



Annexe

Rapport annuel 2022 du Contrôle parlementaire de l'administration

**Annexe au rapport annuel 2022 des Commissions de gestion et
de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 24 janvier 2023

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2022

En 2022, quatre évaluations du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) ont été publiées ; le CPA a en outre achevé une évaluation et trois autres étaient en cours de réalisation. De plus, le CPA a présenté des propositions d'évaluations pour le programme annuel 2023 des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et a assisté ces dernières dans le traitement de plusieurs évaluations et dans différents contrôles de suivi.

Évaluations publiées

En 2022, quatre évaluations du CPA ont été publiées, dont voici un résumé des conclusions :

- **Controlling des affaires compensatoires** : l'objectif principal des affaires compensatoires est le renforcement de la compétitivité de l'industrie nationale, notamment des entreprises de la base technologique et industrielle importante pour la sécurité. Or, le controlling réalisé ne permet pas de mesurer l'atteinte de cet objectif ; seule l'atteinte de certains objectifs opérationnels est vérifiée. Toutefois, le principe de légalité est respecté et de nets progrès ont été réalisés en matière de transparence.*
- **Protection des eaux souterraines en Suisse** : la surveillance de la Confédération sur l'exécution, par les cantons, des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines n'est que partiellement opportune. Même si le soutien apporté par la Confédération en matière d'exécution est efficace, on constate des manquements en ce qui concerne le suivi de l'exécution dans les cantons. Par ailleurs, la Confédération n'intervient que rarement en cas de problème d'exécution. Au niveau fédéral, les interfaces entre la protection des eaux souterraines et l'agriculture ainsi qu'entre la protection des eaux souterraines et l'aménagement du territoire sont globalement conçues de façon opportune.*
- **Participation du Parlement dans le domaine du droit souple** : les droits du Parlement en la matière sont étendus en comparaison internationale, mais ils nécessitent d'être interprétés, et l'ordonnance limite dans les faits le champ de participation. La pratique de l'administration fédérale en la matière étant hétérogène, celle-ci a entrepris des démarches pour l'harmoniser. En outre, les compétences des commissions parlementaires ne sont pas claires. Ainsi, la manière dont le Parlement participe à l'élaboration du droit souple n'est que partiellement opportune.*
- **Commissions consultatives extraparlimentaires** : l'institution de la majorité des commissions consultatives est opportune et conforme au cadre légal et, à l'exception de quelques commissions obsolètes, la plupart d'entre elles conseillent en permanence le Conseil fédéral et l'administration fédérale, conformément à leur mission. Les actes d'institution présentent toutefois des faiblesses et certaines prestations des commissions sont peu utilisées.*

Évaluations en cours

Le CPA a achevé l'évaluation ci-après. Celle-ci est toutefois en cours de traitement par la commission compétente, raison pour laquelle elle n'a pas encore été publiée :

- **Utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP durant la crise du coronavirus :** *les connaissances scientifiques sur le nouveau coronavirus jouent un rôle clé dans la lutte contre la pandémie. L'évaluation visait à déterminer si le traitement et la prise en compte de ces connaissances par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) ont été opportuns, et si leur communication publique a été transparente.*

Fin 2022, trois évaluations étaient en cours de réalisation :

- **Chômage partiel pendant la crise du coronavirus :** *pour atténuer les conséquences de la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral a massivement recouru à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail des employés et des employées. L'évaluation vise à déterminer si les adaptations des bases légales pendant la crise ont été opportunes, si le soutien de la Confédération aux autorités cantonales d'exécution a été adéquat et si la surveillance et les contrôles permettent de garantir la légalité des prestations.*
- **Mesure de l'efficacité dans la coopération internationale :** *les activités de la coopération internationale se déroulent à l'étranger. Afin de rendre compte au Parlement de leur efficacité, l'administration fédérale mène des évaluations. Le CPA vérifie si ces évaluations sont de bonne qualité, si elles sont utilisées pour le pilotage et si leurs coûts sont raisonnables.*
- **Communication des autorités avant des votations :** *la Chancellerie fédérale est responsable, en collaboration avec les départements compétents, de la communication des autorités avant des votations. La communication se déroule à travers les explications du Conseil fédéral, les médias sociaux ou les interventions publiques. Le CPA évalue si les directives et processus sont appropriés, s'ils ont été appliqués dans des cas controversés et si les contenus de la communication sont utilisés par les citoyennes et citoyens pour se forger une opinion.*

Nouvelles évaluations en 2023

Lors de la définition de leur programme annuel, le 24 janvier 2023, les CdG ont chargé le CPA de réaliser trois nouvelles évaluations. Celles-ci porteront sur le système de juges suppléants, sur la répartition des requérants et requérantes d'asile entre les cantons ainsi que sur le service militaire avec restrictions.

