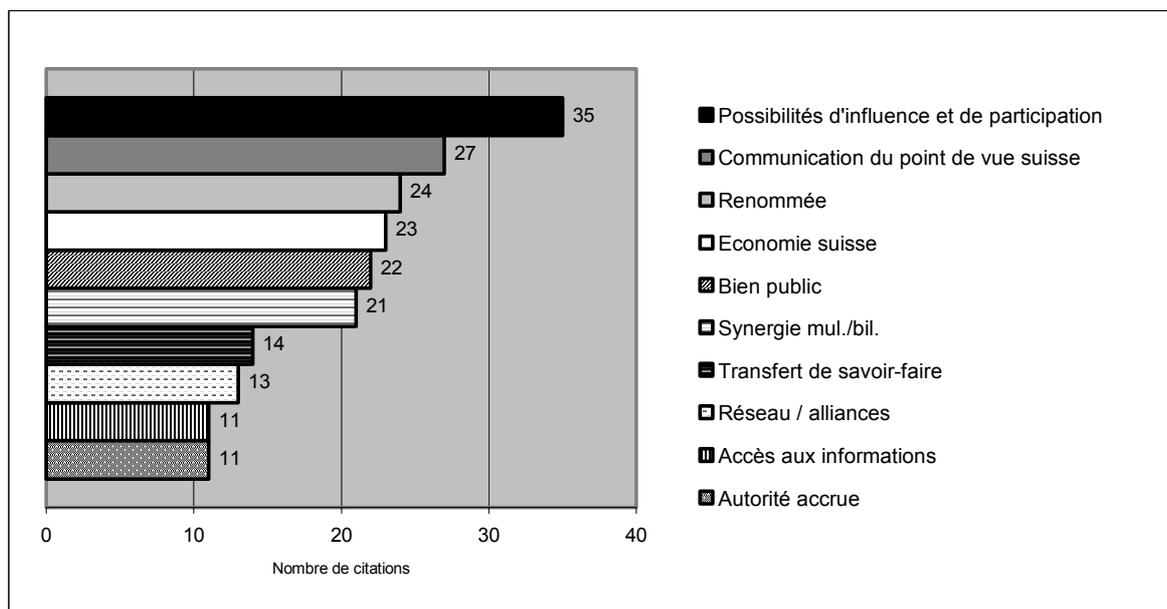
Quels résultats l'évaluation achevée le 6 juin 2003 a-t-elle fournis ? Sur le plan des lois, des ordonnances et des arrêtés fédéraux, peu d'objectifs substantiels concrets sont formulés concernant le statut de membre des institutions de Bretton Woods. Ainsi, la concrétisation et la phase opérationnelle sont implicitement et en grandes parties transférées vers la phase de mise en œuvre et déléguées aux services administratifs compétents. La répartition des compétences et des responsabilités est traitée de manière très sommaire dans les bases légales. Pour les domaines de compétences relatifs au FMI, les acteurs principaux sont, outre le bureau du représentant permanent de la Suisse à Washington, le Département fédéral des finances (DFF), en particulier l'Administration fédérale des finances, et la BNS. Une convention passée entre le DFF et la BNS dès l'année de l'adhésion a permis un partage des compétences clair pour l'essentiel. Concernant la Banque mondiale, la répartition des compétences entre les deux principaux services concernés – la DDC et le Seco – n'a pas fait l'objet d'une définition précise en 1992, ce qui a donné lieu, par la suite, à des conflits. Cette répartition des compétences a été réglementée de manière plus précise à la fin des années nonante, dans le cadre des réformes de l'administration. Toutefois, des zones d'ombre subsistent.

L'analyse du réseau suisse des acteurs étatiques et non étatiques chargés des activités liées aux institutions de Bretton Woods a fait apparaître une forte concentration du pouvoir au niveau de l'administration ainsi qu'une séparation claire entre les deux groupes. Les acteurs non étatiques jouent un rôle de second plan. Cette situation est expliquée, d'une part par le fait que des conditions favorables existent pour une prise d'influence, mais ne sont pas suffisamment exploitées par tous les acteurs

non étatiques, d'autre part par le manque de transparence du côté de l'administration et la quantité et la qualité insuffisantes des informations transmises.

