



Annexe

Rapport annuel 2021 du Contrôle parlementaire de l'administration

**Annexe au rapport annuel 2021 des Commissions de gestion et de la
Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 25 janvier 2022

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2021

En 2021, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) a fêté son 30^e anniversaire. Au cours de cette année, deux de ses évaluations ont été publiées ; le CPA a en outre achevé trois évaluations et en a entamé trois nouvelles. De plus, il a présenté des propositions d'évaluations pour le programme annuel 2022 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 2021, deux évaluations du CPA ont été publiées, dont voici un résumé des conclusions :

- **Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux** : les processus de répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux sont globalement adéquats. Les affaires sont attribuées aux juges selon des critères objectifs, mais ceux-ci ne sont pas tous compris dans les règlements ou les instruments utilisés. La répartition des affaires n'est pas assez documentée, ce qui nuit à la transparence et aux possibilités de suivi.
- **Recours à des experts au sein de l'administration fédérale (évaluation succincte dans le cadre d'un contrôle de suivi)** : ces dernières années, l'administration fédérale a amélioré la réglementation et la transparence du recours à des experts externes. Dans le cadre du controlling des achats, elle réalise des analyses statistiques qui sont adéquates dans l'ensemble ; néanmoins, certaines lacunes ont été mises au jour concernant les examens approfondis. Par ailleurs, les mandats d'expertise ne sont pas répertoriés de manière uniforme et les rapports de contrôle ne sont pas suffisamment probants.

Évaluations en cours

Le CPA a achevé les trois évaluations ci-après. Celles-ci sont toutefois encore en cours de traitement par les commissions compétentes, raison pour laquelle elles n'ont pas encore été publiées :

- **Controlling des affaires compensatoires** : lorsque la Confédération achète du matériel d'armement à un fournisseur étranger, celui-ci doit s'engager à conclure des affaires compensatoires (également appelées « offsets ») avec l'industrie suisse. En procédant à cette évaluation, le CPA a déterminé si le controlling des affaires compensatoires est réalisé de manière opportune.
- **Protection des eaux souterraines en Suisse** : la Confédération surveille les mesures prises par les cantons pour protéger les eaux souterraines. L'évaluation du CPA a porté sur la manière dont la Confédération assume cette surveillance ainsi que sur l'adéquation des interfaces avec la politique agricole et celle de l'aménagement du territoire.
- **Participation du Parlement dans le domaine du droit souple** : dans le domaine de la politique extérieure, les commissions parlementaires doivent

être informées et consultées sur les projets de droit souple (soft law), lorsqu'il s'agit d'orientations principales. Le CPA a évalué si l'administration fédérale qualifie les projets de droit souple de manière opportune et si la participation du Parlement est adéquate et étendue sur le plan juridique en comparaison internationale.

Fin 2021, trois évaluations étaient en cours de réalisation :

- ***Commissions consultatives extraparlémentaires*** : le Conseil fédéral peut instituer une commission consultative extraparlémentaire lorsque l'administration fédérale ne dispose pas de l'expertise nécessaire dans un domaine ou quand la participation précoce d'autres milieux intéressés est nécessaire. L'évaluation vise à déterminer si l'institution et les prestations de ce type de commission sont opportunes et si l'administration utilise les prestations fournies.
- ***Crise du coronavirus : utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP*** : les connaissances scientifiques sur le nouveau coronavirus jouent un rôle clé dans la lutte contre la pandémie. L'évaluation vise 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 cohérente et transparente.
- ***Chômage partiel pendant la crise du coronavirus*** : au cours de la pandémie de coronavirus, le recours à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail des employés a été massif. Dans ce contexte, l'évaluation vise à déterminer si les adaptations des bases légales du chômage partiel pendant la crise ont été opportunes, si le soutien de la Confédération aux cantons a été adéquat et si la surveillance et les contrôles permettent de garantir la légalité des prestations.

Nouvelles évaluations en 2022

Lors de la définition de leur programme annuel, le 25 janvier 2022, les CdG ont chargé le CPA de réaliser deux nouvelles évaluations. Celles-ci porteront sur la communication des autorités avant des votations et sur la mesure de l'efficacité au sein de la coopération au développement.