Table des matières

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2022	2
1 Le Contrôle parlementaire de l'administration, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale	5
2 Évaluations publiées	6
2.1 Controlling des affaires compensatoires	6
2.2 Protection des eaux souterraines en Suisse	7
2.3 Participation du Parlement dans le domaine du droit souple	8
2.4 Commissions consultatives extraparlémentaires	9
3 Évaluations en cours	10
3.1 Utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP durant la crise du coronavirus	11
3.2 Chômage partiel pendant la crise du coronavirus	11
3.3 Mesure de l'efficacité dans la coopération internationale	12
3.4 Communication des autorités avant des votations	13
4 Nouvelles évaluations en 2023	14
5 Crédit pour le recours à des spécialistes externes	15
6 Autres activités	15
Liste des abréviations	17
Impressum	18

Rapport

1 Le Contrôle parlementaire de l'administration, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale

En 1990, l'Assemblée fédérale a décidé de mettre en place le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) en tant que service chargé de réaliser des évaluations pour les commissions parlementaires. En règle générale, le CPA travaille sur mandat des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et mène des enquêtes sur la légalité, l'opportunité et l'efficacité des activités des autorités fédérales. En outre, il attire l'attention des CdG sur des sujets qui nécessitent une analyse approfondie du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Le CPA peut également, à la demande d'autres commissions parlementaires, réaliser des évaluations dans leurs domaines de compétences. Enfin, il contrôle des évaluations effectuées par l'administration fédérale ainsi que leur application dans les processus décisionnels¹.

Le CPA est indépendant dans le traitement des mandats des commissions parlementaires. Le CPA et les spécialistes externes qu'il mandate jouissent des droits à l'information étendus des CdG. Ils sont en relation directe avec les autorités fédérales et peuvent requérir auprès d'elles les documents et informations dont ils ont besoin. En règle générale, les rapports du CPA sont publiés.

Les résultats des travaux du CPA sont pris en considération de diverses manières :

- *Recommandations à l'intention du Conseil fédéral* : sur la base des résultats des évaluations du CPA, les CdG établissent leurs propres rapports, dans lesquels elles tirent des conclusions politiques et formulent des recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Ce dernier est tenu de prendre position à leur sujet. Ainsi, les évaluations du CPA constituent une base essentielle au dialogue entre le Conseil fédéral et le Parlement.
- *Interventions parlementaires* : 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.
- *Révisions de lois et d'ordonnances* : les résultats d'évaluations du CPA montrant la nécessité de modifier des lois ou des ordonnances sont pris en considération lors des révisions législatives, par l'administration fédérale ou par les commissions thématiques – ou encore par les CdG (initiatives parlementaires).
- *Enseignements et changements* : les évaluations du CPA déploient leurs effets avant même qu'elles soient achevées : la réalisation même d'une évaluation peut amener les services concernés à tirer certains enseignements et à procéder à des changements.

¹ Les missions et les droits du CPA sont réglés 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 Évaluations publiées

En 2022, quatre évaluations du CPA ont été publiées.

Vue d'ensemble des évaluations publiées du CPA

Tableau 1

Chiffre Titre	Date du rapport CPA	Publication dans la Feuille fédérale
2.1 Controlling des affaires compensatoires	04.05.2021	FF 2022 262
2.2 Protection des eaux souterraines en Suisse	07.10.2021	FF 2022 1772
2.3 Participation du Parlement dans le domaine du droit souple	01.12.2021	FF 2022 365
2.4 Commissions consultatives extraparlimentaires	20.06.2022	FF 2022 3007

2.1 Controlling des affaires compensatoires

Objet : dans le cadre d'acquisitions d'armement à l'étranger par la Confédération pour au moins 20 millions de francs, le fournisseur étranger doit, normalement, s'engager à conclure des affaires compensatoires avec l'industrie suisse pour un volume équivalent. Ces affaires doivent renforcer la compétitivité des industries nationales importantes pour la sécurité. Les affaires compensatoires sont mises en œuvre par l'Office fédéral de l'armement (Armasuisse), auquel incombe également leur controlling, en collaboration avec le Bureau des affaires compensatoires à Berne. Le controlling doit permettre le suivi du déroulement des affaires compensatoires de façon à remplir les objectifs.

