



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2018
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi



Annexe

Rapport annuel 2017 du Contrôle parlementaire de l'administration

**Annexe au rapport annuel 2017 des Commissions de gestion et
de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 30 janvier 2018

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2017

Au cours de l'année 2017, deux évaluations du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) ont été publiées et deux autres ont été achevées. Le CPA a par ailleurs poursuivi une évaluation en cours, commencé deux nouvelles évaluations et accompli deux mandats succincts. En outre, il a présenté des propositions d'évaluations pour le programme annuel 2018 des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et a assisté ces dernières dans le traitement des évaluations et dans différents contrôles de suivi.

Projets achevés

Les accords de libre-échange (ALE), qui visent à promouvoir le commerce extérieur et à améliorer l'accès des entreprises suisses aux marchés étrangers, ont beaucoup gagné en importance ces dernières années. On connaît cependant mal les effets des ALE. Etant donné que l'évolution du commerce extérieur dépend de différents facteurs économiques et politiques, il n'est pas aisé de mesurer ces effets. Par ailleurs, on ignore souvent quelle méthode le Conseil fédéral et l'administration utilisent pour les estimer et sur quelles bases leurs estimations reposent. Les CdG ont donc chargé le CPA de se pencher sur ce thème dans le cadre d'une évaluation, dont le rapport a été publié en juillet 2017. Selon les résultats obtenus, la Confédération ne dispose, dans l'ensemble, que d'une base de renseignements systématique limitée concernant les effets des ALE. Les analyses courantes servant à estimer les effets potentiels des ALE sont focalisées sur le commerce de marchandises. Or, les ALE les plus récents englobent le commerce de services, sont censés encourager les investissements étrangers et contiennent des dispositions visant à faciliter l'accès aux marchés publics et à promouvoir le développement durable. Une fois qu'un accord de libre-échange est entré en vigueur, ses effets ne font pas l'objet d'un suivi systématique de la part de l'administration. Ce sont des comités mixtes, comprenant des représentants des autorités des différents pays partenaires, qui sont responsables de la mise en œuvre et de la surveillance des ALE. Cependant, les activités de ces comités ne sont pas très transparentes. Dans les messages et les rapports du Conseil fédéral, les comptes rendus relatifs aux effets des ALE sont très formalisés et renvoient peu à des ALE concrets.

Plusieurs villes et communes suisses recourent désormais au comptage électronique des voix (e-counting). Dans ce cas, le vote a lieu comme à l'accoutumée sur papier, mais les bulletins sont ensuite scannés, puis comptés par un logiciel. Cette procédure est toutefois critiquée ici et là, en raison du manque de sûreté du comptage électronique et du fait qu'il puisse faire l'objet de manipulations. La loi prévoit que le Conseil fédéral doit approuver le recours au comptage électronique des voix. A la demande des CdG, le CPA a évalué la pertinence des compétences et des exigences de la Confédération dans le processus d'approbation, ainsi que l'exactitude du comptage électronique. L'évaluation parvient à la conclusion que les exigences fédérales en matière de comptage électronique des bulletins de vote sont insuffisantes et peu pertinentes. De plus, les possibilités de contrôle de la Confédération

sont limitées. Les demandes des cantons font bien l'objet d'un contrôle systématique de la part de la Section des droits politiques de la Chancellerie fédérale (ChF), mais celle-ci n'exploite pas toute la marge de manœuvre dont elle dispose pour imposer des standards de sécurité élevés. Le test de précision des résultats révèle que le comptage électronique est aussi précis que le comptage manuel, mais qu'un contrôle préliminaire des bulletins de vote est indispensable pour le comptage électronique.

Les requérants d'asile déboutés doivent quitter la Suisse. Lorsqu'il y a lieu de craindre que ces personnes essaient de se soustraire à leur renvoi, les autorités cantonales peuvent ordonner une détention administrative (on parle communément de détention en vue du renvoi). La Confédération contribue aux coûts de cette mesure. La question de la manière dont les cantons recourent à la détention administrative des requérants d'asile se pose néanmoins. Les CdG ont ainsi chargé le CPA de mener une évaluation afin d'étudier l'efficacité et l'opportunité de la détention administrative et le rôle de la Confédération. Au mois de novembre 2017, le CPA a présenté les résultats de son évaluation à la sous-commission DFJP/ChF de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N). La sous-commission se penche actuellement sur les suites et recommandations qui pourraient en découler.

Les sanctions économiques sont des mesures prises par les autorités publiques pour faire respecter le droit international. Depuis son adhésion à l'ONU, en 2002, la Suisse est tenue d'appliquer les sanctions décidées par cette organisation. S'agissant des sanctions émanant de l'Union européenne (UE), le Conseil fédéral décide de participer ou non à leur application après avoir examiné différents critères relevant de la politique extérieure, de la politique économique extérieure et du droit. En vue de participer à l'application de sanctions internationales, il édicte des ordonnances sur les sanctions en se fondant sur la loi sur les embargos. L'administration fédérale joue un rôle central dans l'élaboration et l'exécution de ces ordonnances. Le Parlement, quant à lui, n'est pas impliqué dans la démarche. Mandaté par les CdG, le CPA s'est intéressé à l'évaluation des tâches de l'administration dans le cadre de la préparation des ordonnances sur les sanctions et de leur exécution. Il a présenté son rapport sur la participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques à la sous-commission DFF/DEFR de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) en novembre 2017. La sous-commission se penche actuellement sur les suites et recommandations qui pourraient en découler.

Projets en cours

Les scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique (OFS) constituent un instrument de planification majeur pour différents domaines de la politique fédérale et de la politique cantonale, de même que pour l'économie. Jusqu'à présent, l'évolution réelle de la population en Suisse a systématiquement dépassé, après quelques années déjà, le scénario correspondant à une forte croissance, à tel point que l'on en vient à douter de la qualité des calculs effectués. En plus des scénarios relatifs à l'évolution de la population sur le plan national, l'OFS publie aussi régulièrement des scénarios concernant l'évolution de

la population sur le plan cantonal. Comme le processus d'élaboration de ces scénarios ne prévoit de tenir compte d'aspects spécifiques aux cantons que de façon marginale, certains cantons établissent leurs propres scénarios démographiques, en se basant justement sur des hypothèses plus spécifiques. Face à ce constat, les CdG ont demandé au CPA d'évaluer la pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'OFS et leur précision. Le CPA devrait présenter son rapport à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E au premier trimestre 2018.

Le Conseil fédéral et l'administration ont pour tâche d'assurer l'information de l'Assemblée fédérale, des cantons et du public (art. 10 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration). Or, les relations publiques de la Confédération sont l'objet de critiques récurrentes: d'une part, le cadre normatif auquel les départements et les offices sont tenus se limite à quelques directives administratives d'ordre général; si la ChF est chargée de coordonner les relations publiques de la Confédération, les départements et les offices restent largement autonomes dans l'aménagement de leur politique d'information; d'autre part, il n'est pas rare que l'adéquation des compétences en matière de relations publiques de la Confédération, des contenus communiqués et des moyens financiers qui y sont consacrés soit remise en question. C'est la raison pour laquelle les CdG ont chargé le CPA, en janvier 2017, d'évaluer les relations publiques de la Confédération. Le CPA présentera son rapport à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N au printemps 2019.

Afin de résoudre des crimes et des délits, les autorités de poursuite pénale et la police peuvent ordonner des analyses ADN destinées à l'identification de personnes et à l'établissement de comparaisons avec des indices trouvés sur place. Le nombre d'analyses ADN effectuées dans le cadre de procédures pénales a fortement augmenté ces dernières années. Selon le Tribunal fédéral, une analyse ADN représente toutefois une atteinte aux droits fondamentaux et doit donc rester proportionnelle. D'aucuns critiquent le fait que la police, dans certains cantons, ait pris l'habitude de saisir à l'excès des données signalétiques et d'ordonner de façon routinière des analyses ADN qui ne respectent pas les bases légales et qui sont disproportionnées. Aussi les CdG ont-elles chargé le CPA d'évaluer l'adéquation de l'application des analyses ADN dans les procédures pénales et les fonctions de surveillance exercées par l'Office fédéral de la police (fedpol), compétent en la matière au niveau de la Confédération. Le CPA présentera les résultats de son évaluation à la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E au début de l'année 2019.

En 2013, la CdG-N publiait l'évaluation du CPA concernant la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral ainsi que son propre rapport d'inspection avec plusieurs recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Dans le cadre du contrôle de suivi de cette inspection, la CdG-N a chargé le CPA de conduire un mandat succinct afin de déterminer si les mesures promises par le Conseil fédéral pour améliorer la procédure de nomination des cadres supérieurs sont mises en œuvre. Le nombre de nominations à la direction d'offices fédéraux ou de secrétariats d'Etat a été très faible en 2017; le mandat succinct se poursuit dès lors sur 2018. Par conséquent, le rapport du CPA ne devrait pas être présenté à la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N avant le deuxième trimestre 2018.