Table des matières

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2021	2
1 Le Contrôle parlementaire de l'administration, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale	5
2 Évaluations publiées	6
2.1 Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux	6
2.2 Recours à des experts au sein de l'administration fédérale (évaluation succincte dans le cadre d'un contrôle de suivi)	7
3 Évaluations en cours	8
3.1 Controlling des affaires compensatoires	9
3.2 Protection des eaux souterraines en Suisse	10
3.3 Participation du Parlement dans le domaine du droit souple (soft law)	11
3.4 Commissions consultatives extraparlémentaires	12
3.5 Crise du coronavirus : utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP	13
3.6 Chômage partiel pendant la crise du coronavirus	13
4 Nouvelles évaluations en 2022	14
5 Crédit pour le recours à des experts externes	15
6 Autres activités	15
Liste des abréviations	17

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 de gestion des Chambres fédérales (CdG). Entré en fonction en 1991, le CPA a fêté, en 2021, ses trente ans. Le 25 novembre 2021, il a convié tous ses anciens collaborateurs et collaboratrices à une célébration, qui a été l'occasion de passer en revue et de saluer les différentes facettes de son travail.

Le CPA effectue, dans le cadre de la haute surveillance parlementaire exercée par les CdG, des évaluations sur la légalité, l'opportunité et l'efficacité des activités des autorités fédérales. En outre, il signale aux CdG des sujets qui nécessitent une analyse approfondie. 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 experts externes qu'il mandate jouissent de droits à l'information étendus. Ils sont en relation directe avec les autorités fédérales et peuvent requérir auprès d'elles les pièces 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).

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).

- *Enseignements et changement* : 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.

2 Évaluations publiées

En 2021, les CdG ont publié deux évaluations du CPA.

Vue d’ensemble des évaluations publiées du CPA

Tableau 1

Chiffre	Titre	Rapport CPA	Rapport CdG
2.1	Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux	05.11.2020 (FF 2021 2436)	22.06.2021 (FF 2021 2437)
2.2	Recours à des experts au sein de l’administration fédérale (évaluation succincte dans le cadre d’un contrôle de suivi)	18.03.2020 (FF 2021 2024)	26.01.2021 (FF 2021 1883)

2.1 Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux

Objet : la Constitution fédérale (Cst.) garantit que toute cause qui doit être jugée dans une procédure judiciaire est portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial (art. 30 Cst.²). L’attribution des affaires aux juges qui seront appelés à se prononcer sur le cas d’espèce doit dès lors reposer sur des critères objectifs et déterminés à l’avance.

Mandat et questions d’évaluation : en janvier 2019, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation des processus de répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux, à savoir le Tribunal fédéral, le Tribunal administratif fédéral, le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal fédéral des brevets. Lors de leur séance du 9 septembre 2019, les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG, compétentes en la matière, ont décidé que l’évaluation du CPA devrait se concentrer sur les processus de répartition des affaires et questionner leur conformité vis-à-vis du cadre normatif supérieur ainsi que l’opportunité de leur définition et des instruments utilisés. Conformément à la décision des sous-commissions compétentes du 22 avril 2020, le CPA n’a pas analysé la composition du collège de juges dans des cas concrets. Par ailleurs, l’évaluation du CPA n’a pas porté sur l’influence que ces différents critères pouvaient avoir sur les décisions matérielles rendues par les tribunaux.

Procédure : afin de répondre aux questions d’évaluation, le CPA a procédé à une analyse des documents relatifs aux processus et aux instruments des tribunaux. Avec

² Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (Cst. ; RS 101)

l'aide d'un expert juridique externe, il a analysé la littérature juridique pertinente pour apprécier la conformité des processus de répartition des affaires avec le cadre normatif supérieur. Il a également réalisé de nombreux entretiens, notamment avec les présidentes et présidents des différentes cours des tribunaux fédéraux mentionnés.