Mandat et questions d'évaluation : le 28 janvier 2020, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation sur le controlling des affaires compensatoires. Le 25 mai 2020, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG du Conseil des États (CdG-E), compétente en la matière, a décidé que l'évaluation du CPA devait porter sur l'opportunité du cadre normatif, des objectifs et des instruments, l'adéquation de la mise en œuvre et de l'organisation ainsi que sur la transparence avec laquelle Armasuisse rend compte des affaires compensatoires.

Procédure : le CPA a procédé à une analyse des documents relatifs au cadre normatif, aux instruments, à la mise en œuvre et aux informations publiées par Armasuisse. Il a attribué un mandat d'accompagnement juridique et a mené des entretiens avec le personnel de l'administration fédérale et du Bureau des affaires compensatoires à Berne, avec des membres de faitières industrielles, avec des bénéficiaires suisses ainsi qu'avec des spécialistes.

Résultats : le controlling des affaires compensatoires n'est que partiellement opportun. Les affaires compensatoires ont pour vocation de renforcer la compétitivité de l'industrie nationale, notamment des entreprises de la base technologique et industrielle importante pour la sécurité. Or, le controlling effectué ne porte pas sur cet

objectif ; seule l'atteinte de certains objectifs opérationnels est vérifiée. Le CPA considère donc qu'un controlling tel qu'il est défini par les bases légales fait défaut. Le cadre normatif au sens strict (accords internationaux, Constitution, lois et ordonnances) est très peu développé s'agissant des affaires compensatoires. Ces dernières relèvent entièrement du domaine de l'exécutif et il est dès lors facile de respecter le principe de légalité. L'indépendance du controlling est discutable dans la mesure où la réalisation des affaires compensatoires paraît plus facilement accessible aux entreprises suisses membres des faitières industrielles impliquées dans la gestion du Bureau des affaires compensatoires. Cet aspect est d'autant plus critique que la surveillance des affaires compensatoires est faible : le DDPS n'est pratiquement pas impliqué. En revanche, la transparence des affaires compensatoires envers l'extérieur, c'est-à-dire les informations accessibles au public, s'est nettement améliorée, notamment depuis le début de l'évaluation du CPA.

Publication : s'appuyant sur les conclusions du CPA dans son rapport d'évaluation du 4 mai 2021, la CdG-E a rédigé un rapport contenant onze recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Les rapports de la CdG-E et du CPA ont été publiés le 25 janvier 2022.

2.2 Protection des eaux souterraines en Suisse

Objet : à l'échelle de la Suisse, plus de 80 % des besoins en eau potable sont couverts par les eaux souterraines. Pour garantir que ces dernières soient de qualité et disponibles en quantité suffisante, les mesures d'organisation du territoire sont essentielles. Ces mesures consistent notamment à définir des zones de protection autour des nappes phréatiques, zones dans lesquelles certaines activités susceptibles de représenter un danger pour les eaux souterraines ne sont que partiellement autorisées, voire sont complètement interdites. Il incombe aux cantons de mettre en œuvre les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines et à la Confédération d'exercer la surveillance.

Mandat et questions d'évaluation : en janvier 2020, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation de la qualité de l'eau en Suisse, en se concentrant sur la protection des eaux souterraines. Se fondant sur une esquisse de projet du CPA, la sous-commission DFI/DETEC de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), compétente en la matière, a décidé, lors de sa séance du 11 mai 2020, que l'évaluation devait déterminer dans quelle mesure les bases légales dotent la Confédération d'instruments appropriés pour surveiller l'exécution par les cantons des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, si la Confédération utilise de façon adéquate les instruments dont elle dispose pour la surveillance et si les interfaces entre la protection des eaux souterraines et la politique agricole ainsi qu'entre la protection des eaux souterraines et l'aménagement du territoire ont été conçues de façon opportune au niveau fédéral.

Procédure : pour répondre à ces questions, le CPA a mené des entretiens semi-directifs avec 46 personnes des offices fédéraux concernés, de certaines administrations cantonales et sociétés de distribution des eaux ainsi qu'avec des experts et des expertes. Il a en outre réalisé une enquête en ligne auprès des 26 offices

cantonaux de l'environnement et a procédé à des analyses documentaires. Enfin, en ce qui concerne la question des bases légales relatives à la surveillance par la Confédération, le CPA a commandé un avis de droit externe.