Le principal canal d'influence de la Confédération est le siège qu'elle occupe au sein des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale, composés chacun de 24 représentants permanents. Le principal instrument utilisé au sein de ces organes sont les prises de position écrites et orales, qui expriment la position de la Suisse ou celle de son groupe de vote. Plusieurs facteurs peuvent contribuer au succès de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods : préparation de prises de position claires et crédibles, expérience de longue date concernant des sujets spécifiques, appropriation de ces sujets suffisamment tôt. Le manque de succès est expliqué par l'incapacité à former des alliances et par la défense de positions auxquelles n'adhèrent pas les « grandes puissances ». Une amélioration de la qualité et une augmentation de la quantité des positions défendues durant les séances du conseil d'administration ainsi qu'un engagement accru au sein des administrations du FMI et de la Banque mondiale peuvent contribuer à renforcer l'influence de la Suisse. Les avantages que tire la Suisse de son statut de pays membre des institutions de Bretton Woods sont multidimensionnels. Ils sont perçus avant tout en termes de possibilités d'influence et de participation, de communication, de gain en renommée et, partant, de meilleure image ainsi que sur le plan de la contribution de la politique étrangère suisse à la solidarité internationale. (voir figure 3).

Figure 3 : Avantages les plus souvent cités pour la Suisse de son statut de pays membre (N = 233)



Source : enquête de l'OPCA

3 Projets en cours en 2003

L'OPCA observe les différents domaines de la politique fédérale et, en fin d'année, il soumet aux CdG une liste de sujets qui, à ses yeux, nécessitent une évaluation dans le cadre de la haute surveillance parlementaire. S'appuyant sur cette liste et te-

nant compte de leurs propres priorités, les CdG définissent alors leur programme d'évaluation annuel.

Fin 2002, l'OPCA a présenté aux CdG une liste de demandes d'évaluation portant sur les sujets ci-après :

- Problématique du taux d'intérêt minimal dans la prévoyance professionnelle
- Coordination DFAE/DDC en matière de coopération au développement
- Engagement subsidiaire de l'armée : opportunité et efficacité.
- Présence Suisse : concept stratégique, coordination avec d'autres organismes et bilan.
- Protection contre les dangers naturels : opportunité et efficacité des subventions octroyées par la Confédération aux cantons.
- Formation, recherche, technologie : stratégie d'évaluation de la Confédération.
- Législation en matière de brevets : la pratique d'octroi de brevets et les effets de l'octroi de brevets par l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle; comparaison à l'échelle internationale.
- Politique de protection des consommateurs : poursuite des travaux de 2002 ; effets des interventions du Surveillant des prix, protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique.
- Loi sur le personnel de la Confédération : premières expériences en matière d'application.
- Nécessité de réformer le droit pénal fiscal

Les CdG ont ensuite chargé l'OPCA de mener à bien les trois mandats d'évaluation suivants : la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle,² la protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique et les activités de Présence Suisse.

Les points ci-après exposent succinctement la situation initiale et l'état d'avancement de ces trois projets.

3.1 Répartition des excédents de la prévoyance professionnelle

Dans le cadre de la session spéciale de l'automne 2002, consacrée à la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), de nombreuses initiatives ont été déposées au Parlement. Deux d'entre elles invitent les CdG à se pencher sur les questions en suspens dans le domaine de la LPP. C'est à cette fin que les CdG ont créé le groupe de travail commun « Taux d'intérêt minimal LPP ». Celui-ci a décidé, lors de sa séance constitutive du 16 mai 2003, d'étudier de manière approfondie la problématique des excédents de la LPP et de leur réparti-

² Ce mandat ne porte pas sur une évaluation au sens strict du terme, mais sur une étude dont le résultat doit permettre l'évaluation de l'efficacité des autorités en matière de surveillance.

tion.³ Il a alors chargé l'OPCA de mettre au concours un mandat d'expertise correspondant, lequel a été attribué au professeur Heinz Schmid et à la AON Chuard AG. Ce mandat d'expertise comprend deux modules en lien l'un avec l'autre :