A la suite de l'évaluation du CPA consacrée aux collaborateurs externes de l'administration fédérale, qui mettait en lumière différents problèmes et défis constatés dans ce domaine, la CdG-E a adopté, en 2014, un rapport comprenant six recommandations à l'intention du Conseil fédéral, lesquelles visaient à mieux régler le recours à du personnel externe. Dans le contexte du contrôle de suivi lancé entre-temps, la CdG-E a confié au CPA un mandat succinct en vue de clarifier dans quelle mesure les unités administratives avaient réellement modifié leurs pratiques en matière de recours à des collaborateurs externes. Le CPA devrait présenter son rapport à la sous-commission compétente de la CdG-E en juin 2018.

Nouvelles évaluations en 2018

Lors de la définition de leur programme annuel, le 30 janvier 2018, les CdG ont chargé le CPA de réaliser deux nouvelles évaluations. Celles-ci porteront sur les enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale et la mise en œuvre des motions et des postulats adoptés. De plus, les CdG ont choisi le sujet du plan d'action Biodiversité comme thème de réserve.

Table des matières

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2017	2068
1 Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale	2073
2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire	2075
2.1 Aperçu des projets	2075
2.2 Projets achevés	2076
2.2.1 Effets des accords de libre-échange	2076
2.2.2 Comptage électronique des voix (e-counting)	2079
2.2.3 Détention administrative de requérants d'asile	2081
2.2.4 Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques	2084
2.3 Projets en cours	2085
2.3.1 Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'OFS	2085
2.3.2 Relations publiques de la Confédération	2087
2.3.3 Analyses ADN dans les procédures pénales	2089
2.3.4 Procédure de nomination des cadres supérieurs (mandat succinct)	2091
2.3.5 Collaborateurs externes de l'administration fédérale (mandat succinct)	2092
2.4 Nouvelles évaluations en 2018	2094
3 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts	2094
4 Publications et exposés	2095
Liste des abréviations	2096

Rapport

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

Le cœur de métier du CPA consiste en la réalisation d'*évaluations*. Compte tenu du nombre et de la diversité des missions de l'Etat, d'une part, et des moyens limités de ce dernier, d'autre part, l'évaluation constitue un outil majeur dans la perspective d'une gestion administrative 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 d'autres commissions, l'efficacité des mesures prises par la Confédération¹. Il se charge en outre de *mandats succincts* visant à clarifier des questions spécifiques dans le cadre de l'examen d'objets par les CdG. Par ailleurs, le CPA assiste les commissions parlementaires lors du traitement politique de résultats d'évaluations et de *contrôles de suivi*, et attire l'attention des CdG sur des *sujets* qui nécessitent une analyse approfondie. L'activité du CPA est présentée de manière détaillée dans le commentaire de la loi sur le Parlement (art. 27, examen de l'efficacité)².

Les résultats des travaux du CPA sont pris en compte de diverses manières dans les processus décisionnels du Parlement et de l'exécutif:

- Sur la base des résultats de l'évaluation du CPA, les CdG établissent leur propre rapport, dans lequel elles tirent des conclusions politiques et formulent des *recommandations à l'intention du Conseil fédéral*. Lorsque ce dernier a pris position, les CdG examinent l'avis en question et demandent, si nécessaire, des informations complémentaires au Conseil fédéral. Ainsi, les évaluations du CPA constituent une base essentielle du dialogue entre le Conseil fédéral et le Parlement.
- Dans certains cas, les CdG déposent des *interventions parlementaires* (motions ou postulats) en se fondant sur des évaluations du CPA, afin d'exercer sur le Conseil fédéral une pression supplémentaire quant aux changements désirés.
- Deux ans environ après avoir publié un rapport d'enquête, les CdG procèdent généralement à un *contrôle de suivi*, par lequel elles demandent au Conseil fédéral de leur indiquer dans quelle mesure leurs recommandations ont été mises en œuvre. Compte tenu des informations différenciées que livre l'évaluation du CPA, les CdG sont mieux à même de juger si le gouvernement a remédié de manière appropriée aux lacunes constatées et

¹ Les missions et les droits du CPA sont décrits à l'art. 10 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3.10.2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA; RS 171.115).

² Bättig, Christoph / Tobler, Andreas (2014): *Art. 27 ParlG*. In: Graf, Martin / Theler, Cornelia / von Wyss, Moritz (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn, pp. 242 à 251.

d'exiger, le cas échéant, que des mesures législatives soient prises. Le CPA peut leur apporter son soutien en effectuant des vérifications.

- Les évaluations du CPA font parfois état d'une nécessité de modifier certaines bases légales. Les résultats de ces évaluations peuvent ainsi être repris, dans le cadre de la *révision de lois et d'ordonnances*, par l'administration fédérale, par les commissions thématiques compétentes ou, au travers d'initiatives parlementaires, par les CdG.

Enfin, les évaluations du CPA déploient leurs effets avant même d'être achevées: la réalisation d'une évaluation (entretiens avec l'administration, par ex.) ainsi que la mise en consultation des projets de rapport peuvent déjà amener les services concernés à tirer certains enseignements et à procéder à des changements.

Partie intégrante des Services du Parlement, le CPA est subordonné administrativement au secrétariat des CdG. Pour remplir sa mission, il dispose d'une équipe de recherche interdisciplinaire, dont l'effectif correspond à 4.6 postes à plein temps. Le CPA et les experts externes qu'il mandate jouissent de droits à l'information étendus. Ils sont en relation directe avec les autorités fédérales et tous les autres services ou personnes assumant des tâches pour le compte de la Confédération et 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. Ces droits à l'information étendus trouvent leur fondement légal dans l'art. 10, al. 3, de l'ordonnance sur l'administration du Parlement, en relation avec les art. 67, 153 et 156 de la loi sur le Parlement³. En règle générale, les rapports du CPA sont publiés; ils peuvent être commandés auprès de ce dernier ou téléchargés sur le site Internet du Parlement⁴.

Le CPA accomplit sa mission sur la base de mandats que lui confient les commissions parlementaires, mais il opère en toute autonomie⁵. Il respecte les normes d'évaluation de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) et s'appuie sur la recherche scientifique pertinente dans les différents domaines de l'évaluation. Il coordonne ses activités avec celles des autres organes de contrôle de la Confédération et entretient des relations professionnelles avec les hautes écoles, les instituts de recherche privés et les organes étatiques d'évaluation.

³ Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10)

⁴ www.parlement.ch (> Organes > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications)

⁵ Ledermann, Simone (2016): *Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten: Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle im Kontext der Aufsichtsorgane des Bundes*, in: LeGes, Gesetzgebung & Evaluation, 2016/1, pp. 63 à 82. Cet article peut être consulté sur les pages Internet du CPA (uniquement en allemand): www.parlement.ch (> Organes > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications > Publications relatives au CPA).

2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire

2.1 Aperçu des projets

Le *tableau 1* donne une vue d'ensemble des projets achevés, des projets en cours et des projets à venir du CPA et indique les chapitres dans lesquels ceux-ci sont traités.

Tableau 1

Vue d'ensemble des projets achevés, des projets en cours et des projets à venir du CPA

Chapitre	Projet	Début du projet ¹	Présentation à la sous-commission
2.2.1	Effets des accords de libre-échange	24.06.2015	09.11.2016
2.2.2	Comptage électronique des voix (e-counting)	07.10.2015	23.02.2017
2.2.3	Détention administrative de requérants d'asile	23.06.2016	13.11.2017
2.2.4	Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques	22.08.2016	22.11.2017
2.3.1	Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique	18.11.2016	1 ^{er} tr. 2018
2.3.2	Relations publiques de la Confédération	06.07.2017	2 ^e tr. 2019
2.3.3	Analyses ADN dans les procédures pénales	06.11.2017	1 ^{er} tr. 2019
2.3.4	Procédure de nomination des cadres supérieurs (mandat succinct)	09.11.2016	2 ^e tr. 2018
2.3.5	Collaborateurs externes de l'administration fédérale (mandat succinct)	29.06.2017	2 ^e tr. 2018
2.4	Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale	2 ^e tr. 2018	3 ^e tr. 2019
2.4	Mise en œuvre des motions et des postulats adoptés	2 ^e tr. 2018	3 ^e tr. 2019
2.4	Plan d'action Biodiversité (thème de réserve)	à définir	à définir

Légende: projets achevés projets en cours projets à venir

¹ Date de la présentation de l'esquisse de projet à la séance de la sous-commission compétente des CdG

2.2 Projets achevés

Au cours de l'exercice sous revue, le CPA a publié deux évaluations et en a achevé deux autres. Ces dernières étant actuellement examinées par les sous-commissions compétentes de la CdG-N et de la CdG-E, leurs résultats ne peuvent pas encore être présentés dans les chapitres correspondants (2.2.3 et 2.2.4).