Résultats : dans l'ensemble, le CPA est parvenu à la conclusion que la surveillance de la Confédération sur l'exécution, par les cantons, des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines n'est que partiellement adéquate. À quelques détails près, les bases légales sont claires. Le fait qu'elles ne dotent la Confédération que d'instruments de surveillance relativement limités rend la surveillance moins efficace. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) utilise peu les possibilités de surveillance dont il dispose en vertu de la loi. Le soutien apporté par l'OFEV en matière d'exécution est globalement positif, même si la mise à jour des aides à l'exécution prend du retard.

Publication: s'appuyant sur les conclusions du CPA contenues dans son rapport du 7 octobre 2021, la CdG-N a rédigé un rapport contenant sept recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Les rapports de la CdG-N et du CPA ont été publiés le 30 juin 2022. Parallèlement, la commission a déposé trois interventions sur ce sujet.

2.3 Participation du Parlement dans le domaine du droit souple

Objet : dans le domaine des relations internationales, le recours aux instruments de droit souple, juridiquement non contraignants et ayant un certain caractère normatif, a considérablement augmenté. En Suisse, les commissions compétentes en matière de politique extérieure doivent, conformément à la loi sur le Parlement, être consultées et informées sur les orientations principales de ladite politique, y compris les projets de droit souple. Des voix se sont élevées ces dernières années pour déplorer l'implication trop faible du Parlement dans ce domaine (p. ex. dans le cas du Pacte de l'ONU sur les migrations).

Mandat et questions d'évaluation : avec l'accord des CdG, les Commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des États (CPE-N/E) ont chargé le CPA, en été 2020, de conduire une évaluation sur la participation du Parlement dans le domaine du droit souple. À sa séance du 10 novembre 2020, la sous-commission « Participation du Parlement dans le domaine de droit souple (soft law) » des CPE a décidé que l'évaluation devait porter sur la pratique de l'administration fédérale pour informer ou consulter le Parlement lors de projets de droit souple et se pencher également sur le cadre juridique en Suisse en comparaison avec d'autres pays.

Procédure : le CPA a attribué un mandat externe pour la réalisation d'un avis de droit portant sur le cadre juridique suisse et la comparaison juridique internationale, se basant sur des rapports juridiques nationaux réalisés à sa demande. Il a analysé la pratique suisse en s'appuyant sur cinq études de cas de projets de droit souple, dans lesquels la participation du Parlement a été examinée sur la base d'analyses de documents et d'entretiens. En outre, le CPA a mené des entretiens avec tous les départements et les secrétariats des commissions parlementaires concernées et a examiné les directives existantes internes à l'administration.

Résultats : la manière dont le Parlement participe à l'élaboration du droit souple n'est que partiellement opportune. Les droits du Parlement en la matière sont étendus en comparaison internationale, mais ils nécessitent d'être interprétés, et l'ordonnance limite dans les faits le champ de participation. Les unités administratives sont concernées à des degrés divers par le droit souple. En ce qui concerne l'approche pour déterminer si le Parlement doit être informé et consulté sur un projet, la démarche n'est ni systématique ni uniforme. Toutefois, conjointement avec les autres départements, le DFAE a entrepris des démarches pour l'harmoniser. Enfin, les compétences des différentes commissions parlementaires s'agissant de la participation aux projets relevant du droit souple ne sont pas claires.

Publication : le CPA a terminé son rapport d'évaluation le 1^{er} décembre 2021 et l'a présenté à la sous-commission « soft law » des CPE le 14 décembre 2021. Le 1^{er} février 2022, le rapport d'évaluation du CPA a été publié, conformément aux décisions prises en ce sens par les CPE. Le traitement des résultats par les commissions est en cours.

2.4 Commissions consultatives extraparlimentaires

Objet : les commissions consultatives sont des commissions extraparlimentaires qui conseillent l'exécutif. Elles peuvent être consultées lorsque l'administration fédérale ne dispose pas de l'expertise nécessaire ou quand la participation précoce des cantons ou d'autres milieux intéressés est requise. Couvrant un vaste champ de domaines, les commissions consultatives sont actuellement au nombre de 84, réparties entre les sept départements. Les commissions consultatives sont réexaminées tous les quatre ans, et le Conseil fédéral procède à leur renouvellement intégral.