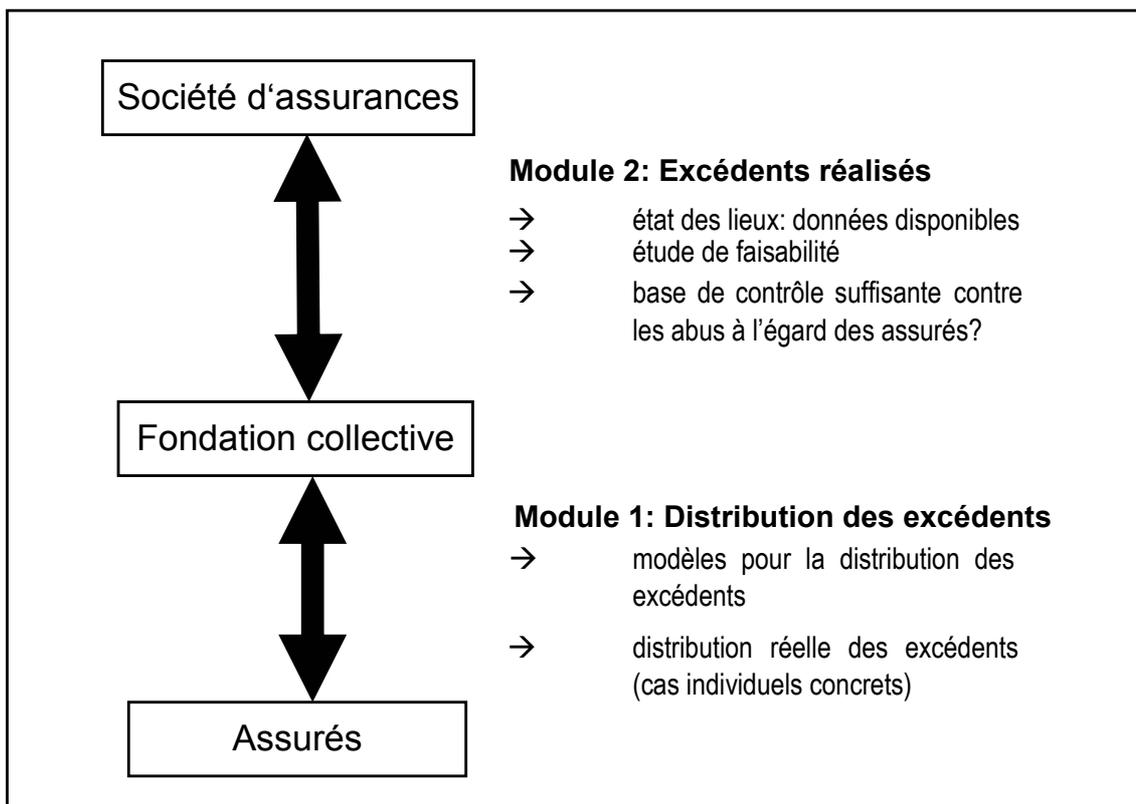
1. La question se pose de savoir selon quels critères d'éventuels excédents ont été répartis sur les institutions de prévoyance et les assurés. Il convient ce faisant de vérifier si l'égalité de traitement et la parité ont été respectées et si les avoirs ont été utilisés conformément au but de la fondation.
2. Des questions se posent en outre en lien avec le rendement des placements et les réserves enregistrés par les sociétés d'assurance-vie entre 1985 et 2001 au moyen des avoirs LPP. Il faut pour cela examiner
 - les chiffres disponibles auprès des autorités et des assureurs privés, puis, sur cette base, déterminer
 - a) si le montant des excédents enregistrés peut être estimé et de quelle manière (étude de faisabilité)
 - b) si les chiffres disponibles représentent une base suffisante pour la surveillance, requise par la loi, de l'application des plans de participation aux excédents des assureurs et de la protection des assurés contre les abus.

La réponse à ces questions doit permettre d'évaluer l'efficacité de la surveillance exercée jusqu'à présent par les autorités et de donner des indications sur un éventuel besoin de réforme. Les experts chargés de l'étude ont établi en novembre un rapport intermédiaire interne qui traite avant tout la deuxième problématique exposée ci-dessus. Par ailleurs, les experts du groupe de travail ont communiqué le 13 novembre 2003 des informations sur les premiers résultats, encore provisoires, concernant la première question. Ces travaux se basent sur les données relatives aux assurés de cinq sociétés d'assurance-vie qui représentent ensemble environ trois-quarts du marché. Pour les années 1997-2002, particulièrement intéressantes dans le présent contexte, les experts disposent de données détaillées concernant quelque 1,3 millions d'assurés auprès de fondations collectives, c'est-à-dire de plus de 200'000 assurés par année. Il est prévu, à des fins comparatives, d'intégrer également dans l'analyse les données de personnes assurées auprès d'institutions de prévoyance d'un autre type (caisses autonomes, institutions de prévoyance d'associations).

