

# **Rapport annuel 2007 du Contrôle parlementaire de l'administration**

**Annexe au rapport annuel 2007 des Commissions de gestion et de la  
Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 25 janvier 2008

---



---

## **Vue d'ensemble des activités du CPA en 2007**

*« Nous avons pris des décisions, mais nous ne les mettons pas en œuvre », telle est en substance la mise en garde qu'adresse le chef Ralph à ses camarades dans le célèbre roman Sa Majesté des Mouches de William Golding. Si le processus parlementaire n'a heureusement pas pour objectif la survie sur une île déserte du Pacifique, il n'en demeure pas moins que la question de savoir comment l'exécutif met en œuvre les décisions prises par le Parlement ne cesse de se poser dans le cadre de la mission de surveillance parlementaire. L'exécutif agit-il dans la légalité, de façon transparente et efficace ? Les mesures prises ont-elles les effets visés ? Ces questions sont au cœur de l'activité du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), le centre de compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'évaluation politique.*

*Dans le présent rapport annuel, le CPA passe en revue un exercice riche et varié, au cours duquel il a achevé cinq évaluations et expertises d'envergure à l'attention des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG).*

*L'évaluation de la gestion immobilière civile de la Confédération a notamment montré que l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) a fait face à des exigences de restructuration et d'économies avec succès. Parallèlement, l'OFCL a entrepris un travail de professionnalisation de la gestion immobilière. Toutefois des potentiels d'optimisation existent certainement au regard des gains pouvant être tirés d'une meilleure communication avec les organisations d'utilisateurs, de la standardisation des procédures, de la mobilisation des processus d'amélioration et d'apprentissage, du développement d'instruments visant à favoriser un comportement économique, de l'introduction du modèle du locataire, de la mise en œuvre de l'imputation des prestations ainsi que de la comparaison avec d'autres organisations actives dans la gestion immobilière.*

*Concernant l'évaluation de la gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération, le CPA parvient à la conclusion que la conception des bases légales présente des lacunes et des incohérences. L'examen des dossiers des projets réalisés dans les régions étudiées et des enregistrements correspondants dans les bases de données n'a pas livré d'indices permettant de penser que les projets subventionnés ne répondent pas aux exigences légales. Des lacunes ont en revanche été constatées en matière de transparence du déroulement des projets. Les systèmes de contrôle en place ne facilitent pas la vérification du déroulement des projets par un contrôleur externe. Par ailleurs, le CPA a relevé que la surveillance exercée par certains offices fédéraux laissait à désirer. Ainsi, il existe relativement peu de documents stratégiques, programmes et objectifs relatifs à l'utilisation d'instruments de surveillance.*

*L'évaluation de l'acquisition d'armement au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports a montré qu'en tant que principal acteur en matière d'acquisitions, armasuisse affiche un niveau de qualité élevé dans différents domaines, notamment en ce qui concerne les instruments qu'elle utilise. Mais il est également apparu qu'il existe des potentiels*

---

*d'optimisation considérables en matière de pratique d'acquisition. On constate notamment l'absence, au niveau supérieur, de bases stratégiques pour l'acquisition. Par conséquent, une condition préalable importante fait défaut pour la mise en œuvre appropriée des obligations légales et le pilotage efficace de l'acquisition du point de vue de la gestion d'entreprise. D'un point de vue légal, il apparaît qu'une part infime des acquisitions peut faire l'objet d'un recours. Par ailleurs, armasuisse affiche une forte préférence pour la procédure invitant à soumissionner, laquelle est même parfois appliquée alors que le droit exigerait une adjudication plus axée sur la concurrence (procédure ouverte ou sélective). Dans les cas étudiés, les marchés ont certes été attribués selon des critères objectifs en soi, mais la transparence et la cohérence des procédures pourraient être améliorées. Sur le plan de la gestion d'entreprise, on constate que l'aspect qualitatif (performance) demeure très important. En revanche, les coûts d'acquisition et de processus (les coûts internes surtout) ainsi que les coûts du capital ne sont pas optimisés systématiquement comme c'est le cas dans les entreprises leaders en la matière.*

*Le CPA a étudié le rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la loi sur l'assurance-maladie (LAMal). Il a constaté qu'il existe encore un potentiel d'optimisation considérable, notamment parce que la Confédération utilise peu ses compétences et n'exerce pas suffisamment son rôle directeur. Pour la garantie de la qualité, la Confédération débloque des ressources relativement modestes en termes de personnel et de finances et se concentre avant tout sur le soutien apporté à des projets-pilotes dans des domaines sélectionnés. Malgré la mise en œuvre insatisfaisante de la garantie de la qualité par les partenaires tarifaires, à qui en incombe la responsabilité première, la Confédération n'a jusqu'à présent pas recouru à sa compétence légale qui lui permet d'édicter des dispositions en matière de garantie de la qualité.*

*Mandaté par les CdG, le CPA a développé au cours de l'année sous revue un nouvel instrument de la surveillance parlementaire, l'audit de gestion. L'éventail d'instruments des CdG peut être considéré comme adéquat, mais il présente une lacune pour ce qui est de la portée, de l'objet et de l'approche méthodologique. L'audit de gestion vient compléter les instruments existants dans la mesure où il est simple, standardisé et universel. Il permet d'étudier la gestion politique et opérationnelle d'un service fédéral (un office par exemple) par le biais d'une analyse sommaire des points forts et des points faibles sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. La faisabilité et l'utilité de l'audit de gestion ont été testées dans le cadre d'une étude de cas portant sur l'Office fédéral du sport. Le résultat de cette étude de cas étant positif, les CdG ont décidé d'intégrer en 2008 l'audit de gestion dans leur portefeuille d'instruments de contrôle.*

*S'appuyant sur les propositions du CPA, les CdG ont confié à celui-ci trois nouveaux mandats au cours de l'année sous revue. Tandis que le projet relatif à la garantie de la qualité selon la LAMal a pu être terminé dès la fin 2007, les deux autres mandats devraient être achevés au cours du deuxième et du troisième trimestre 2008.*

*L'un des mandats concerne l'évaluation de la conduite et de la surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération. Cette évaluation vise à analyser*

---

*l'adéquation des bases légales régissant la conduite et la surveillance de l'assurance-chômage, la mise en œuvre des activités de conduite et de surveillance et enfin les effets de ces activités sur les pratiques des organes de la Confédération, des cantons et des acteurs privés.*

*A travers l'évaluation de l'admission et de l'examen des prestations dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins (AOS), le CPA étudie actuellement un domaine stratégiquement important de l'assurance-maladie obligatoire. Il s'agit principalement de savoir si les structures et les processus de l'admission et de l'examen des prestations dans le domaine de l'AOS sont appropriés et si la procédure sélective, qui décide du remboursement ou non de prestations médicales existantes ou nouvelles, s'effectue en toute transparence, indépendance et objectivité, trois critères indispensables.*

*Outre son cœur de métier, la réalisation d'évaluations, le CPA est intervenu, cette année encore, dans le débat public et dans les milieux universitaires en effectuant des exposés et en publiant des articles scientifiques portant sur des thèmes politiques et administratifs. Il a en outre entretenu des relations suivies avec des services d'évaluation et des organes de contrôle parlementaire en Suisse et à l'étranger.*

*La fin de l'exercice 2007 marque également la fin de la 47<sup>e</sup> législature des Chambres fédérales. Une brève rétrospective montre que la période allant de 2004 à 2007 a été caractérisée par différentes réformes internes et externes pour le CPA. Elle permet en outre de dresser un bilan positif des activités du CPA au cours de la législature qui vient de s'achever.*