Résultats : dans l'ensemble, le CPA est parvenu à la conclusion que les processus de répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux ne remettent pas en cause les garanties de légalité, d'indépendance et d'impartialité de l'organe appelé à statuer. Le CPA n'a pas constaté d'indices laissant croire qu'une influence sur les jugements des tribunaux est exercée de manière délibérée à travers la répartition des affaires, mais l'analyse souligne également que cette répartition ne peut pas toujours être retracée. Le cadre normatif supérieur est de manière générale respecté, mais ce n'est pas toujours le cas des recommandations internationales. Par ailleurs, les processus manquent de transparence, et les instruments ne sont pas toujours complètement adaptés pour composer le collège de juges de manière objective. Enfin, de manière générale, les critères sont pertinents, mais leur mise en œuvre reste floue. La marge de manœuvre existante dans la répartition des affaires contribue cependant à une justice efficiente et efficace.

Publication : le CPA a rassemblé ses résultats dans son rapport du 5 novembre 2020 et les a présentés aux sous-commissions compétentes le 19 novembre 2020. S'appuyant sur les conclusions du CPA, les CdG ont adopté un rapport le 22 juin 2021 contenant onze recommandations à l'intention du Tribunal fédéral, en tant qu'autorité de surveillance sur les autres tribunaux fédéraux, et l'ont publié deux jours plus tard avec le rapport du CPA.

2.2 Recours à des experts au sein de l'administration fédérale (évaluation succincte dans le cadre d'un contrôle de suivi)

Objet : une évaluation réalisée en 2006 par le CPA avait mis en évidence différents problèmes liés à l'attribution de mandats d'expertise par l'administration fédérale ainsi qu'à la transparence et à la réglementation dans ce domaine. La Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) avait alors adressé une série de recommandations au Conseil fédéral. Depuis lors, de nombreux échanges portant sur la mise en œuvre des recommandations ont eu lieu entre la commission et le gouvernement.

Mandat et questions d'évaluation : dans le cadre du troisième contrôle de suivi, la CdG-E a chargé le CPA de procéder à une évaluation succincte afin de vérifier la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait formulées. Lors de sa séance du 26 août 2019, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E, compétente en la matière, a décidé que le CPA devrait se pencher sur le nombre élevé d'acquisitions en fin d'année (« fièvre de décembre »), sur les mandats subséquents sans procédure concurrentielle (phénomène des « fournisseurs attitrés »), sur la catégorisation des mandats, sur l'adjudication de mandats de conseil politique et sur la mise en œuvre du système de gestion des contrats dans l'administration fédérale.

Procédure : le CPA a analysé des documents, vérifié les analyses de l'administration fédérale concernant les phénomènes de la « fièvre de décembre » et des « fournisseurs attirés » et procédé à l'étude statistique de données provenant de l'un des instruments de controlling des acquisitions de la Confédération (système de gestion des contrats de l'administration fédérale).

Résultats : dans l'ensemble, le CPA est parvenu à la conclusion que, en réponse aux recommandations de la CdG-E, l'administration a amélioré la réglementation et la transparence du recours à des experts. Dans le domaine du controlling des achats, de nouvelles sous-catégories ont ainsi été introduites pour classer les mandats de services, ce qui a permis de réduire le nombre des mandats non classables. En raison de problèmes de délimitation entre les sous-catégories, il n'est toutefois pas possible de tirer des enseignements fiables en ce qui concerne notamment les mandats de conseil politique. Dans le cadre du controlling des achats, l'administration effectue des analyses statistiques, qui se concentrent sur les principaux risques et sont adéquates dans l'ensemble. Les examens approfondis des éléments statistiques frappants comportent cependant des lacunes. Ainsi, les unités administratives qui présentaient des risques de paiements élevés à la fin de l'année (« fièvre de décembre ») ont fourni des informations qui sont restées superficielles. On peut se demander si les départements auxquels incombe le controlling des acquisitions peuvent évaluer adéquatement les risques sur la base de ces informations. S'agissant du problème de l'adjudication répétée de mandats aux mêmes entreprises (« fournisseurs attirés »), l'examen approfondi des éléments statistiques frappants est du ressort des unités administratives concernées. Il est effectué de manière très variable et parfois insuffisante. Les rapports de contrôle sont en outre peu probants.

Publication : le CPA a terminé son rapport concernant l'évaluation succincte le 18 mars 2020 et l'a présenté à la sous-commission compétente le 1^{er} juillet 2020. Se fondant sur les conclusions du CPA, la CdG-E a adopté, le 26 janvier 2021, un rapport comportant quatre recommandations à l'intention du Conseil fédéral qu'elle a publié deux jours plus tard avec le rapport du CPA.