Le rapport final du groupe de travail « Taux d'intérêt minimal LPP » devrait être disponible au cours du deuxième trimestre 2004.

³ Le groupe de travail a en revanche renoncé à une étude approfondie des processus concrets concernant l'examen du taux minimal. De même, il ne réalisera pas sa propre étude sur la pratique de la surveillance dans le domaine de la prévoyance professionnelle, car d'autres organes, en particulier le groupe d'experts mis sur pied à l'été 2003 par le Département fédéral de l'intérieur en vue d'optimiser la surveillance dans ce domaine, effectuent encore des investigations.

Figure 4 : Représentation simplifiée du mandat d'expertise à l'exemple des institutions collectives de sociétés d'assurance



Source : OPCA

3.2 Commerce électronique: évaluation de la protection du consommateur en Suisse

Suite à l'évaluation de l'OPCA dans le domaine de la sécurité alimentaire (voir chapitre 2.1), les CdG ont souhaité poursuivre leurs recherches sur le thème de la protection des consommateurs. Ainsi, la sous-commission DFF/DFE de la CdG-N a mandaté l'OPCA le 8 mai 2003 de conduire une évaluation sur la protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique.

Le 16 octobre, l'OPCA a présenté un rapport intermédiaire sur le sujet. Quatre aspects du commerce électronique sont abordés, à savoir les aspects contractuels, la protection des données, la fiscalité et la responsabilité pour contenu illicite.

Selon le souhait de la sous-commission, l'OPCA devra avant tout s'intéresser aux questions liées aux aspects contractuels et à la protection des données. La question principale est de savoir si la législation existante est mise en œuvre de manière adéquate pour protéger le consommateur dans le domaine de l'e-commerce. L'OPCA s'engage à analyser la littérature spécialisée, a récolté les statistiques pertinentes et à mener des interviews avec des responsables fédéraux, des associations de protection des consommateurs, des propriétaires de site Internet et des experts confirmés dans le domaine.

En ce qui concerne les points liés à la fiscalité et à la responsabilité pour contenu illicite, la sous-commission a choisi de transmettre au Conseil fédéral les parties

correspondantes du rapport intermédiaire de l'OPCA. La CdG-N a rendu attentifs les départements fédéraux responsables aux points problématiques soulevés et leur a demandé d'examiner d'éventuelles mesures correctives.

Le rapport final concernant la protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique sera présenté à la sous-commission en mai 2004.

3.3 Bilan intermédiaire sur les activités de Présence Suisse

Au cours du programme annuel 2003, les CdG ont chargé l'OPCA d'élaborer une esquisse de projet sur l'évaluation de Présence Suisse (PRS). Toutefois, en raison de capacités limitées au sein de la CdG-E, le lancement du projet a dû être reporté à 2004. L'OPCA établit actuellement l'esquisse de projet. L'octroi définitif du mandat sera réexaminé dans le cadre de la planification 2004 des CdG.

Suite à l'adoption, par le Parlement, de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger, PRS a entamé ses activités il y a près de trois ans. Fonctionnant comme unité administrative décentralisée, elle est subordonnée à la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Le Bureau de PRS emploie actuellement 22 collaborateurs, dont 9 sous contrat à durée déterminée, et dispose d'un budget de quelque 12 millions de francs. PRS a pour mission de mener une politique de communication crédible, attractive et moderne en entretenant des relations suivies entre la Suisse et l'étranger. Elle doit élargir le niveau de connaissances du public étranger et susciter auprès de ce dernier la sympathie pour notre pays.