## **Table des matières**

<b>1 Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale</b>	<b>5</b>
<b>2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire</b>	<b>6</b>
2.1 Projets achevés	6
2.1.1 Gestion immobilière de la Confédération (domaine civil)	6
2.1.2 Gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération	9
2.1.3 Acquisition de l'armement au sein du DDPS	13
2.1.4 Le rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal	16
2.1.5 Projet-pilote Audit de gestion – développement et test d'un nouvel instrument de la haute surveillance parlementaire	17
2.2 Projets en cours	21
2.2.1 Conduite et surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération	22
2.2.2 Procédure d'admission et examen des prestations dans l'assurance obligatoire des soins	25
<b>3 Publications autres que les publications du CPA</b>	<b>27</b>
<b>4 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts</b>	<b>27</b>
<b>5 Nouvelles évaluations et audits en 2008</b>	<b>28</b>
<b>6 Bilan des activités du CPA durant la 47<sup>e</sup> législature des Chambres fédérales</b>	<b>28</b>
<b>Index des abréviations</b>	<b>36</b>

# Rapport

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

Le cœur de métier du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) consiste en la réalisation d'évaluations. Compte tenu du nombre et de la diversité des missions de l'Etat d'une part, des moyens limités de ce dernier d'autre part, l'évaluation constitue un outil majeur pour une gestion publique efficace. En complément des outils classiques du contrôle politique, l'évaluation permet d'étudier scientifiquement la conception, la mise en œuvre et les effets de mesures prises par l'Etat. Elle permet d'analyser comment les dispositions légales sont mises en œuvre par les autorités d'exécution et de vérifier que telle mesure a effectivement produit les effets escomptés. Par ailleurs, l'évaluation met au jour d'éventuels points faibles en termes de conception et d'exécution d'une mesure et indique comment y remédier.

Dans le cadre parlementaire, le procédé de l'évaluation est utilisé par les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et par les commissions législatives. Les CdG exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Elles mènent à bien leur mandat notamment en réalisant des inspections, en effectuant des visites auprès de services de l'administration fédérale et en examinant les rapports d'activité des organes soumis à leur contrôle. Au vu de la complexité des tâches devant être contrôlées et en complément des instruments ci-dessus, le procédé de l'évaluation s'est imposé comme un outil important de la haute surveillance parlementaire.

Outre le cadre de la haute surveillance, les mesures prises par l'Etat peuvent être évaluées par les commissions législatives. L'évaluation *ex ante* sert à estimer en amont l'impact d'un projet de loi, tandis que l'évaluation *ex post* permet de contrôler l'effet d'un texte de loi en vigueur dans l'optique d'une révision. En vertu de l'art. 170 de la Constitution fédérale (Cst.), la loi sur le Parlement (LParl), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2003, permet à toutes les commissions de faire évaluer l'efficacité des mesures prises par la Confédération.<sup>1</sup>

En raison du temps que requièrent les évaluations et de la complexité de leur méthodologie, les commissions confient leur réalisation à des services spécialisés. C'est dans le cadre de la professionnalisation de la haute surveillance parlementaire que le CPA a été créé au début des années 90. Les tâches de ce service spécialisé sont définies dans l'article 10 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement (OLPA)<sup>2</sup>. Le CPA réalise, à la demande des CdG, des évaluations et attire l'attention de ces dernières sur des sujets qui nécessitent une analyse approfondie. Il vérifie en outre la qualité des évaluations internes à l'administration et leur application aux

<sup>1</sup> Art. 44, al. 1, let. e de la loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement ; LParl ; RS **171.10**).

<sup>2</sup> 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**).

processus décisionnels. Le CPA assiste également les commissions législatives en effectuant des expertises scientifiques et évalue, à leur demande, l'efficacité des mesures prises par la Confédération. Enfin, il les conseille lors du traitement, sur le plan politique, des résultats des évaluations. Dès 2008, il pourra également réaliser des audits de gestion.

Les rapports du CPA sont pris en compte de diverses manières dans les processus décisionnels du Parlement et de l'exécutif. Ils constituent la base des recommandations des CdG à l'intention des organes contrôlés et d'interventions parlementaires. Ils sont en outre pris en considération dans le cadre de révisions de lois et d'ordonnances ou encore de processus de réforme internes mis en œuvre par l'administration. En règle générale, les rapports du CPA sont publiés ; ils peuvent être commandés auprès du CPA ou téléchargés sur le site Internet du Parlement : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) (liens Commissions / CPA).

Le CPA accomplit sa mission sur la base de mandats que lui confient les commissions parlementaires. Partie intégrante des Services du Parlement, il est subordonné administrativement au Secrétariat des CdG. Du point de vue scientifique, le CPA exerce son activité de manière autonome et dans le respect des normes pertinentes. Il coordonne ses activités avec les autres organes de contrôle de la Confédération et il entretient des relations suivies avec des hautes écoles, des instituts de recherche privés et des organes d'évaluation publics, en Suisse et à l'étranger.

Pour remplir sa mission, le service comprend une équipe de recherche interdisciplinaire, dont l'effectif correspond à 3,6 postes à plein temps, et un secrétariat chargé des tâches administratives. Le CPA dispose de droits d'information étendus. Il est en relation directe avec toutes les autorités, services ou personnes chargés de tâches de la Confédération et il peut requérir auprès d'eux les pièces et informations dont il a besoin. Le secret de fonction n'est pas opposable à l'obligation d'informer. Le CPA veille à la protection de ses sources d'information et il traite ses résultats d'évaluation de manière confidentielle, jusqu'à la décision formelle de publication, prise par les commissions. Il peut faire appel à des experts externes et leur conférer vis-à-vis de l'administration les droits nécessaires en matière d'information.

## **2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire**

### **2.1 Projets achevés**

#### **2.1.1 Gestion immobilière de la Confédération (domaine civil)**

La gestion immobilière de la Confédération dans le domaine civil est confiée selon l'ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique (OILC) à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Le portefeuille immobilier géré par l'OFCL compte 2'800 bâtiments accueillant 22'000 places de travail. La valeur de remplacement des immeubles civils est estimée à près de 5 milliards de francs. Outre les bâtiments administratifs, ce portefeuille comprend les bâtiments de douane, des bâtiments de prestige, tels que les musées, et les bâtiments des

représentations suisses à l'étranger. En 2006, l'OFCL a mené des projets de constructions et de rénovations pour un montant de l'ordre de 240 millions de francs. En outre, le domaine constructions de l'OFCL occupe un peu moins de 400 équivalents pleins-temps dont près de la moitié constitue du personnel de nettoyage.

Depuis sa création en 1999, l'OFCL a engagé de nombreux projets d'organisation et de réorganisation. En outre, l'OFCL a été fortement touché par les programmes d'allégement budgétaire et d'abandon des tâches.

Dans ce contexte, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé en 2006 le CPA d'effectuer une évaluation de la gestion immobilière civile de la Confédération et plus particulièrement sur les compétences et la coordination dans ce domaine. Pour ce faire, le CPA a conduit une quarantaine d'entretiens avec des représentants de l'OFCL et des organisations d'utilisateurs ainsi qu'avec des experts de la branche. Il a également réalisé un sondage auprès de trente-neuf unités de l'administration. Des comparaisons ont en outre été réalisées dans le cadre d'un mandat confié à une entreprise spécialisée. Un benchmarking quantitatif aurait dû compléter le benchmarking qualitatif. Il devait porter sur les coûts et les effectifs par domaine et par prestation et devait permettre de répondre aux questions portant sur les potentiels d'économie. Il n'a pas pu être conduit à terme du fait de la qualité ou de la non-disponibilité des données souhaitées.