3 Évaluations en cours

En 2021, le CPA a mis un terme à trois rapports d'évaluation, qui étaient encore en cours de traitement par les commissions compétentes à la fin de l'année, raison pour laquelle ils n'ont pas encore été publiés. Fin 2021, 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 Controlling des affaires compensatoires	25.05.2020	04.05.2021
3.2 Protection des eaux souterraines en Suisse	11.05.2020	07.10.2021
3.3 Participation du Parlement dans le domaine du droit souple (soft law)	10.11.2020	01.12.2021
3.4 Commissions consultatives extraparlimentaires	22.03.2021	2 ^e trimestre 2022
3.5 Crise du coronavirus : utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP	01.04.2021	3 ^e trimestre 2022
3.6 Chômage partiel pendant la crise du coronavirus	09.09.2021	1 ^{er} trimestre 2023

¹ Décision de la sous-commission compétente concernant les questions traitées par l'évaluation

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

3.1 Controlling des affaires compensatoires

Objet : dans le cadre d'acquisitions d'armement à l'étranger par la Confédération, 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-E, compétente en la matière, a décidé que l'évaluation du CPA devait porter sur les questions suivantes :

- Le controlling des affaires compensatoires repose-t-il sur un cadre normatif et des objectifs opportuns ?
- Les instruments de controlling sont-ils opportuns ?
- La mise en œuvre et l'organisation du controlling sont-elles adéquates ?
- La manière dont Armasuisse rend compte des affaires compensatoires est-elle suffisamment transparente ?

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. Un mandat d'accompagnement juridique a en outre été attribué. Des entretiens ont été menés 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.

Fin de l'évaluation : le CPA a terminé son rapport le 4 mai 2021 et a présenté les résultats de l'évaluation à la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E le 17 mai 2021. La CdG-E a publié l'évaluation le 25 janvier 2022.

3.2 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 défini, lors de sa séance du 11 mai 2020, les questions d'évaluation suivantes :

- Les bases légales relatives aux mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines dotent-elles la Confédération d'instruments appropriés pour surveiller l'exécution par les cantons ?
- Lors de l'exécution des dispositions fédérales sur les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, la Confédération soutient-elle les cantons au moyen d'informations appropriées ?
- La Confédération utilise-t-elle de façon adéquate les instruments dont elle dispose pour surveiller l'exécution, par les cantons, des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines ?
- Au niveau fédéral, les interfaces entre la protection des eaux souterraines, d'une part, et la politique agricole, ainsi que la politique d'aménagement du territoire, d'autre part, ont-ils été conçus de façon appropriée ?

Procédure : pour répondre à ces questions, le CPA a mené des entretiens semi-directifs avec des collaborateurs des offices fédéraux concernés, de certaines administrations cantonales et sociétés de distribution des eaux ainsi qu'avec des experts. 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 relative aux bases légales, le CPA a commandé un avis de droit externe.

Fin prévue de l'évaluation : le CPA a consigné les résultats de l'évaluation dans son rapport du 7 octobre 2021, qu'il a présenté à la sous-commission compétente de la CdG-N. Fin 2021, le traitement de l'évaluation par la sous-commission n'était pas encore achevé.

3.3 Participation du Parlement dans le domaine du droit souple (soft law)

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 : les Commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des États (CPE-N/E) ont institué une sous-commission « Participation du Parlement dans le domaine du droit souple (soft law) ». Sur proposition de cette sous-commission « soft law », elles ont décidé, respectivement le 30 juin et le 14 août 2020, de proposer aux CdG de charger le CPA de conduire une évaluation sur la participation du Parlement dans le domaine du droit souple. À leurs séances du 25 août et du 4 septembre 2020, les CdG ont adopté cette proposition, tout en précisant que le CPA devrait accorder la priorité aux évaluations liées à la crise du coronavirus. La sous-commission « soft law » a décidé, le 10 novembre 2020, de l'orientation de l'évaluation. Celle-ci répond aux questions suivantes :

- Sur le plan juridique, la participation du Parlement dans le domaine du droit souple est-elle étendue, en comparaison internationale, et régie de manière opportune ?
- L'administration fédérale qualifie-t-elle les projets de droit souple de manière opportune et systématique ?
- La participation des commissions parlementaires est-elle opportune ?