Concrètement, PRS gère une Agence visiteurs (« Visitors Agency ») chargée d'inviter en Suisse des délégations étrangères et de créer des réseaux de relations internationales. Un autre volet de son activité consiste, en guise de centre de documentation, à fournir aux écoles et à toute personne ou institution intéressée des produits d'information relatifs à la Suisse. PRS exerce aussi une fonction de « radar » en assumant, en collaboration avec les organes extérieurs du DFAE, un rôle d'observatoire : elle a ainsi pour mission d'identifier et de prévenir les difficultés que la Suisse est susceptible de rencontrer au niveau de son image. Enfin, elle choisit d'apporter son soutien à certaines activités à l'étranger. Concernant ses activités clés, PRS effectue un contrôle interne de ses résultats, basé sur différents indicateurs. Actuellement, deux projets d'envergure sont évalués en externe ; les évaluations devraient être achevées début 2004.

Dès l'examen du projet par les Chambres, la création de PRS n'a pas fait l'unanimité. Une motion a même été déposée au Conseil national en octobre 2001 visant à ce que l'organisation soit supprimée. De même, la presse publique souvent des comptes rendus très critiques à l'égard de PRS, lui reprochant sa passivité à l'occasion d'événements importants ayant des incidences sur l'image de la Suisse (p.ex. l'immobilisation de Swissair) ou le manque de visibilité de ses activités.

Dans ce contexte, l'étude proposée doit fournir une réponse aux questions suivantes : la stratégie développée par PRS est-elle en harmonie avec les objectifs contenus dans la loi ? Quelle est la pertinence des mesures prises en Suisse et à l'étranger ? Le contrôle interne des résultats et un examen complémentaire permettent-ils de formuler des énoncés concernant la réalisation des objectifs ? La coordination avec

d'autres organismes (Suisse Tourisme, Pro Helvetia, Osec, représentations du DFAE à l'étranger, DDC) fonctionne-t-elle ou existe-t-il des redondances ? Certaines des activités financées par PRS, en Suisse ou à l'étranger, auraient-elles pu se dérouler sans son soutien ?

4 Publications de collaborateurs de l'OPCA autres que les publications de l'OPCA

Les publications ci-après de collaborateurs de l'OPCA autres que les publications de l'OPCA sont parues au cours de l'exercice sous revue.

*Serge Zogg & Jérôme Duperrut: Les marchés publics en Suisse sous l'angle juridique et économique, paru dans : La Vie économique. Revue de politique économique, no 10-2002, p. 4-9.*⁴

Cinq ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur les marchés publics, la CdG-N a chargé l'OPCA d'analyser le degré d'ouverture des marchés publics en Suisse. Cet article résume les résultats de cette étude : Bien que le droit actuellement en vigueur cherche à libéraliser les marchés publics, l'ouverture des marchés escomptée est davantage entravée qu'encouragée. Les raisons principales en sont la structure complexe des normes et le partage des compétences entre la Confédération et les cantons. Les remèdes à ces faiblesses consisteraient à augmenter la transparence, à améliorer l'information et à uniformiser le droit des marchés publics. L'évaluation de l'impact économique de la législation sur les marchés publics s'est heurtée au manque de statistiques fiables. C'est pourquoi la CdG-N a recommandé au Conseil fédéral de veiller à l'avenir à une récolte de données coordonnée et systématique.

*Andreas Tobler : Die parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte: Eine aktuelle Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, in: Parlament – Parlement – Parlamento. Bulletin d'information de la Société suisse pour les questions parlementaires, no 3, novembre 2002, p. 13-15.*⁵

Dans la perspective de l'examen parlementaire de la révision totale de l'organisation judiciaire, la CdG-E a chargé l'OPCA de réaliser deux études portant sur les sujets Gestion moderne de la justice et Portée de la haute surveillance parlementaire sur la justice. L'article présente, dans une première partie, les principales conclusions de ces analyses. Il relève en particulier que les indicateurs publiés aujourd'hui dans les rapports de gestion des tribunaux fédéraux fournissent à la haute surveillance parlementaire des informations adéquates. Il précise que si ces rapports contenaient des statistiques plus précises et incluaient des indicateurs de performances, la surveillance s'en trouverait optimisée. Dans une seconde partie, l'article expose dans ses grandes lignes le rapport de la CdG-E du 28 juin 2002 consacré à la haute surveillance parlementaire sur la justice et se penche sur la question de l'intensification de cette surveillance, visée dans le cadre de la révision totale de l'organisation judiciaire. La CdG-E aspire notamment à un renforcement des

⁴ L'article peut être téléchargé sur la page Internet de l'OPCA (www.parlement.ch).