L'évaluation a répondu aux trois questions principales suivantes :

1. Les bases normatives et le contexte institutionnel permettent-ils une gestion immobilière efficiente ?
2. La mise en œuvre par l'OFCL de la stratégie de gestion immobilière est-elle adéquate ?
3. Quelles seront les conséquences des réformes en cours sur la coordination entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs ?

Concernant la première question, l'évaluation montre que les bases normatives définissant les objectifs et les compétences sont relativement claires et précises. Toutefois, ces bases ainsi que le contexte institutionnel ne permettent pas une gestion immobilière vraiment efficiente car premièrement, les objectifs stratégiques ne sont pas suffisamment concrétisés (il manque un lien avec les objectifs opérationnels) par le Département fédéral des finances, deuxièmement, les droits et devoirs des organisations d'utilisateurs ne sont pas suffisamment précis et troisièmement, les processus de décisions sont soumis aux pouvoirs des départements. L'OFCL agit dès lors dans un contexte difficile marqué par des départements et leurs services, qui acceptent de manière diverse son rôle en matière de gestion immobilière.

La deuxième question, portant sur la mise en œuvre, s'est précisée par l'analyse du management, de la stratégie, de l'organisation, des processus et prestations et enfin des ressources.

En matière de management, il a été relevé que dès sa création, en 1999, l'OFCL a fait face à des exigences de restructuration et d'économies (programmes d'allégement budgétaire) avec succès. Parallèlement, l'OFCL a entrepris un travail de professionnalisation de la gestion immobilière qui s'est concrétisé par la formation des collaborateurs, la révision de l'OILC, la définition des processus, l'introduction du système SAP, la préparation de l'introduction du modèle du

locataire et de l'imputation des prestations. Cette professionnalisation de l'office est aussi illustrée par les compétences des collaborateurs, bien jugées par les organisations d'utilisateurs dans le cadre de notre sondage. Dans ce contexte, les priorités ont été logiquement portées par l'OFCL sur les demandes et exigences politiques ainsi que sur celles émanant du département. Toutefois, certains autres principes ont été écartés alors qu'ils apparaissent comme des éléments fondamentaux, à savoir : une orientation clients comme base de la culture d'entreprise, des actions proactives plutôt que réactives (comptabilité analytique, pilotage par indicateurs), et des processus d'amélioration et d'apprentissage (système de contrôle et d'évaluation) soutenant l'ensemble des processus et des prestations. Le report de ces éléments n'est pas en adéquation avec d'une part la volonté de professionnalisation de l'office et d'autre part, le travail en partenariat défini dans l'OILC.

La stratégie menée par l'OFCL est conforme au cadre normatif. La mise en œuvre de la stratégie se base sur des objectifs opérationnels et des instruments qui lui permettent de suivre et de piloter ses activités. La stratégie immobilière de l'OFCL se confronte parfois à celles des organisations d'utilisateurs. En effet, l'OFCL mène une stratégie immobilière de long terme et se heurte à des besoins des organisations d'utilisateurs à court terme. De plus, les organisations d'utilisateurs et les secrétariats généraux de leur département respectif ne partagent malheureusement pas tous leur vision à long terme avec l'OFCL, pourtant nécessaire à ce dernier pour mener une stratégie conforme à leurs besoins. La méconnaissance de la stratégie de l'OFCL par les organisations d'utilisateurs est problématique dès lors qu'elle s'accompagne d'une communication insuffisante tant entre l'OFCL et les offices fédéraux, qu'à l'intérieur des départements de ces derniers (pour les questions immobilières). Du fait de leur manque de concrétisation, tous les objectifs stratégiques ne disposent pas de la même importance dans le cadre des activités de mise en œuvre. Par exemple, l'objectif visant à développer la prise de conscience des coûts et à favoriser un comportement économique ne s'est pas concrétisé : la stratégie et les instruments visant à favoriser ce comportement économique ne sont pas clairs, en outre ils ne permettent pas de juger si les organisations d'utilisateurs respectent les normes et standards. Les apports de l'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération ainsi que du modèle du locataire restent à être observés dans la pratique. Enfin, la stratégie doit aussi pouvoir intégrer les intérêts des différentes parties prenantes. C'est pourquoi, il manque un objectif stratégique (mesurable) lié à la satisfaction des utilisateurs.

En matière d'organisation, le domaine constructions de l'OFCL, constitué de ses trois sections de gestion immobilière, gestion de projets et de gestion des ouvrages et des bâtiments, est clair dans sa structure de base. C'est davantage à l'intérieur de cette organisation, c'est-à-dire à l'intérieur de ses différentes sections qu'il existe un manque de clarté au niveau de la répartition des compétences et des responsabilités pour les organisations d'utilisateurs. Ces dernières remédient à cet état de fait en nouant des contacts personnels au sein de l'OFCL. En outre, l'organisation de l'OFCL apparaît en constante mutation. Certains principes sont en cours d'introduction mais il se pose la question de savoir si ces mesures vont assez loin : le principe du facility management ne se répercute pas encore visiblement dans les processus et dans l'organisation.

En matière de processus et de prestations, il a été relevé que l'OFCL a consacré beaucoup d'efforts et de ressources dans la définition des processus et que l'office a le mérite d'avoir formalisé cette approche et de vouloir encore la développer. Toutefois, le manque d'orientation clients des processus, la faible standardisation qu'ils ont engendrée concrètement dans le travail de tous les jours et le fait qu'ils n'aident pas à une meilleure communication ni avec les organisations d'utilisateurs ni à l'interne de l'OFCL doivent aussi être mentionnés. De plus, certains concepts et principes de fonctionnement en relation avec les organisations d'utilisateurs (tels que guichet unique, gestion de la relation client « CRM », facility management) n'ont pas figuré dans les priorités à la base du développement des processus. Enfin, la définition et la mise en œuvre des processus ne se sont pas accompagnées d'une évolution positive de la perception de la qualité des prestations par les organisations d'utilisateurs.

En matière de ressources, l'organisation interne des offices fédéraux est aussi déterminante pour la bonne coordination avec l'OFCL. En effet, les offices définissent de manière variable les compétences, les interfaces et l'organisation en matière immobilière, ce qui influence directement la qualité de la collaboration avec l'OFCL. Ce dernier fait donc face à des offices plus ou moins bien organisés et sensibilisés en matière de comportement économique par leur département. Par ailleurs, le principe de collaboration en partenariat posé par l'OILC est peu exploité : la satisfaction des utilisateurs pourrait être améliorée par une communication plus transparente des décisions. En outre, il n'existe pas d'instruments (outil informatique par exemple) et d'informations (données par exemple) mis à disposition des organisations d'utilisateurs visant à faciliter leur gestion économique. La prise en compte systématique des besoins et de l'avis des organisations d'utilisateurs dans la sélection d'un prestataire de services et dans son évaluation a posteriori permettrait de gérer ces ressources externes de manière plus efficiente.