2.2.1 Effets des accords de libre-échange

Objet et procédure

Ces dernières années, au fur et à mesure que le développement du système de libre-échange multilatéral dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) se compliquait, la conclusion d'ALE gagnait en importance. A l'instar d'autres nations commerçantes, la Suisse s'est mise à négocier directement la libéralisation des échanges avec des pays ou des groupes de pays. En plus de favoriser le commerce de marchandises en réduisant les droits de douane, les ALE les plus récents régissent le commerce de services, la promotion des investissements et la réglementation des marchés publics. Ils facilitent ainsi l'accès des entreprises suisses à des marchés importants, tout en les préservant des désavantages qu'elles pourraient subir par rapport à leurs concurrents étrangers dont les pays ont déjà signé des accords avec d'autres pays ou envisagent de le faire. La Suisse dispose actuellement de 28 ALE avec 38 Etats partenaires hors de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE). La grande majorité de ces ALE ont été négociés conjointement avec ses partenaires de l'AELE⁶.

La conclusion d'un accord de libre-échange avec la Chine et les négociations en cours avec des pays émergents ou en développement ont suscité ces derniers temps un intérêt grandissant, au sein de l'opinion publique, pour ce type de traités. Or, on connaît très mal les effets des ALE sur les relations commerciales entre pays partenaires. Il est souvent difficile de savoir quelle méthode le Conseil fédéral et l'administration utilisent pour estimer les effets des ALE et sur quelles bases leurs estimations reposent. Etant donné que, dans le cadre de sa compétence d'approbation, le Parlement ne peut approuver ou rejeter un tel accord dans son intégralité qu'à la fin d'un processus de négociations, il est important que la haute surveillance parlementaire sache sur quelles bases le Conseil fédéral et l'administration s'appuient lors de ces négociations.

Dans ce contexte, les CdG ont décidé, le 29 janvier 2015, de charger le CPA d'évaluer les effets des ALE. Conformément à la décision de la sous-commission DFF/DEFr de la CdG-N prise le 24 juin 2015, l'évaluation s'est focalisée sur l'examen des informations de la Confédération relatives aux effets escomptés et réels des ALE. La sous-commission a par ailleurs décidé d'y ajouter l'analyse des effets des ALE sur le commerce extérieur suisse.

⁶ Outre la Suisse, les membres de l'AELE sont aujourd'hui l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

Pour son étude, le CPA s'est fondé, d'une part, sur une analyse de documents. Il a notamment demandé au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), compétent en la matière, tous les documents (études, rapports, stratégies, lignes directrices, directives ...) qui sont établis ou joints pour l'estimation des effets escomptés et réels des ALE. En outre, il a étudié des documents provenant d'autres offices fédéraux et d'organisations externes à l'administration. D'autre part, il a, de janvier à juin 2016, interrogé 37 personnes de l'administration fédérale ainsi que des milieux économique et scientifique et de la société civile. Enfin, il a réalisé des études de cas sur une sélection d'ALE et analysé, pour la période allant de 2000 à 2015, tous les messages du Conseil fédéral concernant des ALE et ses rapports de politique économique extérieure. En février 2016, le CPA a mandaté l'institut de recherches BAKBASEL (aujourd'hui BAK Economics AG) pour analyser les effets des ALE sur le commerce extérieur suisse.

Le CPA a présenté les résultats de son évaluation à la sous-commission compétente de la CdG-N le 9 novembre 2016. S'appuyant sur l'évaluation du CPA, la CdG-N a rédigé à son tour un rapport⁷, qu'elle a publié le 6 juillet 2017 avec le rapport d'évaluation du CPA du 26 octobre 2016⁸.

Principaux résultats

Dans l'ensemble, l'évaluation révèle que la Confédération ne dispose que d'une base de renseignements systématique limitée concernant les effets escomptés et réels des ALE. Les analyses économiques courantes sont focalisées sur le commerce de marchandises. Une fois qu'un accord de libre-échange est entré en vigueur, ses conséquences économiques ne font pas l'objet d'un suivi systématique. Dans les messages et les rapports du Conseil fédéral, les comptes rendus au sujet des effets escomptés et réels des ALE restent très généraux et renvoient peu à des ALE concrets. Quant à l'analyse effectuée par BAKBASEL, elle montre que les données commerciales ne permettent de constater que de rares effets directs des ALE examinés sur le commerce extérieur suisse.

Focalisation des analyses économiques sur le commerce des marchandises

Avant l'ouverture de négociations en vue d'un accord de libre-échange, l'administration réalise en interne des analyses détaillées du commerce de marchandises. Ces analyses reposent sur les derniers chiffres des importations et des exportations et servent à évaluer l'importance économique des partenaires commerciaux pour les différentes branches d'exportation et pour l'agriculture suisse. Elles comprennent une estimation du potentiel d'économie des ALE en droits de douane pour les exportateurs suisses. A ce jour, un seul projet d'accord a donné lieu à des analyses économiques plus approfondies (le projet d'accord de libre-échange transatlantique, dit TTIP⁹). Par ailleurs, l'intégration décidée en 2009 d'objectifs liés au développement durable dans la stratégie du Conseil fédéral en matière de politique économique

⁷ Effets des accords de libre-échange, rapport de la CdG-N du 4.7.2017 (FF 2017 7191)

⁸ Évaluation concernant les effets des accords de libre-échange, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 26.10.2016 (FF 2017 7209)

⁹ Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (en anglais: *Transatlantic Trade and Investment Partnership*)

extérieure ne se reflète pas encore, à ce stade, dans les informations que la Confédération utilise pour estimer les effets potentiels des ALE.

Pas de suivi systématique des effets réels

Lorsqu'elle examine les effets réels des ALE, la Confédération n'effectue pas de suivi systématique interne à l'administration, à l'exception de celui qui se rapporte à la diminution des recettes douanières. Le SECO a analysé les effets économiques des ALE en 2009 dans le cadre d'une étude interne, qui a été mise à jour et complétée en 2016. Cependant, le SECO n'a publié la nouvelle version de son étude qu'après la consultation de l'administration concernant le présent rapport, de sorte que ses résultats ne pouvaient plus être pris en considération. La surveillance et le contrôle de la mise en œuvre des ALE incombent aux comités mixtes créés conjointement avec les Etats partenaires en même temps que la conclusion de l'accord. La composition de chaque comité mixte dépend des sujets traités, ce qui permet aux experts de l'administration d'assister aux séances consacrées à leur domaine de spécialité. Le CPA juge cependant les activités de ces comités mixtes peu transparentes: absence de comptes rendus systématiques et institutionnalisés, opacité quant au choix des sujets et aux méthodes de travail.

Des informations utiles à la conduite des négociations, mais peu transparentes

On peut considérer la négociation et la conclusion d'ALE comme un processus continu de développement du réseau suisse d'ALE fondé sur les accords existants. Malgré cette continuité, les études de cas réalisées par le CPA sur certains ALE (Chine, Etats du Golfe¹⁰, Etats d'Amérique centrale¹¹) montrent que la Confédération élabore et utilise des bases de renseignement différentes selon l'Etat partenaire. Le CPA juge cette méthode appropriée lorsqu'il s'agit de préserver une marge de manœuvre aussi grande que possible dans les négociations internationales et de mener ces dernières à bien. En revanche, il considère que toute la lumière n'est pas faite sur la question de savoir quelles informations concernant des effets (potentiels) des ALE sont utilisées par l'administration fédérale, ni à quel moment elles le sont, ni sur quoi elles sont fondées.

Des comptes rendus très formalisés et peu spécifiques

Dans les messages relatifs à l'approbation des ALE négociés, le Conseil fédéral communique au Parlement ses appréciations concernant les effets escomptés des ALE. En analysant ces messages, le CPA a constaté que le Conseil fédéral fournissait beaucoup plus d'informations sur le commerce bilatéral de marchandises que sur la volonté d'éviter ou de mettre fin à des discriminations grâce aux ALE. Ces discriminations surviennent lorsque les exportateurs suisses pâtissent d'un moins bon accès aux marchés étrangers que leurs concurrents d'autres pays. Les éviter et y mettre fin sont pourtant des objectifs majeurs du Conseil fédéral lors de la conclusion d'un accord de libre-échange. Le CPA a également analysé les rapports du Conseil fédéral sur la politique économique extérieure, qui dénotent l'attention croissante accordée aux ALE ces dernières années. Cependant, le Conseil fédéral se

¹⁰ Arabie saoudite, Bahreïn, Emirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar

¹¹ Costa Rica et Panama

contente souvent d'y expliquer l'orientation stratégique de la politique suisse de libre-échange et les défis à relever. Il n'évoque les effets concrets d'ALE existants et les actions de mise en œuvre que de façon ponctuelle et non systématique.