Mandat et questions d'évaluation : le 26 janvier 2021, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation des commissions consultatives extraparlimentaires. Lors de sa séance du 22 mars 2021, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E, compétente en la matière, a décidé que cette évaluation devait porter sur les questions suivantes : les commissions consultatives sont-elles instituées de manière opportune ? Fournissent-elles des prestations opportunes ? Les coûts des commissions sont-ils raisonnables par rapport aux prestations fournies ? Leurs prestations sont-elles utilisées de manière adéquate par l'administration ? Les tâches des commissions consultatives pourraient-elles être accomplies de façon opportune et plus efficiente en matière de coûts dans le cadre de mandats de conseil externes ?

Procédure : le CPA a procédé à des analyses de documents et à des entretiens sur les questions de l'institution et des coûts des commissions consultatives. Les prestations et leur utilisation ont été analysées, sur la base de neuf études de cas, par un bureau externe, qui s'est fondé sur des analyses documentaires et des entretiens. À titre complémentaire, le CPA a réalisé une enquête en ligne auprès des membres de toutes les commissions consultatives et de leurs secrétariats. Il a examiné l'éventualité d'une externalisation des tâches des commissions consultatives, notamment en estimant les coûts des potentiels mandataires (bureaux de conseil, universités).

Résultats : le CPA arrive dans l'ensemble à la conclusion que l'institution de la majorité des commissions consultatives est opportune et conforme au cadre légal et

que les commissions parviennent à accomplir leur mission de conseil permanent du Conseil fédéral et de l'administration fédérale avec souplesse. Les commissions sont constituées conformément aux exigences et composées de personnes compétentes, mais les commissions obsolètes ne sont pas dissoutes. Les actes d'institution de certaines commissions comportent des points faibles qui peuvent être à l'origine de problèmes divers, comme un manque de clarté dans la définition des tâches et donc la fourniture de prestations qui sont peu utiles à l'administration. En règle générale, leurs prestations sont toutefois de bonne qualité et sont effectivement utilisées. La majeure partie des coûts est générée par les secrétariats, qui jouent un rôle clé dans le travail des commissions. Dans l'ensemble, il n'y a que très peu de tâches qui puissent être accomplies par des mandataires externes : l'adjudication de mandats à des tiers ne saurait donc remplacer les commissions en tant que telles.

Publication : s'appuyant sur les conclusions du CPA contenues dans son rapport du 20 juin 2022, la CdG-E a rédigé un rapport contenant cinq recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Les rapports de la CdG-E et du CPA ont été publiés le 17 novembre 2022.

3 Évaluations en cours

En 2022, le CPA a achevé une autre évaluation, qui était toujours en cours de traitement par la commission compétente à la fin de l'année, raison pour laquelle elle n'a pas encore été publiée. Fin 2022, trois évaluations étaient en cours de réalisation.

Vue d'ensemble des évaluations du CPA en cours

Tableau 2

Chiffre	Titre	Lancement de l'évaluation ¹	Clôture de l'évaluation ²
3.1	Utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP durant la crise du coronavirus	01.04.2021	24.08.2022
3.2	Chômage partiel pendant la crise du coronavirus	09.09.2021	1 ^{er} trimestre 2023
3.3	Mesure de l'efficacité dans la coopération internationale	23.05.2022	2 ^e trimestre 2023
3.4	Communication des autorités avant des votations	25.05.2022	2 ^e trimestre 2023

¹ Décision de la sous-commission compétente concernant les questions d'évaluation

² Transmission du rapport à la sous-commission compétente des CdG

3.1 Utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP durant la crise du coronavirus

Objet : pendant la pandémie de COVID-19, la disponibilité des informations scientifiques constituait une condition pour prendre les bonnes décisions au bon moment. La manière dont les connaissances scientifiques ont été utilisées par l'OFSP a fait l'objet de critiques.

Mandat et questions d'évaluation : lors de leur séance du 26 janvier 2021, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation sur l'utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP durant la crise du coronavirus. Cette évaluation s'inscrit dans le cadre de l'inspection des CdG sur la gestion de la crise du coronavirus par les autorités fédérales. Le 1^{er} avril 2021, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N, compétente en la matière, a décidé que l'évaluation du CPA devrait répondre aux questions suivantes :

- Les bases juridiques et stratégiques ont-elles favorisé une prise en compte adéquate des connaissances scientifiques sur le nouveau coronavirus durant la crise ?
- L'organisation et les processus ont-ils été opportuns pour traiter les connaissances scientifiques sur le nouveau coronavirus ?
- La prise en compte des connaissances scientifiques sur le nouveau coronavirus dans les bases de décision a-t-elle été opportune ?
- La communication publique des connaissances scientifiques a-t-elle été opportune en termes de contenu et de répartition des tâches ?