⁵ N'existe qu'en langue allemande. L'article peut être téléchargé depuis la page Internet de l'OPCA (www.parlement.ch).

contacts avec les tribunaux fédéraux, elle entend œuvrer pour une transparence accrue de leur travail et réaliser des contrôles approfondis dans différents domaines de l'administration. Enfin, l'article aborde la question, débattue en 2002, de savoir s'il faut confier la haute surveillance parlementaire à une Commission judiciaire spécifique et les avantages que présente le maintien de l'exercice de la surveillance par les CdG.

Daniel Janett: L'éthique professionnelle dans l'administration fédérale suisse, in : éthique publique, revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, printemps 2002 - vol. 4, no 1, p.127-134.

Selon l'indice de perception de la corruption, publié périodiquement par Transparency International, la Suisse continue d'obtenir de bons résultats à l'échelle internationale, ce qui n'a pas empêché une sensibilisation politique accrue, ces dernières années, aux questions de la corruption et de l'éthique dans le service public. L'article reprend les différentes mesures prises depuis le milieu des années 90 pour encourager l'éthique au sein de l'administration fédérale et distingue, ce faisant, trois phases. Au milieu des années 90, préoccupés par différentes irrégularités au sein de l'administration fédérale, le Parlement et le Conseil fédéral décidèrent de procéder à une analyse de la situation : différentes études parvinrent à la conclusion que des irrégularités au sein de l'administration fédérale ne constituaient certes pas un phénomène grave, mais que des mesures préventives et répressives devaient toutefois être prises, notamment dans les domaines affichant un risque de corruption tels que le secteur des marchés publics. Sur la base de cette analyse, différentes mesures furent ensuite formulées en vue d'encourager l'éthique au sein de l'administration : elles allaient de la révision du droit pénal en matière de corruption à l'introduction d'un code de bonne conduite pour les employés fédéraux. Ces mesures sont actuellement au stade de la mise en œuvre. Conscient qu'il est prématuré de dresser un bilan complet, l'auteur de l'article mentionne dans une dernière partie quelques problèmes relatifs à la mise en œuvre des mesures prises (dans le domaine du droit pénal en matière de corruption par exemple) et montre qu'un besoin d'action subsiste sur le plan législatif, concernant, notamment, l'introduction du principe de publicité dans l'administration fédérale ou encore la réglementation en matière de financement des partis politiques.

Daniel Janett: Erfolgskontrolle staatlichen Handelns durch das Parlament: Zu den Aktivitäten und Erfolgsbedingungen der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle der Bundesversammlung, in: Rainer J. Schweizer et al. (Hg.), 2003: Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege. 20. Kolloquium (2001) der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften. Universitätsverlag Freiburg Schweiz, S. 97-109.⁶

Publié dans le cadre d'un colloque consacré à l'administration, cet article expose les possibilités et les limites du contrôle parlementaire exercé sur l'action de l'administration. Prenant pour exemple l'OPCA, l'article présente l'évaluation en tant qu'instrument de surveillance parlementaire. Non seulement les évaluations sont un outil important de transparence et de compte rendu de l'action de l'Etat, mais el-

⁶ N'existe qu'en langue allemande. L'article peut être téléchargé depuis la page Internet de l'OPCA (www.parlament.ch).

l'article 170 Cst. présente la particularité de faire de cet instrument une tâche centrale de l'Etat en attribuant au Parlement une responsabilité complète en la matière : l'Assemblée fédérale détermine « l'objet, l'ampleur et le contenu de l'évaluation au sein de la Confédération ». ¹⁰ Par ailleurs, elle n'est pas obligée d'accomplir seule cette tâche qu'est l'évaluation de l'efficacité, mais elle peut créer des institutions adéquates et déléguer des mandats. Dans ce sens, le mandat constitutionnel relatif à l'évaluation de l'efficacité constitue une tâche commune des différents organes de contrôle du Parlement, de l'exécutif et du Contrôle fédéral des finances (CDF).