Lors de sa séance, la sous-commission « soft law » avait également retenu l'option complémentaire visant à approfondir l'analyse de la pratique suisse. Le CPA ne disposant pas de ressources suffisantes, en plus de celles nécessaires pour mener les évaluations liées à la crise du coronavirus, celle-ci n'a pas été réalisée.

Procédure : le CPA a externalisé les analyses portant sur le cadre juridique régissant la participation du Parlement dans le domaine du droit souple en Suisse ainsi qu'en comparaison internationale. En outre, le CPA a réalisé cinq études de cas sur la base de projets concrets de droit souple de diverses organisations internationales. De plus, il a procédé à une analyse de documents et a mené des entretiens avec les représentants

de l'ensemble des départements au sein du groupe de travail sur le droit souple et avec les secrétariats des commissions parlementaires les plus concernées par le sujet.

Fin prévue de l'évaluation : 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 traitement des résultats par la sous-commission est encore en cours.

3.4 Commissions consultatives extraparlimentaires

Objet : le Conseil fédéral peut instituer une commission consultative extraparlimentaire lorsque l'administration fédérale ne dispose pas de l'expertise nécessaire dans un domaine ou quand la participation précoce des cantons ou d'autres milieux intéressés est nécessaire. Tous les quatre ans, les commissions consultatives font l'objet d'un renouvellement intégral. Il existe actuellement 84 commissions de ce type. Des critiques ont été exprimées à maintes reprises en ce qui concerne la composition, les prestations, les coûts et l'utilité de ces commissions.

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 devrait porter sur les questions suivantes :

- Les commissions consultatives sont-elles instituées de manière opportune ?
- Les commissions consultatives fournissent-elles des prestations opportunes au Conseil fédéral et à l'administration ?
- Les coûts des commissions sont-ils raisonnables par rapport aux prestations fournies ?
- Les prestations des commissions 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 procède 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 sont analysées principalement sur la base de neuf études de cas, dont huit sont effectuées par un bureau externe, sur la base d'analyses documentaires et d'entretiens. À titre complémentaire, le CPA réalise une enquête en ligne auprès des membres de toutes les commissions consultatives et de leurs secrétariats. Il examine l'éventualité d'une externalisation des tâches des commissions consultatives, notamment en estimant les coûts des potentiels mandataires (bureaux de conseil).

Fin prévue de l'évaluation : le CPA prévoit de présenter son rapport d'évaluation à la sous-commission compétente au cours du deuxième trimestre 2022.

3.5 Crise du coronavirus : utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP

Objet : la disponibilité des informations scientifiques représente un enjeu essentiel pour gérer la pandémie de coronavirus et prendre les bonnes décisions au bon moment. La manière dont les connaissances scientifiques ont été utilisées par l'Office fédéral de la santé publique (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 garanti une prise en compte adéquate des connaissances scientifiques sur le nouveau coronavirus ?
- Le traitement des connaissances scientifiques durant la crise du coronavirus a-t-il été organisé de manière opportune ?
- Les processus de traitement des connaissances scientifiques sur le nouveau coronavirus par l'OFSP et la prise en compte de celles-ci dans les bases de décision ont-ils été opportuns ?
- L'état des connaissances scientifiques a-t-il été communiqué à la population de manière cohérente et transparente, et les responsabilités en termes de communication publique ont-elles été réparties de manière claire ?

Procédure : l'utilisation effective des connaissances scientifiques est abordée dans le cadre de cinq études de cas qui permettront, à travers l'analyse des processus de décision liés à des mesures concrètes, d'illustrer le traitement et la prise en compte de ces connaissances. Les études de cas se basent 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 attribué un mandat externe d'accompagnement à un expert dans le domaine épidémiologique. Pour deux études de cas, la communication publique des connaissances scientifiques par l'administration fédérale sera également abordée dans le cadre d'un autre mandat externe.

Fin prévue de l'évaluation : le CPA prévoit de présenter les résultats de son évaluation à la sous-commission compétente au cours du troisième trimestre 2022.

