



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Feuille fédérale
www.fedlex.admin.ch
La version électronique
signée fait foi



25.004

Annexe

Rapport annuel 2024 du Contrôle parlementaire de l'administration

**Annexe au rapport annuel 2024 des Commissions de gestion
et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 23 janvier 2025

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2024

En 2024, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) a travaillé sur six évaluations. De plus, il a présenté des propositions d'évaluations pour le programme annuel 2025 des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG).

Évaluations en cours

En 2024, le CPA a terminé deux évaluations, dont le traitement par les CdG est en cours:

- Répartition des requérants et requérantes d'asile entre les cantons (ch. 2.1);*
- Service militaire avec limitations (ch. 2.2).*

Fin 2024, quatre évaluations étaient en cours de réalisation:

- Système des juges suppléantes et suppléants (ch. 2.3);*
- Consuls honoraires (ch. 2.4);*
- Planification des projets d'infrastructure ferroviaire (ch. 2.5);*
- Autonomie et pilotage de la Surveillance des prix (ch. 2.6).*

Nouvelles évaluations en 2025

Lors de la définition de leur programme annuel, le 23 janvier 2025, les CdG ont chargé le CPA de réaliser trois nouvelles évaluations (ch. 3):

- Assurance-accidents Suva: haute surveillance de la Confédération;*
- Télétravail au sein de l'administration fédérale;*
- Lutte contre la traite des êtres humains.*

Rapport

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

Le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) est le service d'évaluation de l'Assemblée fédérale. Il mène des enquêtes scientifiques sur mandat des Commissions de gestion (CdG) du Conseil national et du Conseil des États ainsi que d'autres commissions parlementaires. Il examine en particulier si les activités des autorités fédérales sont conformes aux principes de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité. Il contrôle également les évaluations commandées par l'administration fédérale ainsi que leur application dans les processus de décision. Le CPA signale également aux CdG les questions et les sujets qui nécessitent des éclaircissements¹.

Le CPA réalise ses mandats en toute indépendance. Il dispose des droits à l'information étendus des CdG, qui lui permettent de requérir les pièces et informations dont il a besoin auprès des autorités fédérales. Le CPA peut également confier des mandats à des expertes et à des experts. En règle générale, les rapports du CPA sont publiés.

Les évaluations du CPA sont prises en considération de diverses manières:

- *Recommandations à l'intention du Conseil fédéral*: sur la base des résultats de l'évaluation 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. 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, postulats) en se fondant sur des évaluations du CPA, afin de donner plus de poids aux demandes qu'elles adressent au Conseil fédéral.
- *Révisions de lois et d'ordonnances*: les résultats d'évaluations du CPA sont parfois pris en considération lors de l'adaptation des bases légales.
- *Enseignements et changements*: il arrive que les évaluations du CPA amènent les services concernés à procéder à des modifications avant même la fin de l'évaluation.

Le CPA coordonne ses activités avec celles d'autres organes de contrôle de la Confédération. Il participe à des échanges professionnels dans le cadre de la Société suisse d'évaluation. Dans des publications, il présente sa méthodologie et ses résultats aux milieux intéressés.

¹ Les tâches et les droits du CPA sont réglés à l'art. 10 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3.10.2023 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 en cours

En 2024, le CPA a terminé deux évaluations, dont le traitement par les CdG est en cours et qui n'ont donc pas encore été publiées (cf. ch. 2.1 et 2.2). À la fin de l'année, quatre évaluations du CPA étaient en cours de réalisation (cf. ch. 2.3 à 2.6).

2.1 Répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons

Objet: les personnes qui déposent une demande d'asile en Suisse sont dans un premier temps hébergées dans un centre fédéral pour personnes requérantes d'asile. Une grande majorité de ces personnes sont, dans un second temps, attribuées à un canton. Cette répartition est effectuée par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), le but étant de distribuer équitablement les personnes concernées entre les cantons. La répartition prend en compte des critères comme la taille de la population cantonale, la nationalité des personnes requérantes d'asile, la présence en Suisse de membres de leur famille ou encore leurs éventuels besoins d'encadrement particulier.

Mandat et questions d'évaluation: les CdG ont chargé le CPA, le 24 janvier 2023, de mener une évaluation sur la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons. Le 8 mai 2023, la sous-commission compétente DFJP/ChF de la CdG du Conseil des États (CdG-E) a décidé que l'analyse devrait répondre aux questions suivantes:

- La répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons est-elle conçue de manière appropriée?
- Les processus et instruments de cette répartition sont-ils mis en œuvre de manière opportune?
- La répartition effective des personnes requérantes d'asile entre les cantons est-elle opportune?