Procédure : le CPA a évalué l'utilisation des connaissances scientifiques en analysant les processus de décision liés à cinq mesures concrètes et en illustrant le traitement et la prise en compte de ces connaissances. Ces études de cas se sont basées sur une analyse des documents internes à l'administration ainsi que des entretiens avec l'OFSP, le Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur et des représentantes et représentants des milieux scientifiques. Afin de s'assurer de la pertinence de son analyse des connaissances scientifiques, le CPA a été conseillé par un expert en épidémiologie. Pour deux études de cas, la communication publique des connaissances scientifiques par l'administration fédérale a également été abordée dans le cadre d'un autre mandat externe.

Fin prévue de l'évaluation : le CPA a consigné les résultats de l'évaluation dans son rapport du 24 août 2022, qu'il a présenté à la sous-commission compétente de la CdG-N le 7 septembre 2022. Fin 2022, le traitement de l'évaluation par la sous-commission n'était pas encore achevé.

3.2 Chômage partiel pendant la crise du coronavirus

Objet : en temps de crise, les entreprises peuvent percevoir des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail pour les pertes de travail de leurs employés et employées ayant droit aux prestations. Dans le contexte de la crise du coronavirus, le Conseil fédéral a décidé, en partie avec le concours du Parlement, plusieurs

adaptations : réduction des délais de carence, rallongement de la durée maximale de versement de l'indemnité et élargissement du cercle des personnes pouvant en bénéficier. Les procédures d'octroi ont en outre été simplifiées. Dans ce contexte, on peut se demander dans quelle mesure ces adaptations ont permis de gérer le grand nombre de demandes, si elles étaient bien coordonnées avec d'autres mesures de soutien prises pendant la crise et si la Confédération a rempli sa fonction de surveillance de manière opportune.

Mandat et questions d'évaluation : le 26 janvier 2021, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation portant sur le chômage partiel lors de la crise du coronavirus. L'évaluation s'inscrit dans le cadre de l'inspection des CdG sur la gestion de la crise du coronavirus par les autorités fédérales. Le 9 septembre 2021, la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N, compétente en la matière, a décidé que l'évaluation du CPA devrait répondre aux questions suivantes :

- Les adaptations successives des bases légales du chômage partiel au cours de la crise étaient-elles opportunes ?
- La Confédération a-t-elle fourni un soutien adéquat aux organes d'exécution ?
- La surveillance du chômage partiel est-elle opportune et garantit-elle la légalité des prestations ?

Procédure : pour répondre à ces questions, le CPA a analysé les bases de décision de l'administration fédérale à l'attention du Conseil fédéral ainsi que d'autres documents élaborés par l'administration. Il a mené des entretiens avec plus de 40 personnes, principalement de l'administration fédérale. Il a en outre chargé un mandataire externe de lancer un questionnaire en ligne à l'intention de tous les organes cantonaux d'exécution.

Fin prévue de l'évaluation : le CPA prévoit de présenter les résultats de son évaluation à la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N au cours du premier trimestre 2023.

3.3 Mesure de l'efficacité dans la coopération internationale

Objet : La Direction du développement et de la coopération (DDC), le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et la Division Paix et droits de l'homme (DPDH) sont responsables de la coopération internationale (CI). Les évaluations doivent leur fournir des informations pour la prise de décision et permettre d'améliorer la qualité des interventions. Par ailleurs, la DDC et le SECO se servent d'évaluations externes pour calculer des taux de réussite, afin de rendre compte des résultats de la CI au Parlement. Des doutes ont toutefois été émis sur la qualité de ces évaluations. On s'est également demandé si elles étaient réellement utilisées pour piloter la CI et pourquoi leurs coûts variaient fortement.

Mandat et questions d'évaluation : les CdG ont, le 25 janvier 2022, chargé le CPA de procéder à une évaluation de la mesure de l'efficacité dans la CI. Lors de sa séance du 23 mai 2022, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E, compétente en la

matière, a décidé que, dans son évaluation, le CPA devrait répondre aux questions suivantes :

- Les évaluations dans la CI sont-elles de bonne qualité ?
- Les évaluations sont-elles utilisées de manière appropriée pour le pilotage de la CI ?
- Les coûts des évaluations sont-ils opportuns ?