Les ALE ont peu d'effets directs sur le commerce extérieur de la Suisse

Selon l'analyse effectuée par BAKBASEL sur mandat du CPA, les ALE examinés n'ont, sur le commerce extérieur suisse, que peu d'effets directs qui soient empiriquement vérifiables. De manière générale, ils profitent plutôt aux branches d'exportation que sont l'industrie pharmaceutique, la chimie, l'horlogerie, la construction de machines et la technique des mesures. Toutefois, l'évolution des exportations suisses dépend le plus souvent de celle de la conjoncture (au niveau mondial et dans les pays partenaires). L'un des principaux objectifs des ALE est d'instaurer une sécurité juridique dans les relations commerciales avec les Etats partenaires, grâce aux principes de politique commerciale qu'ils contiennent. Par ailleurs, il est probable que l'opinion publique sous-estime le fait que, en pratique, la conclusion d'ALE n'entraîne pas la suppression totale des entraves au commerce (ni par conséquent le libre-échange au sens strict), mais ouvre uniquement un accès privilégié au marché pour les Etats concernés.

2.2.2 Comptage électronique des voix (e-counting)

Objet et procédure

En Suisse, plus de 10 % des bulletins de vote déposés dans les urnes ne sont plus comptés à la main: ils sont numérisés, puis dépouillés électroniquement. Le comptage électronique est censé être plus rapide et plus efficace que le comptage manuel, tout en offrant la même sécurité et la même précision. Lors de la votation populaire du 18 mai 2014, le contrôle d'un échantillon de bulletins ayant fait l'objet d'un comptage électronique en ville de Berne a toutefois révélé des erreurs d'interprétation. La Ville de Berne avait alors indiqué que la Chancellerie fédérale (ChF) avait autorisé cette procédure en vertu de l'art. 84 de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP).

Le comptage minutieux et en bonne et due forme des bulletins de vote et des bulletins électoraux est une procédure fondamentale dans toute démocratie et fait partie des droits politiques. L'art. 34, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.) prévoit que la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Contrairement au vote électronique (e-voting), dans lequel ce n'est pas seulement le comptage des voix qui est électronique, mais aussi le vote lui-même, et dont le Conseil fédéral a réglé les détails par voie d'ordonnance, aucune disposition précise n'a été édictée en ce qui concerne le comptage électronique des bulletins de vote physiques (e-counting).

C'est dans ce contexte que les CdG ont chargé le CPA, en janvier 2015, de procéder à une évaluation du comptage électronique des voix. A sa séance du 7 octobre 2015, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N, compétente en l'espèce, a décidé que l'évaluation devait se focaliser sur la procédure d'autorisation du comptage électronique par la Confédération et sur la précision du comptage électronique.

Le rapport sur le comptage électronique des voix se fonde sur un avis de droit et une analyse technique, ainsi que des analyses du CPA. L'avis de droit a été rédigé par le professeur Andreas Glaser et par Corina Fuhrer, du *Zentrum für Demokratie* d'Aarau, et l'analyse technique, par le professeur Robert Krimmer et par Dirk-Hinnerk Fischer, de la *Tallin University of Technology*. Pour évaluer la mise en œuvre des attributions et l'application des exigences, le CPA a analysé les demandes cantonales d'introduction du comptage électronique que la ChF avait examinées jusque-là. Il a aussi mené une série d'entretiens avec des collaborateurs de la ChF et des représentants des cantons ayant participé à ces procédures. Afin de pouvoir apprécier la précision du comptage électronique, le CPA a procédé à un recomptage manuel des voix dans un certain nombre de cantons et de communes qui recourent à divers procédés de comptage (manuel et électronique), puis il a comparé les résultats obtenus avec les résultats officiels.

Le CPA a présenté les résultats de son évaluation à la sous-commission compétente de la CdG-N le 23 février 2017. S'appuyant sur l'évaluation du CPA, la CdG-N a rédigé à son tour un rapport¹², qu'elle a publié le 7 septembre 2017 avec le rapport d'évaluation du CPA du 9 février 2017¹³.

Principaux résultats

L'évaluation parvient globalement à la conclusion que les exigences fédérales en matière de comptage électronique des bulletins de vote sont insuffisantes et peu pertinentes. De plus, les possibilités de contrôle sont limitées pour la Confédération. Les demandes des cantons font bien l'objet d'un contrôle systématique de la part de la Section des droits politiques de la ChF, mais cette dernière n'exploite pas toute la marge de manœuvre dont elle dispose pour imposer des standards de sécurité élevés. Le test de précision des résultats a montré que le comptage électronique était aussi précis que le comptage manuel, mais qu'un contrôle préliminaire des bulletins de vote était indispensable pour le comptage électronique.

Exigences fédérales insuffisantes

Etant donné que, selon la LDP, le Conseil fédéral est l'organe habilité à autoriser le comptage électronique, il porte une plus grande responsabilité pour celui-ci que pour le comptage manuel. Comparé à ce qu'il se passe avec le comptage manuel, l'établissement des résultats d'un scrutin par une méthode de comptage électronique est moins transparent, car un nombre de personnes réduit est impliqué dans le processus de comptage. Des exigences accrues se justifient donc pour garantir la liberté de vote. Les exigences fédérales auxquelles devaient satisfaire jusqu'ici les demandes des cantons étaient cependant peu opportunes et n'étaient pas à la hauteur des bonnes pratiques internationales en matière de comptage électronique. Par ailleurs, l'autorisation de la ChF a une validité illimitée, alors que la technique évolue constamment. Une fois qu'une autorisation a été délivrée, la ChF ne peut donc que difficilement mener des contrôles.

¹² Comptage électronique des voix (e-counting), rapport de la CdG-N du 5.9.2017 (FF 2018 149)

¹³ Comptage électronique des voix (e-counting), rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 9.2.2017 (FF 2018 163)

Possibilités de contrôle limitées et déficits des procédures autorisées

Selon une circulaire de 2016, lorsqu'un canton ou une commune veut utiliser une procédure de comptage électronique qui a déjà été autorisée par le Conseil fédéral, une nouvelle autorisation n'est pas nécessaire. Le canton doit seulement notifier cette intention, ce qui restreint encore un peu plus les possibilités de contrôle de la ChF. Le Conseil fédéral a autorisé deux procédures de comptage électronique, l'une en 2001 et l'autre en 2008. Renoncer à un nouvel examen présuppose que ces deux procédures sont toujours conformes à l'état actuel de la technique, autrement dit aux bonnes pratiques internationales. Les demandes fondées sur les procédures autorisées par le Conseil fédéral ont depuis été approuvées par la ChF. Cependant, jusqu'à la circulaire de 2016, cela se faisait sans base juridique.

Marge de manœuvre utilisée avec retenue par la Chancellerie fédérale

Puisque les bases juridiques sont très peu spécifiques en ce qui concerne les exigences relatives au comptage électronique, la ChF dispose d'une très grande marge de manœuvre lors de l'examen des demandes. Dans les faits, elle exerce cependant son rôle avec retenue, comme de coutume en matière de votations et d'élections, sauf pour le vote électronique. La Section des droits politiques de la ChF entend apporter un soutien aux cantons dans le processus d'autorisation et faire appliquer des standards minimaux. Elle estime plus judicieux que les cantons ou les communes trouvent eux-mêmes des solutions pertinentes et finalement les mettent aussi en œuvre eux-mêmes.

Le comptage électronique n'est pas plus précis

Que ce soit lors de la vérification des comptages électroniques ou lors de celle des comptages manuels, le CPA n'a constaté que de très faibles écarts avec les résultats officiels. Le contrôle des divergences constatées dans les comptages électroniques a toutefois permis de mettre en évidence des différences au sujet des bulletins blancs, ce qui est probablement dû au fait que le système n'avait pas reconnu correctement les bulletins de vote remplis de manière erronée – en cas de comptage manuel, la volonté du votant est le plus souvent clairement identifiable.

2.2.3 Détenition administrative de requérants d'asile

Objet et procédure

Les requérants d'asile déboutés doivent quitter la Suisse. Lorsqu'il y a lieu de craindre que ces personnes essaient de se soustraire à l'exécution de leur renvoi, les autorités peuvent ordonner une détention administrative. On parle alors communément de détention en vue du renvoi, même si la loi prévoit encore trois autres formes de détention administrative: la détention en phase préparatoire, la détention pour insoumission et la détention dans le cadre de la procédure Dublin. La décision de détention administrative relève de la compétence des cantons; la Confédération contribue aux coûts de cette mesure.