Procédure: le CPA a examiné la répartition entre les cantons au moyen d'analyses de documents et d'entretiens menés auprès du SEM, de représentantes et représentants cantonaux et de spécialistes. De plus, un mandataire choisi par le CPA a effectué l'analyse de la mise en œuvre de la répartition à travers une analyse statistique de la base de données du SEM sur les procédures d'asile.

Calendrier: le CPA a présenté son rapport d'évaluation du 21 juin 2024 à la sous-commission compétente de la CdG-E. Fin 2024, le traitement de l'évaluation par la sous-commission est toujours en cours.

2.2 Service militaire avec limitations

Objet: chaque année lors du recrutement, l'armée évalue jusqu'à 35 000 conscrits pour déterminer s'ils sont aptes au service militaire. Ceux qui, pour des raisons de santé, ne peuvent pas tirer ou effectuer de longues marches avec un sac à dos lourd, par exemple, sont aptes au service militaire avec limitations. On parle aussi d'affec-

tation différenciée. La part de ces personnes a augmenté ces dernières années et se situe désormais entre 10 et 12 % des conscrits jugés aptes au service militaire.

Mandat et questions d'évaluation: les CdG ont chargé le CPA, le 24 janvier 2023, de mener une évaluation sur le service militaire avec limitations. Le 8 mai 2023, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N, compétente en la matière, a décidé que le CPA devrait examiner l'appréciation de l'aptitude avec limitations. L'évaluation vise à répondre aux questions suivantes:

- Les directives relatives à l'appréciation de l'aptitude limitée lors du recrutement sont-elles opportunes et conformes au cadre légal?
- Des processus d'appréciation de l'aptitude uniformes et opportuns sont-ils appliqués lors du recrutement?
- L'égalité des décisions relatives à l'aptitude limitée est-elle assurée de manière adéquate?

Procédure: l'évaluation s'est fondée sur une analyse documentaire et une expertise juridique. Le CPA a par ailleurs mené une enquête en ligne auprès du personnel des différents métiers actifs dans les centres de recrutement. Le CPA a confié l'analyse statistique des décisions d'aptitude à un bureau d'étude externe.

Calendrier: le CPA a présenté son rapport d'évaluation du 6 septembre 2024 à la sous-commission compétente de la CdG-N. Fin 2024, le traitement de l'évaluation par la sous-commission était toujours en cours.

2.3 Système des juges suppléantes et suppléants

Objet: trois des quatre tribunaux fédéraux ont recours à des juges suppléants en plus de leurs juges ordinaires: le Tribunal fédéral, le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal fédéral administratif (TAF). Le recours à des juges suppléantes et suppléants doit notamment atténuer les éventuels pics d'activité des tribunaux et permettre de remplacer des juges ordinaires indisponibles. Or, le fonctionnement de ce système varie d'un tribunal à l'autre.

Mandat et questions d'évaluation: sur la base d'une proposition de la Commission des affaires juridiques du Conseil national, les CdG ont chargé le CPA, le 23 janvier 2023, de procéder à une évaluation du système des juges suppléantes et suppléants des tribunaux fédéraux. Le 24 août 2023, les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG-N/E, compétentes en la matière, ont décidé que l'évaluation du CPA devait répondre aux questions suivantes:

- Le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue-t-il à l'efficacité de l'activité judiciaire dans les différents tribunaux concernés?
- Le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue-t-il à l'indépendance de l'activité judiciaire dans les différents tribunaux concernés?
- Le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue-t-il à la bonne qualité de l'activité judiciaire dans les différents tribunaux concernés?

- La fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants dans les tribunaux est-elle appropriée compte tenu des avantages et des inconvénients du système?
- Les prescriptions légales régissant le recours aux juges suppléantes et suppléants dans les différents tribunaux sont-elles adéquates?
- Serait-il opportun que le TAF recoure à des juges suppléantes et suppléants, étant donné les avantages et les inconvénients de ce système observés dans les autres tribunaux?

Procédure: dans un premier temps, une enquête en ligne a été réalisée auprès des juges ordinaires, des juges suppléantes et suppléants ainsi que des greffiers et greffières. Les résultats obtenus ont ensuite été approfondis avec des *focus groups* dans les tribunaux concernés. En outre, le CPA a réalisé une analyse statistique des affaires traitées par les juges suppléantes et suppléants. Les bases juridiques ont été appréciées sur la base d'un avis de droit. Enfin, le CPA a mené une analyse documentaire et mis en place un *focus group* concernant le TAF. Pour ces analyses, il s'est appuyé sur une expertise juridique externe.

Calendrier: le CPA présentera son rapport d'évaluation aux sous-commissions compétentes au premier trimestre 2025.