La loi sur le Parlement (LParl) concrétise la mise en œuvre de l'art. 170 Cst. dans le cadre de l'Assemblée fédérale. Aux termes de l'art. 27 LParl, les commissions peuvent ¹¹

- exiger du Conseil fédéral qu'il fasse effectuer des évaluations de l'efficacité ;
- examiner les évaluations de l'efficacité effectuées sur mandat du Conseil fédéral ;
- attribuer elles-mêmes des mandats d'évaluation de l'efficacité.

Dans le troisième cas de figure, l'OPCA constitue le principal organe d'exécution désigné. Ainsi, outre les CdG, les commissions législatives pourront désormais, en s'appuyant sur l'article 27 LParl, confier à l'OPCA des mandats d'évaluation. Toutefois, elles ne pourront pas faire appel directement à l'OPCA. Afin que la cohérence de la fonction d'évaluation du Parlement soit garantie et que des capacités de recherche suffisantes de l'OPCA soient assurées au service de la haute surveillance parlementaire, les commissions législatives devront soumettre des propositions à la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance lorsqu'elles souhaiteront confier à l'OPCA la réalisation d'une évaluation de l'efficacité (article 44 alinéa 1 lettre e et article 54 alinéa 4 LParl).

5.1.2 Une nouvelle base légale pour l'OPCA

Le mandat relatif à l'évaluation de l'efficacité élargit le mandat légal de l'OPCA. Contrairement à l'ancienne loi sur les rapports entre les conseils (LREC), la LParl, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2003, renonce à une mention explicite de l'OPCA. C'est pourquoi une nouvelle base légale pour le service parlementaire d'évaluation a été créée dans l'article 10 de l'OLPA, sur la base d'une ébauche de l'OPCA.

L'article susdit définit le mandat élargi de l'OPCA ainsi que ses droits en matière d'information et son ancrage institutionnel (voir point 1). Concernant deux points, le nouvel article relatif à l'OPCA va au-delà de l'ancienne base légale du service aux termes de l'article 47^{sexies} LREC : il accorde davantage d'autonomie à l'OPCA en ce qui concerne la gestion du crédit dont il dispose pour financer le recours à des experts et stipule que tous les rapports de l'OPCA sont en principe publiés.

¹⁰ Mastronardi, *ibid.*, chiffre 11, p.1680.

¹¹ La loi mentionne les « organes de l'Assemblée fédérale », sachant que, dans la pratique, ce sont les commissions qui sont concernées en premier lieu.

5.1.3

Plan d'activité 2004-2007

S'appuyant sur sa nouvelle base légale, l'OPCA a élaboré en 2003 un plan d'activité interne 2004-2007 pour la mise en œuvre de l'article 170 Cst.

Ce plan expose tout d'abord les chances et les risques que présente le mandat élargi de l'OPCA : ce dernier pourra renforcer sa présence et gagner en renommée en tant que centre de compétence parlementaire en effectuant des expertises scientifiques également pour les commissions législatives. Il peut apporter une contribution importante à la mise en œuvre durable du mandat constitutionnel relatif à l'évaluation de l'efficacité. Parallèlement, il est exposé à un risque qui est double : soit il ne pourra répondre, faute de ressources suffisantes, à la demande des commissions législatives en matière d'évaluations de l'efficacité, soit les commissions législatives ne lui confieront quasiment pas de mandats d'évaluations de l'efficacité.

Dans ce contexte, le plan d'activité énumère des facteurs de succès internes et externes pour la mise en œuvre du mandat légal élargi de l'OPCA. La réussite de l'accomplissement de ce nouveau mandat suppose en particulier

- que les commissions législatives connaissent l'instrument d'évaluation de l'efficacité et le jugent important ;
- que l'OPCA soit mis en avant en tant que centre de compétence parlementaire et qu'il bénéficie du soutien des décideurs au sein de l'Assemblée fédérale et des Services du Parlement ;
- que les rôles et responsabilités des commissions législatives en tant que mandant et de l'OPCA en tant qu'organe mandaté pour effectuer des évaluations de l'efficacité soient clairement définis ;
- que les commissions législatives et leurs secrétariats disposent des compétences et ressources nécessaires pour la planification, le suivi et l'exploitation d'évaluations de l'efficacité complexes ;
- que l'OPCA exécute ses mandats avec professionnalisme et en tenant compte des besoins des clients ;
- que l'OPCA dispose de ressources suffisantes pour répondre à la demande en évaluations d'efficacité et exécuter ses mandats rapidement et avec flexibilité.