En 2014, le Conseil fédéral a augmenté le forfait journalier pour la détention. A l'avenir, la Confédération participera en outre au financement de la construction de

centres de détention cantonaux. Il faut donc s'attendre à une augmentation des dépenses de la Confédération au titre de la détention administrative. La question de la manière dont les cantons recourent à la détention administrative des requérants d'asile se posent dans ce contexte. Une évaluation du CPA relative aux mesures de contrainte dans le domaine du droit des étrangers datant de 2005¹⁴ avait révélé que la fréquence des différents types de détention variait d'un canton à l'autre et que la probabilité du renvoi ou de l'expulsion diminuait avec la prolongation de la durée de détention. Le taux de renvoi dans le domaine de l'asile était nettement plus bas que dans le domaine des étrangers.

Dans le cadre d'un contrôle de suivi effectué en 2011, de nouvelles données sont venues confirmer les différences entre les cantons et ont révélé que seule une petite partie des personnes mises en détention pour insoumission avait pu être renvoyée. Dans le sillage de l'adhésion aux accords de Schengen et de Dublin, la Suisse a dû aligner sa législation sur les normes européennes en matière de détention administrative.

Dans ce contexte, les CdG ont décidé, à leur séance du 28 janvier 2016, de charger le CPA d'évaluer la détention administrative des requérants d'asile.

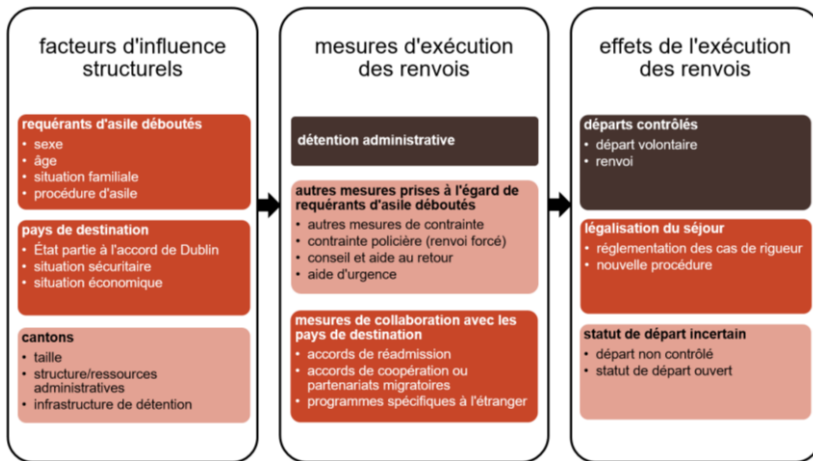
Réunie le 23 juin 2016, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N a décidé que le CPA mettrait l'accent sur l'efficacité et l'opportunité de la détention administrative ainsi que sur le rôle de la Confédération. La question de la légalité, si tant est que ce soit compatible avec la procédure prévue, devrait également être étudiée. La sous-commission a encore décidé d'ajouter une comparaison européenne au mandat du CPA et de lui demander d'accorder une attention particulière à la situation des requérants d'asile mineurs placés en détention administrative.

La détention administrative sert à garantir que les requérants d'asile déboutés quittent bien la Suisse, ou, pour être plus précis, qu'ils quittent la Suisse de manière contrôlée. Son application et son potentiel de contribution à la réalisation des objectifs dépendent cependant aussi d'autres mesures prises dans le cadre de l'exécution du renvoi ainsi que de conditions structurelles. Certains de ces facteurs ont pu être pris en compte dans l'évaluation, tandis que d'autres n'ont pu l'être que de manière très marginale (cf. différentes couleurs dans le *graphique 1*).

¹⁴ Evaluation des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, rapport final du CPA à l'intention de la CdG-N du 15.3.2005 (FF 2006 2539)

Graphique 1

La détention administrative dans le contexte de l'exécution des renvois



- relation centrale de l'évaluation;
- pris en compte dans l'évaluation;
- pris en compte marginalement dans l'évaluation.

L'enquête a surtout consisté en une analyse statistique, dont le CPA avait chargé le Bureau d'études BASS. Celui-ci s'est notamment fondé sur les données du système d'information central sur la migration (SYMIC) pour effectuer son analyse, laquelle a montré ce qu'il advenait des requérants d'asile déboutés dans les dix-huit mois suivant la décision négative.

Les autres relevés et analyses de données ont été réalisés par le CPA lui-même. L'analyse de la situation juridique portait sur toutes les lois, ordonnances, directives et dispositions internationales pertinentes. Quant à l'analyse systématique d'une septantaine de documents administratifs, elle a servi en premier lieu à l'évaluation du rôle de la Confédération. Le CPA a mené des entretiens avec une bonne cinquantaine de personnes au total, notamment dans le cadre d'entretiens collectifs conduits avec les services des migrations de huit cantons. Pour la comparaison européenne, le CPA a utilisé des données relatives à l'exécution des renvois que les pays membres de l'UE et les États associés aux accords de Schengen doivent fournir à l'UE. Les données disponibles pour la Suisse n'étaient toutefois que partiellement comparables avec celles de l'UE. En outre, le CPA a procédé à une synthèse systématique des évaluations existantes.

Principaux résultats

Le CPA a présenté les résultats de son évaluation à la sous-commission compétente de la CdG-N le 13 novembre 2017. La sous-commission se penche actuellement sur les suites et recommandations qui pourraient en découler.

2.2.4 Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques

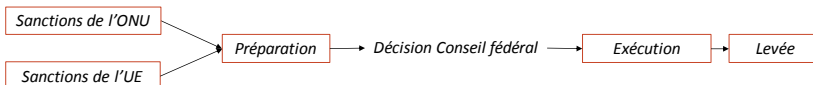
Objet et procédure

La politique de la Suisse en matière de sanctions a fondamentalement évolué durant ces 20 dernières années. D'une part, la Suisse est tenue d'appliquer les sanctions décrétées par le Conseil de sécurité de l'ONU depuis son adhésion à l'organisation, en 2002. D'autre part, elle participe de son plein gré à l'application de la plupart des sanctions décidées par l'UE, qui est son partenaire commercial le plus important. La Suisse dispose toutefois d'une certaine marge de manœuvre s'agissant des sanctions de l'UE: le Conseil fédéral décide de participer ou non à l'application de ces dernières après avoir examiné différents critères relevant de la politique extérieure, de la politique économique extérieure et du droit. Il y a des cas dans lesquels le Conseil fédéral ne reprend pas, ou seulement en partie, les sanctions de l'UE. L'administration joue un rôle central dans la préparation des décisions du Conseil fédéral en la matière et pour ce qui est des éventuelles ordonnances sur les sanctions ainsi que de leur exécution¹⁵. Le Parlement n'est pas impliqué dans la démarche.

Dans ce contexte, les CdG ont décidé, le 28 janvier 2016, de charger le CPA de procéder à une évaluation de la participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques. A sa séance du 22 août 2016, la sous-commission DFF/DEFER de la CdG-E, compétente en la matière, a décidé de focaliser l'évaluation sur les tâches de l'administration relatives aux sanctions (cf. *graphique 2*). L'analyse devait porter en premier lieu sur la stratégie appliquée dans ce domaine et sur la préparation et l'exécution des ordonnances sur les sanctions. De plus, il convenait d'examiner la présence d'indices, sur la base de données commerciales et douanières, d'un contournement des sanctions de l'UE par l'intermédiaire de la Suisse lorsque celle-ci ne reprendait pas ou seulement en partie les sanctions de l'UE.

Graphique 2

Modèle analytique



Le CPA s'est fondé sur une analyse de documents tels que des dossiers internes à l'administration de même que sur des études de cas portant sur certaines ordonnances sur les sanctions. Il a examiné en outre le commerce de marchandises dans certains cas de sanctions (Corée du Nord, Syrie, Iran et Ukraine/Russie). Entre novembre 2016 et mai 2017, il a aussi entendu 35 représentants de l'administration fédérale et des milieux économiques. Le SIAW (*Schweizerisches Institut für Ausenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung*), de l'Université de Saint-Gall,

¹⁵ Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFER), représenté par le SECO, prépare, en concertation avec d'autres unités administratives, la proposition qui sera soumise au Conseil fédéral. C'est le SECO qui surveille l'exécution des sanctions.

a réalisé une étude, sur mandat du CPA, consacrée à un éventuel contournement des sanctions prises par l'UE contre la Russie, en raison du conflit avec l'Ukraine, par l'intermédiaire de la Suisse.

Principaux résultats

Le CPA a présenté les résultats de son évaluation à la sous-commission compétente de la CdG-E le 20 novembre 2017. La sous-commission se penche actuellement sur les suites et recommandations qui pourraient en découler.