Concernant la troisième question relative aux conséquences des changements actuels, il a été relevé que les réformes actuelles (nouveau modèle comptable de la Confédération et modèle du locataire) vont dans le sens d'une meilleure transparence des coûts ainsi que du développement d'une relation prestataire/clients. Mais, l'OILC, dans sa version actuelle, n'est pas adaptée à ces nouvelles logiques relationnelles. Il conviendrait dans le cadre de sa mise à jour (en cours) de bien préciser quels sont les droits et devoirs des organisations d'utilisateurs.

Enfin, l'imputation des prestations n'est pas la solution unique et suffisante pour encourager un comportement économique. Le benchmarking interne (entre offices, entre bâtiments), la communication avec les organisations d'utilisateurs, le travail en partenariat avec les offices, la mobilisation de ressources des organisations d'utilisateurs en constituent d'autres déterminants.

### **2.1.2 Gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération**

Sur mandat de la CdG-N, le CPA a effectué en 2006 une évaluation de la gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération afin d'apporter des éclaircissements à différents aspects de ce domaine politique considérés comme problématiques par les experts. Il s'agissait notamment des observations faites par la plate-forme

nationale contre les dangers naturels (PLANAT), par exemple des redondances dans les bases légales, un manque de clarté concernant les compétences et une coordination lacunaire entre les nombreux acteurs.

Les questions soulevées dans le cadre de l'évaluation portaient sur la conception des bases légales, la transparence, la légalité, la surveillance exercée par la Confédération et l'efficacité des mesures subventionnées par la Confédération. Le CPA a cherché à y répondre par une analyse documentaire, deux expertises<sup>3</sup> et des entretiens avec des experts. En raison de la disponibilité des données, la période d'observation a dû être limitée à la période allant de 1993 à 2005. Durant cette période, tous les projets relevant de la protection contre les dangers naturels ont été étudiés dans les deux régions retenues qui ont bénéficié de subventions fédérales (Surselva : 111 projets ; Visp : 115 projets). L'Office fédéral des eaux et de la géologie et l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (regroupés depuis début 2006 au sein de l'Office fédéral de l'environnement – OFEV) ont versé environ les 70 % de ce total. Outre l'OFEV, la protection contre les risques naturels incombe, à l'échelon de la Confédération, à l'Office fédéral des routes, à l'Office fédéral de l'agriculture, à l'Office fédéral des transports et à l'Office fédéral de la protection de la population.

Les réponses apportées à la question portant sur la cohérence des bases légales de la Confédération en matière de risques naturels ont montré que la Constitution aborde la question de la protection contre les risques naturels de manière sectorielle et que les dispositions correspondantes manquent de cohérence et sont incomplètes. Ces dispositions constitutionnelles sectorielles et dissemblables déteignent sur le niveau législatif. Les bases légales ne prévoient aucune planification stratégique supradépartementale de la gestion des risques naturels. Pour ce qui est de la prise en compte de l'efficacité, les bases légales relatives aux risques naturels comportent, notamment dans les secteurs de l'aménagement des cours d'eau et des forêts, des dispositions visant à garantir une utilisation efficace des subventions par les cantons. Toutefois, en vertu des dispositions en vigueur jusqu'ici, le régime de subventions ne permet de tenir compte de l'efficacité que de manière limitée en raison des différentes incitations qu'il crée pour les cantons. La question relative à l'orientation risque a permis de constater que certaines approches permettent déjà de tenir compte des risques lors de l'octroi de subventions, par exemple les normes appliquées au subventionnement des cartes des dangers. En revanche, les bases légales ne contiennent aucune disposition explicite en la matière.

Une deuxième question consistait à savoir comment évaluer les mesures subventionnées par la Confédération sous l'angle de la légalité et de la transparence. L'examen des dossiers des projets réalisés dans les régions étudiées et des enregistrements correspondants dans les bases de données n'a pas livré d'indices permettant de penser que les projets subventionnés ne répondent pas aux exigences légales. Des lacunes ont en revanche été constatées en matière de transparence du déroulement des projets relatifs aux mesures subventionnées. Les systèmes de contrôle en place ne facilitent pas la vérification du déroulement des projets par un

<sup>3</sup> Erwin Hepperle, docteur en droit et dipl. sc. nat. EPF, de l'Institut des écosystèmes terrestres de l'EPF de Zurich a été chargé par le CPA d'étudier la conception des bases légales. Les questions concernant l'exécution, la surveillance et l'efficacité des mesures subventionnées par la Confédération ont été traitées par le bureau B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung dans le cadre d'un mandat.

contrôleur externe. Les bases de données des offices fédéraux concernés diffèrent de manière importante, aussi bien du point de vue de leur taille que des paramètres enregistrés, ce qui nuit à la transparence du régime des subventions et à la coordination entre les offices concernés. Les recoupements des bases légales obligent les services fédéraux à coordonner leur action. La coordination entre les offices ou les départements est difficile et chronophage. C'est lors de la remise en état après d'importantes intempéries que les besoins en matière de coordination entre offices sont les plus importants. Lorsque tel est le cas, les offices fédéraux s'entendent rapidement sur la répartition des projets. Si cette façon de procéder a fait ses preuves, elle présente également un risque d'arbitraire.

Les offices fédéraux allouent des aides financières sur la base des requêtes déposées par les cantons. Ils vérifient que celles-ci répondent aux objectifs et aux critères donnant droit à des subventions. Tous les offices ne disposent pas de prescriptions claires s'appliquant au contenu des requêtes. Ils fondent leurs décisions sur les analyses coût/utilité, mais celles-ci manquent d'homogénéité et ne sont pas comparables entre elles, ce qui en limite l'intérêt. Lorsqu'ils allouent des aides fédérales, les offices sont tenus de respecter leur budget. En règle générale, les offices ne prennent pas les décisions correspondantes en fonction d'un ordre de priorité établi sur la base des critères d'une gestion intégrée des risques.