2.4 Consulats honoraires

Objet: les consulats honoraires sont des représentations consulaires dirigées par une consule honoraire ou un consul honoraire. Ceux-ci accomplissent des tâches consulaires de manière honorifique pour un État. À titre d'exemple, les consules et consuls honoraires soutiennent les ressortissantes et ressortissants de l'État d'envoi dans l'État de résidence ou entretiennent des relations économiques et culturelles. En vertu du droit international, les consules et consuls honoraires bénéficient de certains privilèges et immunités, qui sont toutefois moins étendus que ceux des consules et consuls de carrière. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) dispose d'un vaste réseau de consulats honoraires à l'étranger. Au total, la Suisse compte 224 consulats honoraires dans 105 États². Inversement, 121 consulats honoraires étrangers sont établis en Suisse, représentant 65 États³. Le nombre de consulats honoraires au niveau international est en augmentation, y compris ceux de la Suisse.

Mandat et questions d'évaluation: le 26 janvier 2024, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation des consulats honoraires. Le 26 avril 2024, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E, compétente en la matière, a décidé que le CPA devait procéder à une évaluation sur les consulats honoraires suisses établis à l'étran-

² Données du DFAE au 30.10.2024.

³ Données du DFAE au 11.6.2024.

ger ainsi que sur les consulats honoraires étrangers présents en Suisse. L'évaluation vise à répondre aux questions suivantes:

- Les *consignes* (bases juridiques et stratégiques) concernant les consulats honoraires suisses à l'étranger ainsi que celles concernant les consulats honoraires étrangers en Suisse sont-elles claires?
- Le DFAE respecte-t-il les bases juridiques et stratégiques lors de l'*établissement* des consulats honoraires en Suisse et à l'étranger?
- L'*encadrement* des consules et consuls honoraires suisses à l'étranger est-elle opportune?
- La *surveillance* des activités des consules et consuls honoraires à l'étranger et en Suisse est-elle opportune?

Procédure: l'évaluation comprenait des analyses documentaires, l'analyse d'exemples de processus et des entretiens semi-directifs avec les unités concernées du DFAE. Le CPA a en outre réalisé des études de cas sur six représentations sélectionnées de manière systématique, afin d'approfondir les questions relatives à l'encadrement et à la surveillance des consulats honoraires suisses à l'étranger.

Calendrier: le CPA devrait présenter son rapport d'évaluation à la sous-commission compétente en juin 2025.

2.5 Planification des projets d'infrastructure ferroviaire

Objet: pour répondre à la forte croissance du secteur ferroviaire, le Parlement a approuvé différents programmes d'aménagement totalisant plus de 24 milliards de francs d'investissements depuis 2009. L'Office fédéral des transports (OFT) est chargé du pilotage et de la surveillance de la mise en œuvre de ces aménagements. Les projets d'aménagement sont élaborés et réalisés par les entreprises ferroviaires (Chemins de fer fédéraux, BLS AG, Chemins de fer rhétiques, etc.), qui construisent et gèrent leur infrastructure respective (gestionnaires d'infrastructure). Lors de la mise en œuvre, l'OFT collabore avec elles ainsi qu'avec les cantons et les communes.

Mandat et questions d'évaluation: le 26 janvier 2024, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation de la planification des projets d'infrastructure ferroviaire. Le 5 juillet 2024, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E, compétente en la matière, a décidé que le CPA devrait examiner le rôle de l'OFT ainsi que l'implication des cantons et des communes lors de la planification de la mise en œuvre des projets d'infrastructure ferroviaire. L'évaluation vise à répondre aux questions suivantes:

- L'OFT assume-t-il ses tâches de pilotage et de surveillance de manière adéquate lors de planification de la mise en œuvre des programmes d'aménagement?
- La coordination au sein de l'OFT est-elle opportune pour atteindre au mieux les différents objectifs de l'office (aménagement, entretien, développement du rail)?

- La collaboration entre l’OFT et les gestionnaires d’infrastructure est-elle opportune?
- L’implication des cantons et des communes concernés par les projets d’infrastructure ferroviaire est-elle adéquate?

Procédure: pour répondre aux trois premières questions, le CPA s’est fondé sur une analyse documentaire (directives, prescriptions, processus et instruments de coordination) et des entretiens avec des personnes issues des différentes sections de l’OFT et des gestionnaires d’infrastructure. En outre, le CPA a réalisé des études de cas en prenant le soin de sélectionner des projets présentant un retard ou des surcoûts.

Afin d’évaluer l’implication des cantons et des communes (question 4), le CPA a confié la réalisation d’une enquête en ligne à un mandataire externe. Cette enquête a été conduite auprès des personnes responsables issues des cantons et communes concernés par des projets d’infrastructure en cours, des différentes sections de l’OFT, ainsi que des gestionnaires d’infrastructure.