2.3 Projets en cours

A fin 2017, une évaluation était en passe d'être achevée, alors que deux évaluations choisies par les CdG (sur une liste de cinq propositions établie par le CPA¹⁶) lors de la définition de leur programme annuel, le 27 janvier 2017, étaient toujours en cours. De plus, le CPA était encore occupé par deux mandats succincts dans le cadre de contrôles de suivi effectués par les CdG (procédure de nomination des cadres supérieurs et collaborateurs externes de l'administration fédérale).

2.3.1 Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'OFS

Objet

Les scénarios de l'évolution de la population constituent un instrument de planification majeur pour différents domaines de la politique. L'OFS établit trois scénarios de développement: le scénario «moyen», qui décrit le développement le plus plausible (le dernier calcul, datant de 2015, prévoit une population d'environ 10,2 millions d'habitants en 2045), le scénario «haut», qui prévoit une croissance démographique élevée (11 millions d'habitants en 2045), et le scénario «bas», qui table sur une baisse de la croissance de la population (9,4 millions d'habitants en 2045). Les offices fédéraux – comme les cantons et des tiers – se fondent sur ces scénarios pour prendre des décisions de grande portée.

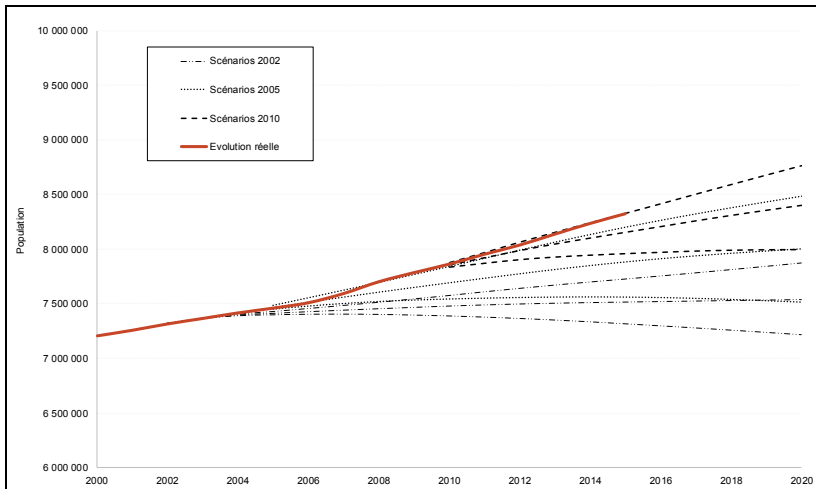
Le renouvellement régulier des scénarios de l'évolution de la population et les écarts souvent constatés quelques années seulement après leur établissement (cf. *graphique 3*) font naître des doutes sur la qualité des scénarios en question. D'aucuns soupçonnent que cette sous-estimation résulte d'une volonté politique. Selon les critiques émises par certains cantons, les scénarios de l'évolution de la population cantonale établis par l'OFS seraient trop axés sur l'évolution nationale et tiendraient trop peu compte d'aspects spécifiques aux cantons. Par conséquent, les écarts entre les scénarios et l'évolution réelle se révéleraient très vite encore plus importants en ce qui concerne la population cantonale qu'en ce qui concerne la population natio-

¹⁶ Les cinq propositions d'évaluation sont présentées dans la note de bas de page 26 du rapport annuel 2016 du CPA (FF 2017 3587, ici: 3613). Les sous-commissions des CdG les avaient retenues parmi un choix plus large de thèmes proposés.

nale, conduisant certains cantons à établir leurs propres scénarios, lesquels divergent de ceux de l'OFS à des degrés divers. Des voix s'élèvent en outre pour dénoncer le fait que les offices fédéraux se réfèrent presque exclusivement au scénario «moyen» pour leur travail, ce qui conduit, souligne-t-on, à douter de la pertinence de l'établissement de trois scénarios.

Graphique 3

Scénarios démographiques de l'OFS (2002, 2005, 2010) et évolution réelle



Source: OFS

C'est dans ce contexte que, le 28 janvier 2016, les CdG ont décidé de demander au CPA d'évaluer les scénarios de l'évolution de la population établis par l'OFS.

Questions principales

Réunie le 18 novembre 2016, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E a décidé que le CPA évaluerait la pertinence de ces scénarios en apportant des réponses aux questions suivantes:

- Le degré d'exactitude des scénarios de l'évolution de la population nationale et cantonale établis par l'OFS est-il adéquat?
- Le processus d'élaboration des scénarios de l'évolution de la population nationale et cantonale mis en place par l'OFS est-il approprié?
- Les scénarios de l'évolution de la population nationale et cantonale de l'OFS sont-ils pertinents?

Procédure

Pour déterminer la pertinence du processus d'élaboration des scénarios, le CPA interroge des experts ainsi que les offices et les cantons concernés (entrevues collectives). Pour ce qui est du degré d'exactitude des scénarios, il établit une comparaison de ces derniers avec l'évolution réelle de la population et discute des hypothèses sous-tendant ces scénarios avec des experts. Il examine la question de l'adéquation des scénarios sur la base des entrevues menées avec les offices concernés, les cantons et des tiers. Pour effectuer la comparaison internationale souhaitée – qui est un élément de réponse à la première et à la seconde question –, le CPA analyse les données de quatre pays comparables à la Suisse (Allemagne, Autriche, Liechtenstein et Norvège).

Le CPA prévoit de présenter son rapport à la sous-commission compétente de la CdG-E au premier trimestre 2018.

2.3.2 Relations publiques de la Confédération

Objet

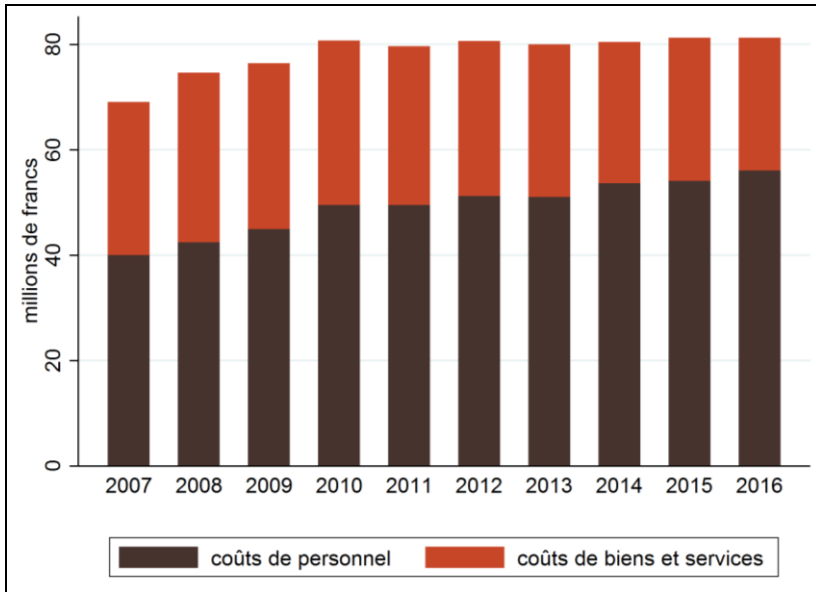
Le Conseil fédéral et l'administration fédérale ont pour tâche d'assurer l'information de l'Assemblée fédérale, des cantons et du public¹⁷. Selon le compte d'Etat, qui présente chaque année les coûts liés aux relations publiques de la Confédération, celles-ci comprennent les activités d'information et de communication suivantes:

- 1) *service de presse et d'information*, assurant le contact avec les médias (communiqués de presse, traitement de demandes émanant des journalistes, renseignements donnés aux médias);
- 2) *information directe*, comprenant les imprimés, les sites Internet, les manifestations, les contacts avec les citoyens, etc.;
- 3) *campagnes et informations liées aux votations*, y compris les campagnes d'information et de prévention ainsi que toutes les activités d'information déployées dans le contexte de votations populaires.

Il ressort du compte d'Etat que les coûts globaux de la Confédération pour ces activités sont restés stables ces dernières années. Par contre, les coûts du personnel dans le domaine des relations publiques ont augmenté (cf. *graphique 4*).

¹⁷ Art. 10 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010)

Graphique 4

Coûts des relations publiques de la Confédération 2007-2016

Source des données: comptes d'Etat 2007-2016 (calculs: CPA)

Les relations publiques de la Confédération sont l'objet de critiques récurrentes: d'une part, le cadre normatif auquel les départements et les offices sont tenus se limite à quelques directives administratives d'ordre général; si la ChF coordonne les relations publiques de la Confédération, les départements et les offices restent largement autonomes dans l'aménagement de leur politique d'information; par ailleurs, différentes lois spéciales régissent les activités d'information concrètes dans certaines branches spécifiques (par ex. énergie, agriculture, protection de l'environnement, santé); d'autre part, il n'est pas rare que l'adéquation des compétences en matière de relations publiques de la Confédération, des contenus communiqués et des moyens financiers qui y sont consacrés soit remise en question.