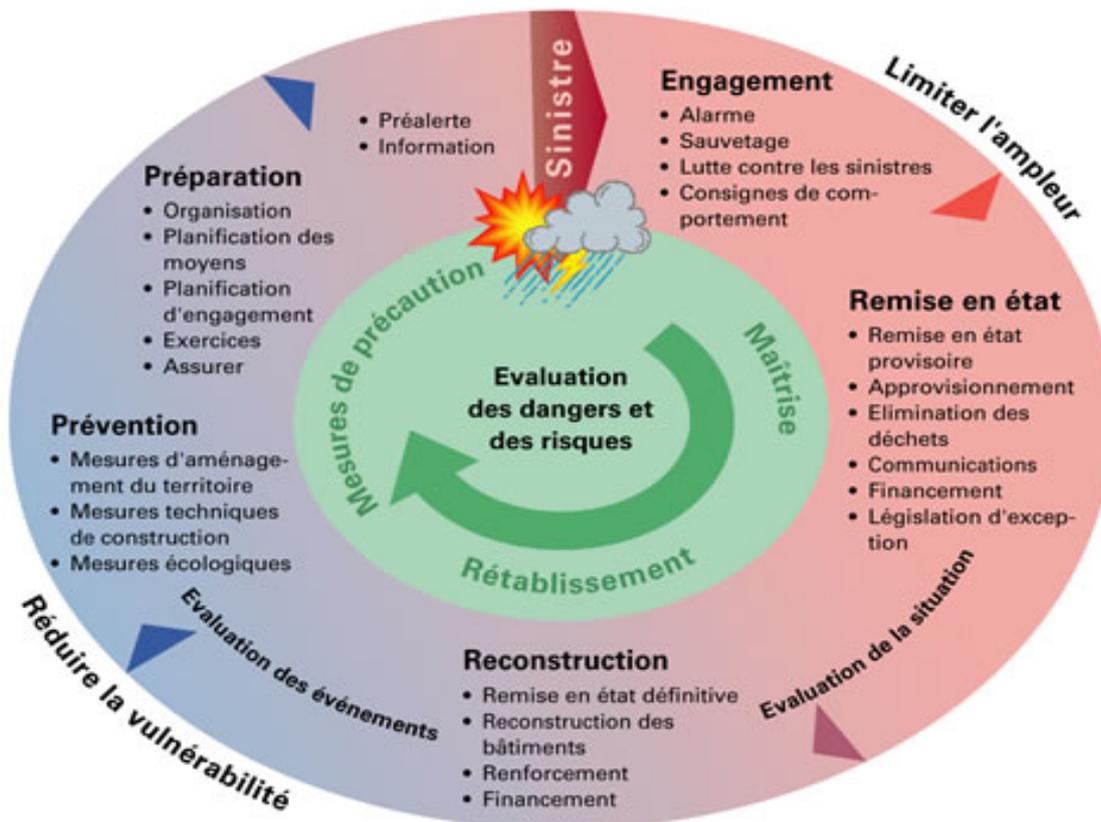
La protection contre les dangers naturels est une tâche commune à la Confédération et aux cantons, dont une grande partie des coûts (60% et plus) peut être assumée par la Confédération. C'est pourquoi, la surveillance de l'affectation des financements joue un rôle essentiel. L'évaluation montre toutefois que les services fédéraux exercent cette surveillance de manière différente. Globalement, en l'absence quasi généralisée de documents stratégiques, de programmes et d'objectifs relatifs à l'utilisation d'instruments de surveillance, cette surveillance ne peut être qualifiée de cohérente. Aucun des offices fédéraux concernés ne dispose d'un effectif particulier affecté à la surveillance. La plupart d'entre eux utilisent essentiellement des instruments de surveillance préventifs. Les décisions sont prises sur la base de dossiers. Le déroulement des projets est lui aussi examiné principalement à partir des documents soumis par les bénéficiaires des subventions. Cette surveillance est certes efficace, mais il faut également des instruments rétrospectifs tels que des contrôles par sondage et des visites sur le terrain. Or, ceux-ci sont utilisés plutôt rarement et ont même été réduits par le passé.

L'évaluation n'a permis de répondre que *partiellement* à la question de savoir si les mesures subventionnées sont décidées en fonction de leur efficacité et si elles parviennent à couvrir les risques naturels existants. L'évaluation de l'efficacité des projets réalisés ne pouvait être que ponctuelle étant donné que les cartes des dangers disponibles ne couvrent pas l'ensemble du territoire et des types de risques. Là où le respect de ce critère a pu être vérifié, il est apparu que les mesures protégeaient efficacement les régions concernées. Bien que les mesures réalisées concernent des types de dangers différents et sont géographiquement indépendantes les unes des autres, il est légitime de se demander si une amélioration de la coordination entre les offices fédéraux serait en mesure d'augmenter l'efficacité globale des mesures. On constate par ailleurs que, dans les régions étudiées, la part des subventions consacrées aux mesures de remise en état – entre 60 et un peu plus de 70% – est particulièrement élevée, ce qui s'explique par les grandes intempéries qui ont sévi

dans ces régions. Reste tout de même à savoir si cette part n'est pas également imputable à l'absence de stratégie axée sur les risques.

**Le cycle de gestion intégrée des risques : mesures de précaution, maîtrise et rétablissement**

*Illustration 1*



Source : <http://www.naturgefahren.ch/index.php?&IID=2> (Gestion des risques)

Le rapport Stratégie dangers naturels en Suisse présenté par PLANAT en 2004 propose une stratégie moderne basée sur la gestion intégrée des risques (ill. 1). La clé de voûte de la stratégie proposée consiste à passer d'une approche privilégiant la pure défense contre le danger à un modèle de gestion du risque qui permet de mieux tenir compte du risque et est plus efficace techniquement et économiquement. Dans le domaine des forêts et de l'aménagement des cours d'eau, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), qui sera mise en œuvre en 2008, a repris certains éléments de la stratégie de PLANAT. Une nouveauté importante de la RPT concerne l'harmonisation des taux de subventionnement des mesures exécutées en vertu de la loi sur les forêts et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau. Dans ces deux secteurs, la RPT entraîne l'abandon de l'échelonnement du taux de subventionnement en fonction de la capacité financière des cantons. Ces derniers reçoivent des subventions de la Confédération calculées en fonction du risque et des besoins.

La mise en regard des résultats de l'évaluation avec les nouveautés apportées par la RPT dans le domaine des risques naturels montre que les problèmes identifiés sont dorénavant pris en compte et traités. Il faudra attendre la fin du programme quadriennal des conventions de prestations s'inscrivant dans le cadre de la RPT (2012) avant de pouvoir se prononcer sur la mise en œuvre des nouveautés et sur les améliorations qu'elles apportent en pratique.<sup>4</sup>

### 2.1.3 Acquisition de l'armement au sein du DDPS

Ces derniers temps, les acquisitions d'armement ont de nouveau suscité des controverses au sein de l'opinion publique et lors des consultations parlementaires. C'est dans ce contexte que la CdG-N a chargé en 2006 le Contrôle parlementaire de l'administration de réaliser une étude sur l'acquisition d'armement (immeubles exceptés). Celle-ci devait porter sur la phase d'évaluation et de sélection de matériel militaire par armasuisse. L'étude a tenté de répondre aux deux questions suivantes :

1. Que penser du processus d'acquisition du point de vue légal ?
2. Que penser du processus d'acquisition du point de vue de la gestion d'entreprise ?

L'étude repose sur des analyses approfondies de documents, des entretiens et l'évaluation de données provenant des systèmes d'informations internes d'armasuisse. Ce faisant, quatre projets d'acquisition ont été analysés en profondeur.<sup>5</sup> Du point de vue de la gestion d'entreprise, l'actuelle pratique d'acquisition d'armasuisse a été mesurée à l'aune stricte de la pratique d'entreprises industrielles et technologiques leaders comparables.<sup>6</sup>

Globalement, on retiendra qu'en tant que principal acteur en matière d'acquisitions, armasuisse affiche un niveau de qualité élevé dans différents domaines, notamment la documentation des processus. Soulignons également que, dans un environnement soumis à des turbulences, il a initié de nombreuses mesures qui vont dans la bonne direction. Ainsi, la formation dans le domaine du droit des marchés publics a été renforcée, un système de gestion (certifié) a été mis en place, la saisie du temps de travail a été introduite et un système de controlling moderne est en cours de réalisation. Pourtant, les résultats de l'étude l'attestent, armasuisse n'a pas encore atteint son objectif.

La principale lacune réside dans *l'absence de bases stratégiques*. Ainsi, il manque une condition préalable importante aussi bien pour la mise en œuvre appropriée des dispositions que pour le pilotage efficace des acquisitions du point de vue de la gestion d'entreprise.

<sup>4</sup> A la session d'automne, un membre du Conseil national a déposé une motion qui reprend des constatations de l'évaluation du CPA. Son auteur demande notamment au Conseil fédéral d'élaborer une stratégie interdépartementale d'affectation efficiente des ressources pour la prévention des risques naturels. Voir la motion 07.3625 Lutte contre les risques naturels, du 3.10.2007.