3.6 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 ayant droit aux prestations. Dans le contexte de la crise du coronavirus, le Conseil fédéral a réduit les délais de carence, rallongé la durée maximale de versement de l'indemnité et élargi

le cercle des personnes pouvant en bénéficier. Ces adaptations ont soulevé certains doutes liés à la coordination avec d'autres mesures de soutien économique pendant la crise. En outre, on peut se demander si la procédure simplifiée, dite sommaire, introduite pour faire face à l'afflux de demandes, était opportune, 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 fournit-elle 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 procède à une analyse du cadre normatif du chômage partiel et des bases de décision de l'administration fédérale à l'attention du Conseil fédéral. Des entretiens sont menés avec le personnel de l'administration fédérale ainsi qu'avec des spécialistes du marché du travail. Un questionnaire est également transmis aux organes d'exécution dans les cantons pour connaître leur appréciation du soutien reçu de la Confédération. Cette partie de l'évaluation est confiée à un mandataire externe.

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.

4 Nouvelles évaluations en 2022

Le CPA a pour mission de signaler aux CdG les questions qu'il serait opportun d'étudier³. Au total, le CPA a examiné douze thèmes destinés aux sous-commissions durant l'année sous revue⁴. Les sous-commissions les ont classés par ordre de priorité et en ont elles-mêmes proposé deux autres, à la suite de quoi le CPA a approfondi cinq propositions. Le CPA a conclu que quatre thèmes pouvaient se prêter à une évaluation. Le 25 janvier 2022, les CdG ont décidé de retenir, parmi ces propositions, les sujets suivants :

- Communication des autorités avant des votations. (compétente : sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N) ;
- Mesure de l'efficacité au sein de la coopération au développement (compétente : sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E).

³ Art. 10, al. 1, let. a, OLPA

⁴ Durant l'année sous revue, le CPA a par ailleurs procédé à des clarifications s'agissant de la possibilité, pour les sous-commissions Tribunaux/MPC, de mener une évaluation au sujet de l'appartenance politique des juges.

5 Crédit pour le recours à des experts externes

Le CPA dispose d'un crédit lui permettant de confier des mandats à des experts externes dans le cadre de ses évaluations⁵. Au cours de l'année sous revue, il a utilisé 108 701 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 experts en 2021

Tableau 3

Évaluation	Mandataire	Coûts (en francs)	État
Controlling des affaires compensatoires	Prof. hon. Etienne Poltier, Université de Lausanne	3 800	Terminé
Protection des eaux souterraines en Suisse	Prof. Daniela Thurnherr Keller, docteure en droit, Université de Bâle	24 960	Terminé
Participation du Parlement dans le domaine du droit souple	Prof. Anna Petrig, docteure en droit, Université de Bâle	18 000	Terminé
Crise du coronavirus : utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP	Prof. Dr Arnaud Chiolero, Université de Fribourg	4 604	En cours
Crise du coronavirus : utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP	Jörg Schneider, js_studien+analysen	9 478	En cours
Commissions consultatives extraparlimentaires	Strategos SA, Lausanne	47 860	En cours

6 Autres activités

Le CPA coordonne ses activités avec les autres organes de contrôle de la Confédération⁶ et il entretient des relations suivies avec des hautes écoles, des instituts de recherche privés et des organes d'évaluation publics.

Des membres du CPA sont intervenus lors de présentations données dans le cadre du cursus CAS en évaluation des politiques publiques de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) et du cours « Évaluation des politiques publiques » du bachelor en géosciences de l'environnement de l'Université de Lausanne, ainsi que lors d'un cours – consacré à l'évaluation – du master en administration publique de l'Université de Genève. Le CPA a également pris part à une table ronde du Groupe romand d'évaluation (GREVAL) sur le thème « Évaluation

⁵ Art. 10, al. 4, OLPA

⁶ Art. 10, al. 5, OLPA

et COVID-19 : la place de l'évaluation dans le contexte actuel de crise sanitaire ». Enfin, il a participé à un congrès international (événement en ligne) sur l'analyse des impacts législatifs organisés par le Sénat de la République du Mexique et l'Universidad Autónoma de Querétaro.

Liste des abréviations

al.	alinéa
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
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPE-N/E	Commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des États
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
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
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

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 (chiffres 2.1, 3.1, 3.3, 3.5 et 3.6)