Les CdG ont donc chargé le CPA, en janvier 2017, d'évaluer les relations publiques de la Confédération.

Questions principales

Le 6 juillet 2017, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N a décidé que l'évaluation du CPA devrait surtout répondre aux questions suivantes:

- Dans quelle mesure le cadre normatif dans le domaine des relations publiques de la Confédération est-il adéquat?

- Les activités de communication des départements et des offices choisis sont-elles appropriées?
- Dans quelle mesure les activités et produits de communication des départements et offices choisis sont-ils adaptés aux groupes-cibles?
- Les coûts des produits de communication sélectionnés sont-ils saisis et comptabilisés de manière correcte (légalement) et transparente?
- Le recours à des consultants externes dans le domaine des relations publiques est-il approprié?

Procédure

Le cadre normatif dans le domaine des relations publiques de la Confédération est analysé à l'aide de documents et d'entretiens avec l'administration et des experts externes. L'adéquation des activités de communication des départements et des offices est examinée principalement au moyen d'études de cas. En vue de l'appréciation des coûts, le CPA se renseigne auprès des départements pour connaître les coûts liés à certains produits de communication. Quant au degré d'adaptation des activités et produits de communication aux groupes-cibles, le CPA mandatera un cabinet externe pour qu'il effectue un sondage standardisé parmi les correspondants au Palais fédéral. Le CPA mène en sus des entretiens avec diverses organisations.

Il présentera son rapport à la sous-commission compétente de la CdG-N au printemps 2019.

2.3.3 Analyses ADN dans les procédures pénales

Objet

Afin d'élucider des infractions pénales, les autorités de poursuite pénale et la police peuvent ordonner des analyses ADN destinées à l'identification de personnes et à l'établissement de comparaisons avec des indices trouvés sur place. Comme la loi sur les profils d'ADN¹⁸, déterminante à cet égard, et le code de procédure pénale¹⁹ ne fournissent pas de catalogue des infractions pour lesquelles un test ADN peut être effectué, il est permis en principe d'y procéder pour tous les crimes et délits (donc aussi par ex. en cas de vol ou de lésions corporelles simples, mais pas pour une simple contravention), pourvu que le test ADN puisse aider à la résolution de l'infraction. Il semblerait que la police, dans certains cantons, ordonne des analyses ADN même pour des délits mineurs. Selon le Tribunal fédéral, une analyse ADN représente toutefois une atteinte aux droits fondamentaux et doit donc rester proportionnelle. D'aucuns critiquent le fait que la police, dans certains cantons également, ait pris l'habitude de saisir à l'excès des données signalétiques et d'ordonner de façon routinière des analyses ADN qui ne respectent pas les bases légales et sont disproportionnées.

¹⁸ Loi fédérale sur l'utilisation de profils d'ADN dans les procédures pénales et sur l'identification de personnes inconnues ou disparues (loi sur les profils d'ADN; RS 363)

¹⁹ Code de procédure pénale suisse (code de procédure pénale, CPP; RS 312.0)

La plupart des procédures pénales étant conduites au niveau cantonal, les compétences de la Confédération en matière de prélèvement et d'analyse d'échantillons d'ADN sont restreintes. Les profils d'ADN qui sont établis sont enregistrés et gérés de façon centralisée dans la banque nationale de données des profils d'ADN. A ce jour, aucune enquête systématique n'a encore été réalisée sur l'utilisation d'analyses ADN dans les procédures pénales. En plus d'assumer la responsabilité générale de la banque nationale de données des profils d'ADN, fedpol est également responsable de l'approbation et de la surveillance des laboratoires spécialisés qui sont autorisés à établir et à analyser des profils d'ADN.

En janvier 2017, les CdG ont chargé le CPA d'évaluer l'application des analyses ADN dans les procédures pénales.

Questions principales

Le 6 novembre 2017, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E a décidé que le CPA devrait répondre aux questions principales suivantes:

- Les analyses ADN dans les procédures pénales sont-elles ordonnées de manière pertinente?
- Que peut-on dire de l'évolution de la pratique relative aux analyses ADN dans les procédures pénales?
- Les différences entre cantons dans la pratique relative aux analyses ADN sont-elles appropriées compte tenu du nombre et de la nature des procédures pénales menées dans les cantons?
- fedpol exerce-t-il adéquatement sa fonction de surveillance?

Procédure

L'évaluation est centrée sur une analyse statistique de la banque de données des profils d'ADN. Avec cette dernière et la banque de données sur les personnes de fedpol, on dispose de données sur l'établissement et l'analyse de profils d'ADN qui permettent d'étudier la pratique relative aux analyses ADN dans les procédures pénales. Le CPA confiera l'analyse statistique des données à un expert externe. En parallèle, il consacre des entretiens à la pratique relative aux analyses ADN dans les procédures pénales et aux fonctions de surveillance exercées par fedpol envers les laboratoires d'analyse ADN. Enfin, il se penche sur les bases légales et les directives concernées, en analysant divers documents.

Le CPA présentera les résultats de son évaluation à la sous-commission compétente de la CdG-E au premier trimestre 2019.

2.3.4 Procédure de nomination des cadres supérieurs (mandat succinct)

Objet

Les nominations de cadres supérieurs de la Confédération font régulièrement l'objet de controverses. Dans ce contexte, les CdG avaient chargé, en janvier 2009, le CPA de procéder à une évaluation des modalités de la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral. Celle-ci avait toutefois dû être interrompue, car les droits à l'information des CdG étaient contestés par le Conseil fédéral, ce qui empêchait un accès aux données nécessaires à l'évaluation. Entre-temps, les droits à l'information ont été précisés et sont en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2011²⁰. La procédure de nomination suscitant toujours les mêmes interrogations, la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N avait décidé, lors de sa séance du 30 juin 2011, de charger le CPA de préparer une nouvelle proposition d'évaluation en prévision de l'entrée en vigueur des nouveaux droits à l'information. Cette décision avait été validée par les CdG dans le cadre de l'élaboration de leur programme annuel, en janvier 2012.

Après la conduite de l'évaluation par le CPA²¹, la CdG-N a élaboré son propre rapport²², avec six recommandations, qu'elle a adressées au Conseil fédéral le 15 novembre 2013. Suite à divers échanges²³ avec le Conseil fédéral et constatant un avancement dans la mise en œuvre des recommandations, la CdG-N a informé le Conseil fédéral en juin 2015 de sa décision de clore son inspection.

Dans le cadre du lancement en 2016 par la CdG-N du contrôle de suivi relatif à cette inspection, le CPA a été chargé de conduire un mandat succinct qui a pour objectif de déterminer si les mesures promises par le Conseil fédéral pour améliorer la procédure de nomination des cadres supérieurs sont mises en œuvre. Le Conseil fédéral avait notamment élaboré des directives relatives aux éléments clés nécessaires à la préparation par les départements et la Chancellerie fédérale des procédures de nomination²⁴. Ces directives sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Questions principales

Lors de la séance du 9 novembre 2016, la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N a décidé que le mandat succinct devait se focaliser sur la question de savoir si les principales directives sont respectées en matière de:

- procédure de nomination (mise au concours, présélection, procédure d'évaluation, procédure de sélection et décision),

²⁰ Art. 153 LParl

²¹ Evaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 20.6.2013 (FF **2014** 2709)

²² Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport de la CdG-N du 15.11.2013 (FF **2014** 2697)

²³ Le rapport annuel 2015 des CdG et de la DélCdG relatif à cet objet résume de manière plus détaillée le suivi donné à cette inspection et les échanges avec le Conseil fédéral. (FF **2016** 6021)

²⁴ Directives du Conseil fédéral du 28.11.2014 sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (FF **2014** 9511)

- contrôles de sécurité relatifs aux personnes,
- propositions au Conseil fédéral.

Procédure

Le CPA procède à l'analyse des procédures de nomination des cadres supérieurs conduites à partir de 2017. Pour ce faire, une analyse de documents ainsi que des entretiens sont réalisés. En outre, afin de disposer d'information sur une plus longue période, le CPA étudie également les pratiques en matière de contrôles de sécurité relatifs aux personnes concernant les nominations ayant eu lieu durant les années 2015 et 2016 d'une part et, d'autre part, le contenu des propositions de nomination faites au Conseil fédéral et lui servant de base de décision, durant les années 2015 et 2016.