<sup>5</sup> Les acquisitions suivantes ont été analysées: système d'information de conduite, système radio à ondes courtes SE-240, véhicule sanitaire, moteur hors-bord.

<sup>6</sup> L'analyse et l'évaluation du point de vue de la gestion d'entreprise ont été effectuées en étroite collaboration avec Zellweger Management Consulting AG, Pfäffikon (SZ).

- Comme le montre de manière exemplaire le cas de l’acquisition d’un système d’instruction des pilotes de jets (PC-21), il manque des consignes claires pour la concrétisation d’un cadre, qui, non sans raison, est très peu réglementé au niveau législatif. En raison de l’absence de consignes à l’échelon stratégique, on court le risque de voir des cas comparables en matière de pratique d’acquisition ne pas être traités de la même manière. De plus, l’action de l’Etat risque d’être imprévisible et de manquer de lisibilité. Enfin, l’examen des implications de l’importation d’armement sur le plan de la politique extérieure, qui intervient à un stade très tardif du processus de planification et d’acquisition, privilégie les besoins militaires aux dépens des intérêts de la politique extérieure.
- Du point de vue d’une gestion moderne des acquisitions, il manque une stratégie claire en matière d’acquisitions. Une telle stratégie pourrait limiter la création de monopoles dus à des contraintes systémiques et, en cas de monopoles inévitables, elle pourrait définir en amont des règles à des fins de transparence. Par ailleurs, l’absence de stratégie a pour conséquence que des ressources sont utilisées en trop grande quantité pour des projets plus simples et stratégiquement moins importants. Celles-ci font ensuite défaut pour la réalisation de projets stratégiquement plus importants.

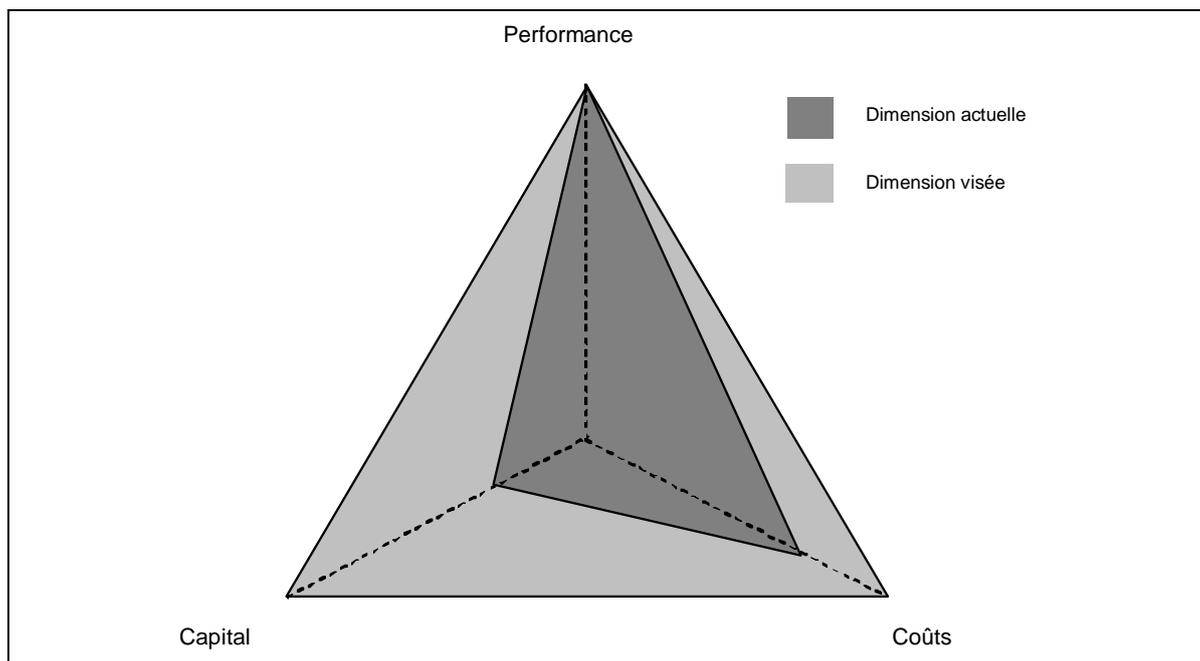
D’un *point de vue* strictement *légal*, les principales conclusions sont les suivantes :

- En matière d’acquisition d’armement, le principe de la concurrence n’est appliqué que de manière limitée. D’une part, armasuisse explique qu’en raison de situations monopolistiques, de nombreux marchés doivent être adjugés de gré à gré, notamment dans le domaine de la maintenance. D’autre part, des dispositions d’exception contenues dans le droit des marchés publics permettent des restrictions à la concurrence pour de nombreuses acquisitions (par ex. procédure invitant à soumissionner pour les acquisitions de matériel de guerre). Cependant, du point de vue du droit suisse, l’approche concurrentielle de l’actuelle pratique d’acquisition n’est pas satisfaisante.<sup>7</sup> En effet, la procédure invitant à soumissionner est systématiquement préférée aux procédures plus axées sur la concurrence que sont les procédures ouvertes et sélectives, parfois même dans des cas où ce choix est problématique du point de vue légal voire interdit.
- On remarque avec satisfaction que dans toutes les procédures concurrentielles analysées, armasuisse a recouru à des critères objectifs en soi et à des instruments d’évaluation structurés. Cependant, la transparence de la procédure et des critères d’évaluation lors de l’adjudication de marchés d’armement laisse parfois à désirer (communication du déroulement de la procédure et critères d’évaluation, cohérence des critères au fil du temps).
- Enfin, plus de 95 % du volume des acquisitions sont adjugés sans que le droit des marchés publics ne prévoie de possibilité de recours.

<sup>7</sup> En exigeant des adjudications concurrentielles dans le domaine de l’armement, le droit suisse va au-delà des exigences minimales requises par un accord international en la matière (General Procurement Agreement; RS **0632.231.422**).

## Pondération des dimensions du capital, des coûts et des performances (estimation qualitative fondée)

Illustration 2



Source : Zellweger Management Consulting

Dans l'optique d'acquisitions efficaces, on constate, *sous l'angle de la gestion d'entreprise*, que les coûts d'acquisition et les coûts du capital ne sont pas suffisamment pris en compte par rapport aux aspects qualitatifs (performance) (ill. 2). Les points suivants retiennent plus particulièrement notre attention :

- Les cahiers des charges demeurent trop longtemps à l'état d'ébauche et sont généralement trop spécifiés, ce qui fait monter les coûts. La tendance consiste à y intégrer des spécifications nouvelles ou modifiées à un stade très tardif. Cela a pour conséquence que les projets ne peuvent pas être traités de façon suffisamment ciblée. Les cahiers des charges trop spécifiés restreignent considérablement l'éventail des solutions disponibles sur le marché.
- La pondération des critères qualitatifs est très forte dans l'évaluation du matériel militaire, ce qui fait augmenter les coûts d'acquisition à proprement parler et les coûts de processus (évaluations onéreuses). Notons cependant que, grâce à un cadre financier restreint et aux instruments d'évaluation utilisés, qui tiennent systématiquement compte du prix, des limites sont posées à une logique axée purement sur la qualité.
- Il existe également un potentiel d'optimisation dans le management : la direction ne dispose pas d'objectifs clairs déclinés projet par projet concernant la durée et les coûts. Le système de controlling, bien conçu, n'est qu'en partie opérationnel et l'utilisation de ses éléments déjà disponibles en tant qu'instrument de gestion n'est pas satisfaisante. Il s'agit avant tout d'épuiser les crédits et d'utiliser au maximum les ressources en personnel, ce qui est notamment favorisé par les structures d'incitation en place dans le

département (réduction de personnel, pilotage financier à un échelon supérieur).