Procédure : pour déterminer la qualité des évaluations, la DDC a récemment effectué une méta-évaluation de ses évaluations externes. Le CPA a donc attribué un mandat pour une méta-évaluation similaire sur le SECO et la DPDH. Le CPA réalise ensuite une analyse de documents portant sur les outils d'aide, les directives et les processus pour la réalisation et la valorisation d'évaluations. Il mène des entretiens avec le personnel des trois unités concernées, parfois sous forme de discussions de groupe. Enfin, le CPA effectue une analyse des coûts.

Fin prévue de l'évaluation : le CPA devrait présenter son rapport à la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E au deuxième trimestre 2023.

3.4 Communication des autorités avant des votations

Objet : la communication des autorités avant des votations a pour objectif principal la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens. Cette communication peut prendre la forme d'explications du Conseil fédéral (brochures de vote), de publications dans les médias sociaux ou d'interventions publiques. La loi fédérale sur les droits politiques exige que le Conseil fédéral informe les électeurs et les électrices de manière suivie sur les objets soumis à la votation fédérale et qu'il respecte les critères de l'exhaustivité, de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité. Malgré l'amélioration par la Chancellerie fédérale (ChF) des processus d'élaboration des contenus, la communication des autorités avant des votations a continué de faire l'objet de critiques.

Mandat et questions d'évaluation : les CdG ont, le 25 janvier 2022, chargé le CPA de procéder à une évaluation de la communication des autorités avant des votations. Lors de sa séance du 25 mai 2022, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N, compétente en la matière, a décidé que l'évaluation du CPA devrait répondre aux questions suivantes :

- Les directives et stratégies relatives à la communication des autorités avant des votations sont-elles claires pour l'administration ?
- Les processus relatifs à la communication des autorités avant des votations sont-ils appropriés ?
- Les directives, stratégies et processus ont-ils été appliqués dans des cas controversés et les contenus de la communication ont-ils été adéquats par rapport aux critères légaux ?

-
- Les différences d'intensité en matière de communication des autorités avant des votations sont-elles justifiées au regard du critère légal de la proportionnalité ?
 - Les contenus de la communication sont-ils utilisés par les citoyennes et citoyens pour se forger une opinion ?

Procédure : afin de répondre aux questions ci-dessus, le CPA effectue une analyse documentaire des bases juridiques, directives, stratégies, guides pratiques et autres processus internes utilisés par l'administration fédérale. Le CPA mène également des entretiens avec la ChF, les membres de la Conférence des services d'information de la Confédération et d'autres collaboratrices et collaborateurs de l'administration fédérale. Le CPA a en outre attribué un mandat externe pour l'accompagner dans la réalisation d'une grille d'analyse de l'adéquation des contenus par rapport aux critères légaux. Cette grille est utilisée par le CPA pour les études de cas concernant quatre votations pour lesquelles la communication des autorités a été critiquée. Par ailleurs, des analyses statistiques sont réalisées pour évaluer les différences d'intensité et l'utilisation des contenus de la communication.

Fin prévue de l'évaluation : le CPA devrait présenter son rapport à la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N au deuxième trimestre 2023.

4 Nouvelles évaluations en 2023

Le CPA a pour mission de signaler aux CdG les questions qu'il serait opportun d'étudier². Au total, le CPA a examiné quatorze thèmes destinés aux sous-commissions durant l'année sous revue. Parmi ces thèmes figurait une proposition d'évaluation de la Commission des affaires juridiques du Conseil national, qui souhaitait que le système des juges suppléants et suppléantes soit examiné. Les sous-commissions ont classé ces propositions par ordre de priorité et ont elles-mêmes proposé un autre thème, à la suite de quoi le CPA a approfondi huit propositions. Le CPA a conclu que sept thèmes pouvaient se prêter à une évaluation. Le 24 janvier 2023, les CdG ont décidé de retenir, parmi ces propositions, les sujets suivants :

- Système de juges suppléants (sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG-N/E) ;
- Répartition des requérants et requérantes d'asile entre les cantons (sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E) ;
- Service militaire avec restrictions (sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N).