Il a été prévu que le CPA termine son analyse une fois que quatre nominations de directeurs d'unités administratives ou de secrétaires d'Etat émanant de deux départements aient au moins été effectuées. Le nombre de ce type de nominations n'ayant pas été atteint, le CPA poursuit son analyse sur 2018. Par conséquent, le rapport du CPA ne devrait pas être présenté à la sous-commission compétente de la CdG-N avant le deuxième trimestre 2018.

2.3.5 Collaborateurs externes de l'administration fédérale (mandat succinct)

Objet

Les collaborateurs externes sont des personnes qui sont liées à la Confédération par un rapport de travail comparable à un engagement, sans toutefois disposer d'un contrat de travail de droit public. Ces collaborateurs externes peuvent exercer des fonctions similaires à celles du personnel interne. La question s'est déjà souvent posée de savoir dans quelle mesure le recours à des collaborateurs externes par l'administration fédérale était approprié. C'est pourquoi la CdG-E a chargé le CPA, en janvier 2012, de conduire une évaluation sur l'ampleur, la légalité, la transparence ainsi que l'opportunité de cette pratique.

Le CPA a examiné ces différents aspects au sein de neuf unités administratives avant de présenter, en avril 2014, plusieurs problèmes et défis liés au recours à des collaborateurs externes dans son rapport d'évaluation²⁵. Le 7 octobre 2014, la CdG-E a adopté un rapport comprenant six recommandations à l'adresse du Conseil fédéral, lesquelles visaient à une meilleure réglementation du recours à du personnel externe²⁶. Après un échange de correspondance entre le Conseil fédéral et la CdG-E, cette dernière a décidé, le 10 novembre 2015, de clore l'inspection et de se pencher à nouveau sur cette thématique dans le cadre d'un contrôle de suivi. Le 17 février 2017, la CdG-E a annoncé au Conseil fédéral le début dudit contrôle de suivi.

²⁵ Collaborateurs externes de l'administration fédérale, rapport du CPA à l'intention de la CdG-E du 10.4.2014 (FF 2015 3329)

²⁶ Collaborateurs externes de l'administration fédérale, rapport de la CdG-E du 7.10.2014 (FF 2015 3311)

Dans le contexte de ce contrôle de suivi, la CdG-E a confié au CPA un mandat succinct ayant pour objectif de déterminer et d'apprécier les réels changements de pratiques au sein des unités administratives en matière de recours à des collaborateurs externes en fonction des diverses mesures prises par le Conseil fédéral.

Questions principales

Le 29 juin 2017, la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E, chargée du contrôle de suivi, a décidé que le CPA devrait vérifier, dans le cadre d'un mandat succinct, les changements intervenus entre-temps dans trois à cinq unités administratives. Il s'agirait avant tout de répondre aux questions suivantes:

- Les directives du Conseil fédéral au sujet du recours aux collaborateurs externes sont-elles mises en œuvre de manière adéquate par les unités administratives?
- Le système de reporting et de controlling permet-il la surveillance et l'identification de potentiels d'économie?
- Comment juger de l'adéquation des processus d'internalisation?
- Comment juger de l'efficacité des mesures de formation et de sensibilisation?
- Quels sont les changements de pratiques en matière de procédure d'attribution des contrats selon les données de la gestion des contrats de l'administration fédérale?
- Comment juger de la transparence interne et externe du recours aux collaborateurs externes?
- Quelles sont les économies réalisées suite aux internalisations et les conséquences au niveau financier?

Procédure

L'analyse du CPA porte sur différents documents (budgets, comptes et autres documentations) faisant état de l'internalisation de collaborateurs externes ou de leur présence au sein de l'administration. Le CPA procède en parallèle à cinq études de cas: trois unités administratives ayant déjà fait l'objet d'une étude de cas lors de l'évaluation du CPA et deux autres ayant procédé à des internalisations selon les données des budgets (2015 à 2018) ou comptes de la Confédération (2015 et 2016). Des entretiens sont en outre conduits avec des responsables de ces unités ainsi qu'avec d'autres offices fédéraux ayant des tâches transversales.

Il est prévu que le CPA présente son rapport à la sous-commission compétente de la CdG-E au cours du deuxième trimestre 2018.

2.4 Nouvelles évaluations en 2018

Le CPA a pour mission de signaler aux CdG les questions et les sujets qui nécessitent des éclaircissements²⁷. Au total, le CPA a examiné treize thèmes destinés aux sous-commissions. Ces thèmes ont été priorisés par ces dernières et elles ont, en outre, proposé deux nouveaux sujets. Le CPA a ensuite réalisé une analyse approfondie de neuf propositions. Il en a conclu que, à l'heure actuelle, seuls six sujets pouvaient se prêter à une évaluation. Finalement, le 30 janvier 2018, les CdG ont décidé de retenir, parmi ces six propositions²⁸, les deux sujets suivants pour leur programme annuel:

- enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale,
- mise en œuvre des motions et des postulats adoptés.

Elles ont par ailleurs choisi le sujet de réserve suivant pour une évaluation:

- plan d'action Biodiversité.

3 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

Au cours de l'exercice sous revue, le CPA a eu recours à des experts externes pour un montant de 78 900 francs. 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 2017

Projet	Dépenses en francs	Etat
Détention administrative de requérants d'asile	34 200	achevé
Sanctions économiques	44 700	achevé

²⁷ Art. 10, al. 1, let. a, OLPA (RS 171.115)

²⁸ Les propositions d'évaluations du CPA pour 2018:

- DFAE/DDPS: Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale;
- DFF/DEFER: Stages à la Confédération;
- DF1/DETEC: 1. Plan d'action Biodiversité, 2. Prix culturels décernés par la Confédération, 3. Politique muséale de la Confédération;
- DFJP/ChF: Mise en œuvre des motions et des postulats adoptés.

4 Publications et exposés

Afin de faire connaître les activités du CPA et les résultats de recherches au public intéressé et afin de soumettre les questions méthodologiques au débat universitaire, les collaborateurs du CPA peuvent publier des textes dans des publications spécialisées. Le texte ci-après est paru au cours de l'année 2017:

- Hirschi, Christian (2017): *Auswirkungen von Freihandelsabkommen: Analyse der Einschätzungen in den Botschaften des Bundesrates 2000–2014*, in: LeGes, Gesetzgebung & Evaluation, 2017/2, pp. 279 à 299.

De plus, le CPA est intervenu à travers des exposés lors de conférences et de cours universitaires. Des collaborateurs du CPA se sont exprimés dans le cadre:

- du séminaire *Politique suisse* de l'Université de Lucerne (sujet: *le Parlement et le CPA*),
- du cours magistral d'évaluation politique à l'Université de Berne (conférence sur *l'utilisation des évaluations*),
- du *MAS Evaluation* à l'Université de Berne (séminaire *Evaluation politique*),
- du *DAS Evaluation* à l'Université de Berne (séminaire *Evaluer*),
- de l'*Executive Master of Public Administration* à l'Université de Berne (séminaire *Evaluations: de l'attribution à l'utilisation*),
- d'un séminaire d'experts consacré au thème *Post-Legislative Scrutiny* de la *Westminster Foundation for Democracy*, à Londres,
- d'un atelier de l'Institut de sciences politiques de l'Université de Berne (thème: *projet de livre «Parlement», l'activité du Parlement en matière de contrôle*).

Lors de formations respectivement d'un et de deux jours, des collaborateurs du CPA ont présenté leur mission et leurs tâches d'évaluation aux délégations suivantes:

- collaborateurs du service d'évaluation de la Chambre des Représentants du Parlement marocain, Berne,
- représentants de plusieurs services de la Chambre des Conseillers du Parlement marocain, Berne.

Dans le cadre du projet pilote 2015/2019 concernant le domaine de la coopération technique parlementaire, auquel les Services du Parlement (SP) et le DFAE travaillent en collaboration, le CPA a participé activement à des ateliers et des modules de formation. Le CPA a notamment pris part à une mission des SP auprès des services parlementaires du Parlement mongol dans le cadre du soutien apporté par la Direction du développement et de la coopération à celui-ci. Il y a présenté les activités de la haute surveillance parlementaire.

Enfin, le CPA était représenté à l'*Asian Evaluation Week 2017*, organisée par l'*Asian Development Bank*, à travers une vidéo consacrée à l'indépendance du service d'évaluation de l'Assemblée fédérale.

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
Al.	Alinéa
ALE	Accords de libre-échange
Art.	Article
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
cf.	confer
ChF	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale
Let.	Lettre
LParl	Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
OFS	Office fédéral de la statistique
OLPA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3.10.2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement; RS 171.115)
OMC	Organisation mondiale du commerce
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SEVAL	Société suisse d'évaluation
SP	Services du Parlement

SYMIC	Système d'information central sur la migration
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UE	Union européenne

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration
Services du Parlement
CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

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

Langues originales du rapport: allemand et français (chap. 2.3.4)