La mise en œuvre du plan d'activité s'effectuera en trois phases. Durant la phase pilote (2004-2005), il s'agira d'informer les commissions législatives et leurs secrétariats sur le mandat d'évaluation de l'efficacité, de clarifier les attentes et responsabilités mutuelles et d'acquérir des expériences concrètes en matière d'évaluation de l'efficacité. La phase d'évaluation (2006) consistera à dresser un bilan de ces expériences ; l'éventail de produits, les structures et les procédés seront éventuellement adaptés et les ressources correspondantes mobilisées. Sur cette base, l'OPCA devrait être en mesure, durant la phase de consolidation (à compter de 2007), de remplir son mandat élargi conformément à la loi et à la satisfaction de ses mandants.

5.2

Mise en œuvre de l'article 170 Cst. au sein de l'administration

Outre les travaux parlementaires, des mesures de mise en œuvre de l'article 170 Cst. ont également été introduites par l'exécutif. Concernant les évaluations de l'efficacité, la Conférence des secrétaires généraux a mis sur pied le groupe de travail interdépartemental « Idekowi », chargé d'élaborer des options concrètes de mise en œuvre de l'article 170 Cst. au sein de l'administration fédérale. Les sujets prioritaires de ce groupe sont notamment : la promotion du concept de l'évaluation au sein de la Confédération, la répartition des tâches des différents organes de contrôle du Parlement, de l'administration et du CDF en matière d'évaluation de l'efficacité ainsi que les conditions-cadres institutionnelles (clauses d'évaluation, par ex.) de la fonction d'évaluation au sein de la Confédération. L'OPCA est représenté au sein du groupe de travail « Idekowi » et participe à l'établissement de son rapport, lequel doit être remis à la CSG au cours du 2^e trimestre 2004.

6

Les priorités de l'OPCA pour 2004

En ce qui concerne l'activité de base de l'évaluation, l'OPCA achèvera en 2004 les projets présentés au point 3. Sur la base de la planification annuelle des CdG, qui sera arrêtée en janvier 2004, l'OPCA lancera trois nouveaux projets d'évaluation dans le cadre de la haute surveillance parlementaire (cf. chapitre IV du rapport annuel 2002/2003 des CdG).

En 2004, l'OPCA fera connaître, au moyen d'un travail de relations publiques interne au Parlement, son éventail de produits élargi et sensibilisera les commissions législatives et leurs secrétariats au mandat constitutionnel relatif à l'évaluation de l'efficacité. Il est prévu, dans le cadre d'ateliers de travail, de clarifier les attentes et responsabilités mutuelles liées à la réalisation d'évaluations de l'efficacité. Si une demande existe en la matière, l'OPCA effectuera dès 2004 une évaluation de l'efficacité à l'intention d'une commission législative. Il poursuivra en outre sa collaboration au sein du groupe de travail interdépartemental « Idekowi » et participera de manière consultative aux travaux relatifs à la mise en œuvre de l'article 170 Cst. au sein de l'administration fédérale.

Enfin, l'OPCA continuera de faire connaître ses recherches à un vaste public, à travers des publications spécialisées, des exposés et des cours universitaires, et d'entretenir des échanges avec des organes comparables.

Index des abréviations

al.	Alinea
art.	Article
BNS	Banque nationale suisse
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral de affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFE	Département fédéral de l'économie
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
FMI	Fonds monétaire international
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CdG-E	Commissions de gestion du Conseil des Etats
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
CSG	Conférence des secrétaires généraux
Cst.	Constitution fédérale
BNS	Banque nationale suisse
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
LParl	Loi fédérale sur le Parlement
LREC	Loi fédérale sur les rapports entre les conseils
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OLPA	Ordonnance sur l'administration du Parlement
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
PRS	Présence Suisse
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
LPN	Loi fédérale sur la nature et le paysage
Osec	Osec Business Network Switzerland
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
Idekowi	Groupe de travail interdépartemental chargé d'élaborer des options concrètes de mise en œuvre de l'article 170 Cst. au sein de l'administration fédérale.