² Art. 10, al. 1, let. a, OLPA

5 Crédit pour le recours à des spécialistes externes

Le CPA dispose d'un crédit lui permettant de confier des mandats à des experts et des expertes externes dans le cadre de ses évaluations³. Au cours de l'année sous revue, il a utilisé 156 903 francs à cette fin. Le tableau 3 indique comment cette somme a été répartie entre les différents projets.

Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des spécialistes en 2022

Table 3

Évaluation	Mandataire	Coûts (en frs)	État
Commissions consultatives extraparlimentaires	Strategos SA, Lausanne	16 895	terminé
	Prof. Felix Uhlmann, Université de Zurich	5 000	terminé
Utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP durant la crise du coronavirus	Prof. Dr. Arnaud Chioleri, Université de Fribourg	3 150	terminé
	js_studien+analysen, Zurich	31 018	terminé
Chômage partiel pendant la crise du coronavirus	ECOPLAN AG, Berne	60 000	terminé
Mesure de l'efficacité dans la coopération internationale	Centrum für Evaluation CEval GmbH, Saarbrücken	28 540	en cours
Communication des autorités avant des votations	Prof. Dr. Lorenz Langer, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)	9 974	en cours
	Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft (fög), Université de Zurich	2 326	terminé

6 Autres activités

Le CPA coordonne ses activités avec les autres organes de contrôle de la Confédération⁴ et il entretient des relations suivies avec des hautes écoles, des instituts de recherche privés et des organes d'évaluation publics. Il est également représenté au sein du comité de la Société suisse d'évaluation, et se fonde par ailleurs sur les standards de cette dernière. Afin de faire connaître les résultats des recherches du CPA au public intéressé, et de soumettre des questions méthodologiques à la discussion, les

³ Art. 10, al. 4, OLPA

⁴ Art. 10, al. 5, OLPA

collaborateurs et les collaboratrices du CPA publient des textes dans des publications spécialisées et dans d'autres médias. Au cours de l'année sous revue, un article d'Andreas Tobler portant sur les célébrations organisées pour *les 30 ans du CPA* est paru dans la revue « LeGes – Législation et évaluation »⁵.

S'agissant des possibilités professionnelles en évaluation, le CPA a fait une présentation dans le cadre du cours Évaluation des politiques publiques du *Master en politique et management publics* de l'Université de Lausanne et a participé au *Forum avec les praticien-ne-s*, à Genève, organisé par la Conférence universitaire de Suisse occidentale à l'intention des doctorants et des doctorantes des universités de Suisse romande. Le CPA a également pris la parole lors d'une *conférence portant sur les liens entre la science et la politique dans les parlements*, organisée à Luxembourg par la Chaire de recherche en études parlementaires de l'Université du Luxembourg et la Cellule scientifique de la Chambre des Députés. Par ailleurs, il a présenté son évaluation relative au controlling des affaires compensatoires lors d'une *conférence* organisée par le Centre du droit de l'entreprise de l'Université de Lausanne sur le sujet *Military transactions : where geopolitics meet law*.

En 2022, dans le cadre de la coopération technique parlementaire – un projet mené conjointement par les Services du Parlement et le DFAE –, le CPA est intervenu lors d'une rencontre avec le personnel de l'institut parlementaire albanais (« Parliamentary Institute of Albania ») et des membres du Parlement albanais à propos de *Evaluation and Post-Legislative-Scrutiny*. Enfin, il a passé cinq jours avec une délégation des services parlementaires mongols pour lui donner son avis concernant la pratique du Parlement mongol en matière d'évaluation et pour parler de l'institutionnalisation de l'évaluation au sein du Parlement.

⁵ Tobler, Andreas : *Rückblick auf 30 Jahre Parlamentarische Verwaltungskontrolle : Jubiläumsanlass vom 25.11.2021. Tagungsbericht*. In : LeGes 33 (2022) pp. 1 à 4

Liste des abréviations

al.	alinéa
Armasuisse	Office fédéral de l'armement
art.	article
CdG	Commissions de gestion
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
ChF	Chancellerie fédérale
CI	Coopération internationale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPE-N/E	Commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des États
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFER	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
DFE	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DPDH	Division Paix et droits de l'homme
FF	Feuille fédérale
let.	lettre
LParl	Loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement ; RS 171.10)
MPC	Ministère public de la Confédération
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFSP	Office fédéral de la santé publique
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)
RS	Recueil systématique
SECO	Secrétariat d'État à l'économie

Impressum

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 > CPA

Langues originales du rapport : allemand et français (ch. 2.1, 3.1, 3.3 et 3.4)