Calendrier: selon le calendrier établi, le CPA présentera son rapport à la sous-commission compétente au premier trimestre 2026.

2.6 Autonomie et pilotage de la Surveillance des prix

Objet: la Surveillance des prix (SPR) est une autorité de surveillance et de régulation qui prend des mesures destinées à empêcher la fixation de prix abusifs par des entreprises ou des autorités occupant une position dominante sur le marché. Selon la loi, la SPR relève du Département fédéral de l’économie, de la formation et de la recherche (DEFR). La SPR a donc un statut hybride, entre autonomie dans son activité et pilotage du DEFR pour garantir qu’elle soit une composante efficace de la politique économique.

Mandat et questions d’évaluation: le 26 janvier 2024, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation de l’autonomie et du pilotage de la SPR. Le 23 août 2024, la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N, compétente en la matière, a décidé que l’évaluation devrait répondre aux questions suivantes:

- Selon les bases juridiques, l’étendue de l’autonomie de la SPR et, par conséquent, de la surveillance du DEFR et de la haute surveillance parlementaire est-elle claire?
- L’autonomie de la SPR et son pilotage par le DEFR sont-ils mis en pratique de manière opportune?
- En comparaison internationale, la conception institutionnelle de la SPR comme autorité spécifique est-elle adéquate?
- Les gains potentiels communiqués par la SPR sur la base d’études sont-ils bien fondés et compréhensibles?

La quatrième question ne sera abordée que si les résultats de l’avis de droit (cf. procédure) indiquent que la haute surveillance parlementaire des CdG s’étend aux activités de la SPR.

Procédure: le CPA a attribué un avis de droit sur l'autonomie et le pilotage de la SPR. La pratique est étudiée au moyen d'analyses de documents et d'entretiens auprès de la SPR et du DEFR. Une comparaison est également effectuée avec la Commission de la concurrence et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, ainsi qu'avec la surveillance des prix dans d'autres pays européens. Si la quatrième question est traitée, le CPA attribuera un mandat externe pour des études de cas.

Calendrier: le CPA présentera son rapport d'évaluation à la sous-commission compétente au quatrième trimestre 2025. Dans le cas où la quatrième question est abordée, la présentation du rapport sera repoussée au deuxième trimestre 2026.

3 **Nouvelles évaluations en 2025**

Le CPA a pour mission de signaler aux CdG les questions qu'il serait opportun d'étudier⁴. Durant l'année sous revue, le CPA a soumis sept thèmes aux sous-commissions, qui les ont classés par ordre de priorité et ont elles-mêmes proposé un nouveau thème. En fin de compte, le CPA a approfondi sept propositions. Le CPA a conclu que six thèmes pouvaient se prêter à une évaluation. Le 23 janvier 2025, les CdG ont décidé de retenir, parmi ces propositions, les sujets suivants:

- Assurance-accidents Suva: haute surveillance de la Confédération (compétence: sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N);
- Télétravail au sein de l'administration fédérale (compétence: sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E);
- Lutte contre la traite des êtres humains (compétence: sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E).

4 **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 évaluations⁵. Au cours de l'année sous revue, il a utilisé 172 693 francs à cette fin. Le tableau 3 indique comment cette somme a été répartie entre les différents mandataires et projets.

⁴ Art. 10, al. 1, let. a, OLPA

⁵ Art. 10, al. 4, OLPA

Tableau 1

Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des expertes et experts en 2024

Évaluation	Mandataire	Dépenses en francs	Statut
Service militaire avec limitations	INFRAS, Zurich	26 983	achevé
	Zentrum für Demokratie Aarau, Prof. Glaser	8 313	achevé
Système des juges suppléantes et suppléants	Hochschule Luzern, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie	68 000	achevé
	Université de Berne, KPM, Prof. Lienhard	31 000	achevé
Planification des projets d'infrastructure ferroviaire	Interface Politikstudien Forschung Beratung AG, Luzern	16 777	en cours
Autonomie et pilotage de la Surveillance des prix	Université de Fribourg, Institut du Fédéralisme, Prof. Stöckli	21 620	en cours

Liste des abréviations

al.	alinéa
art.	article
ch.	chiffre
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
ChF	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
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
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
MPC	Ministère public de la Confédération
OFT	Office fédéral des transports
OLPA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 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
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SPR	Surveillance des prix
TAF	Tribunal administratif fédéral

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.parl.ch > Organes > Commissions > CPA

Langues originales du rapport: allemand et français (ch. 2.1 et 2.6)