Enfin, il faut souligner que la plupart des problèmes ne pourront être résolus si armasuisse fait cavalier seul, mais qu'ils nécessiteront la collaboration active de tous ses partenaires au sein du département. Les changements profonds dans le domaine du personnel représentent certes un défi de taille pour armasuisse, mais ils constituent aussi une opportunité pour renforcer les compétences indispensables dans l'acquisition stratégique et dans les champs technologiques prioritaires.

#### **2.1.4 Le rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal**

Garantir des soins de haute qualité est l'un des objectifs principaux de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal), entrée en vigueur en 1996. Conformément à l'ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal), les fournisseurs de prestations et les assureurs ou leurs organisations sont chargés de l'application de cette garantie de la qualité des soins. La Confédération dispose toutefois de vastes compétences en ce qui concerne la surveillance, le monitoring et le pilotage de cette application.

Ces dernières années, les articles de presse consacrés aux erreurs médicales, aux taux élevés d'infections nosocomiales ainsi qu'aux décès et coûts qu'ils occasionnent n'ont cessé de mettre le doigt sur les déficits de l'application de la garantie de la qualité des soins. Les critiques sont également venues des milieux politiques et des experts, qui déplorent que, dix ans après l'entrée en vigueur de la LAMal, la Suisse soit un pays sous-développé en matière de garantie de la qualité. Dans ce contexte, un renforcement du rôle de direction de la Confédération a été exigé.<sup>8</sup>

Face à ces critiques, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a, début 2007, chargé le CPA d'évaluer le rôle de la Confédération dans le domaine de la garantie de la qualité selon la LAMal. L'étude a porté, d'une part sur une analyse du cadre légal et normatif prévu par la LAMal en matière de garantie de la qualité. D'autre part, il s'est agi de savoir si la Confédération assume ses tâches de manière adéquate et exploite la marge de manœuvre dont elle dispose.

S'appuyant sur l'analyse du cadre légal et normatif, l'étude montre que la conception de la garantie de la qualité présente à la fois des points forts et des points faibles. Ainsi, la répartition des compétences est considérée comme étant bien appropriée : la mise en œuvre de la garantie de la qualité étant déléguée aux partenaires tarifaires, la compétence d'exécution est transmise aux détenteurs du savoir-faire indispensable et s'avère conforme au principe de la LAMal (autonomie tarifaire). Les fonctions de surveillance et de régulation des autorités (Confédération et cantons) correspondent elles aussi au principe fondamental du système de santé suisse, lequel attribue à la Confédération un rôle exclusivement subsidiaire.

L'étude situe les lacunes de la conception au niveau des instruments de surveillance et de sanction de la Confédération prévus par la loi ainsi que de l'absence

<sup>8</sup> Motion 04.3624 « L'assurance-qualité et la sécurité des patients dans le domaine de la santé », du 25.11.2004.



concernés et les visites auprès de services ; à l'autre extrémité de l'éventail, on trouve les inspections et les évaluations, plus fouillées et qui, pour certaines, exigent une charge de travail très importante. Globalement, cet éventail d'instruments des CdG peut être considéré comme adéquat. Toutefois, il présente une lacune importante et ce, à trois égards :

- Premièrement, il manque un instrument de portée moyenne, qui représente un compromis entre profondeur d'analyse et charge de travail.
- Deuxièmement, les inspections et les évaluations effectuées par les CdG sont fortement axées sur les *contenus* politiques. Jusqu'à présent, les CdG ne poursuivaient pas systématiquement une approche inspirée de la gestion d'entreprise, qui se penche sur les processus de gestion de services fédéraux, lesquels processus sous-tendent ces contenus.
- Troisièmement, les inspections et évaluations ne sont pas mises en œuvre de manière standardisée. Chaque objet est traité dans le cadre d'une méthodique spécifique. Cette approche permet certes une focalisation sur le cas examiné, mais elle est très onéreuse et complique les comparaisons croisées entre différentes analyses menées par le CPA.

C'est dans ce contexte que les CdG ont chargé le CPA, en 2006, de développer et de tester de manière empirique un audit de gestion qui serait susceptible de combler cette lacune.

Il s'agissait donc de mettre au point un instrument standardisé, autant que possible universel et requérant une charge de travail raisonnable, qui permette, par le recours à une méthodologie basée sur la gestion d'entreprise, une évaluation sommaire de services fédéraux sous l'angle de la haute surveillance parlementaire.

Les principales caractéristiques de cet instrument sont les suivantes :

- L'audit de gestion a pour *but* de se pencher sur une unité d'organisation – un office fédéral ou le secrétariat général d'un département, par exemple. L'évaluation, quant à elle, analyse en général différentes mesures de la Confédération, tout au long de la chaîne d'efficacité de l'administration publique, en tenant compte de tous les acteurs de l'exécution (y compris les acteurs cantonaux et privés).
- Les *questions* typiques de l'audit sont par exemple : La mission politique du service audité est-elle claire et les instances politiques qui le pilotent exercent-elles de manière appropriée leur devoir de surveillance ? Le service audité dispose-t-il d'une stratégie, de structures et de produits pertinents pour remplir sa mission ? Est-il clairement positionné dans l'environnement politique et la coordination avec les partenaires stratégiques fonctionne-t-elle bien ? Alloue-t-il ses ressources de manière transparente et efficace, dans le respect de ses priorités stratégiques ? Dispose-t-il d'un controlling approprié et fournit-il aux instances politiques l'information dont elles ont besoin pour le piloter ? L'audit de gestion constitue un instrument d'analyse relativement sommaire, de portée moyenne. A l'instar d'un bilan de santé, il contrôle les principaux processus de gestion d'un service, sous l'angle de la haute surveillance parlementaire.
- Les *possibilités d'utilisation* de l'audit de gestion sont variées : dans l'optique de l'amélioration continue de l'action de l'administration, les CdG

peuvent s'y référer pour formuler des recommandations à l'attention du Conseil fédéral et des services concernés. L'audit peut en outre fournir des pistes pour un recours ciblé à des inspections ou à des évaluations futures et, une fois publié, contribuer à la transparence de l'action de l'administration.

- Au sein du contrôle fédéral, l'audit *se positionne* comme suit : comme nous l'avons déjà évoqué, par rapport aux instruments existants des CdG, il est délimité par sa portée moyenne, l'accent mis sur la gestion et sa démarche largement standardisée ; par rapport aux instruments du contrôle financier, par la priorité qu'il donne aux aspects du pilotage de l'administration qui ne sont pas directement financiers ;<sup>9</sup> enfin, par rapport au controlling interne à l'administration, par sa position dans le cadre de la *haute surveillance* parlementaire. Concernant ce dernier point, l'audit de gestion doit expressément veiller à ce que la haute surveillance parlementaire garde le recul nécessaire. Il n'a pas pour but d'étudier la micro-gestion d'un service mais les grandes lignes de sa gestion politique et opérationnelle, sous l'angle de l'opportunité, de la transparence et de l'efficacité.

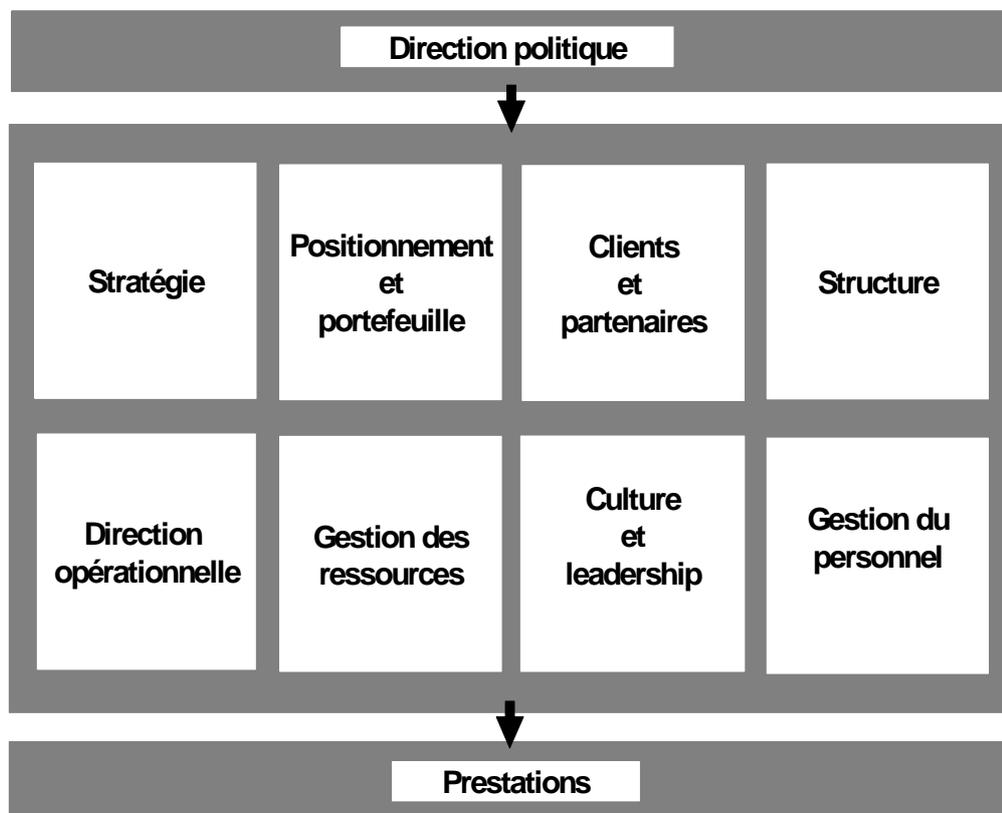
Pour ne pas avoir à réinventer la roue, le CPA s'est tout d'abord fait une idée des approches adoptées en Suisse et à l'étranger. Il s'est plus particulièrement penché sur l'*audit financier*, sur l'*audit de performance*<sup>10</sup> (ou *value for money audit*) réalisé par les cours des comptes dans l'espace anglo-saxon et sur le *Common Assessment Framework* ou Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques (CAF). Le CAF est un système d'évaluation de la qualité inspiré du modèle EFQM et destiné aux administrations publiques des pays de l'Union européenne.<sup>11</sup> Etant donné qu'aucune des approches citées ne remplissait entièrement les spécifications évoquées plus haut, le CPA a développé son propre instrument, dans le cadre d'un projet à la chaire IDT-HSG de l'Université de Saint-Gall.

Le cadre d'évaluation du CPA présenté dans l'illustration 3 se veut être une sorte de carte géographique, qui permet, au moyen de dix critères décisifs de la gestion publique, de soumettre des organisations administratives de toute sorte à une analyse sommaire.

<sup>9</sup> Tandis que les contrôles de la Délégation parlementaire des finances et du Contrôle fédéral des finances soulèvent principalement des questions concernant la gestion financière et l'utilisation efficace des moyens, l'audit de gestion se penche notamment sur des sujets de la gestion publique qui ne sont pas quantifiables, tels que le positionnement stratégique, le leadership ou la gestion du personnel.

<sup>10</sup> Voir par exemple les documents du *National Audit Office* britannique ([www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)), de l'*Office of the Auditor General of Canada* ([www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca)) et de l'*U.S. Government Accountability Office* ([www.gao.gov/index.html](http://www.gao.gov/index.html)).

<sup>11</sup> Office fédéral de l'administration (RFA), 2006: Common Assessment Framework, Verbesserung der Organisation durch interne Qualitätsbewertung, via [www.caf-netzwerk.de](http://www.caf-netzwerk.de).



Source : CPA, 2007

Chaque case contient une liste de questions et de critères d'évaluation susceptible d'être complétée par des éléments spécifiques à un cas. Cette liste permet une évaluation sommaire du service audité. La collecte des données se fait au moyen de vastes analyses de documents et d'entrevues standardisés menés au sein et en-dehors du service.<sup>12</sup> L'analyse des données est effectuée à l'aide d'analyses des contenus et de méthodes statistiques simples.

Afin de pouvoir évaluer la faisabilité, le coût et l'utilité de l'audit de gestion, le CPA a appliqué le nouvel instrument à un cas concret, l'Office fédéral du sport (OFSP), avec un résultat positif à la clé. Les résultats matériels de cette étude de cas sont présentés séparément dans un rapport du CPA et ne peuvent être exposés ici.

Le nouvel instrument de la haute surveillance parlementaire conçu par le CPA peut remplir dans une large mesure les spécifications souhaitées par les CdG. Il prévoit un cadre à la fois standardisé et souple, qui, au moyen d'un schéma simple, permet d'évaluer la gestion politique et opérationnelle d'un service administratif sous l'angle du contrôle parlementaire et dans des délais raisonnables. L'audit de gestion met l'accent sur une interface, importante mais souvent négligée dans la pratique

<sup>12</sup> Par exemple : les bases légales du service audité, mandat de prestations et budget, documents stratégiques internes et plans d'exploitation, enquêtes réalisées auprès de la clientèle et du personnel, reporting annuel et comptes.

comme dans la théorie, entre politique et gestion publique. Il n'a pas pour but de se substituer aux instruments existants des CdG mais peut les compléter judicieusement.

Il va sans dire que, comme tout instrument, l'audit de gestion a ses limites. Son approche étant relativement peu détaillée, il peut induire davantage d'erreurs que les évaluations, plus fouillées. Il est approprié pour l'évaluation sommaire des processus de gestion globaux d'une organisation, et non pour l'analyse de la gestion des affaires. Par ailleurs, l'audit ne permet pas d'évaluer l'exécution et les effets de mesures ; ainsi, il n'est pas possible de savoir si les mesures prises par l'OFSPPO en matière de lutte contre le dopage ou d'encouragement de l'activité physique sont efficaces.

La méthodologie du nouvel instrument présente encore des potentiels d'amélioration. Ainsi, il faut élargir et systématiser les critères d'évaluation des dimensions de l'analyse présentées à l'illustration 3. Quant à la méthodologie, elle doit encore être simplifiée, étant donné que la durée maximale de travail prévue par les CdG pour l'étude pilote a été dépassée.

Se basant sur le projet-pilote du CPA, les CdG ont décidé respectivement en août (CdG-E) et en novembre 2007 (CdG-N) d'intégrer en 2008 l'audit de gestion dans leur portefeuille d'instruments de contrôle. L'audit vient ainsi compléter judicieusement le portefeuille existant et comble une lacune importante. Son utilisation peut permettre d'augmenter la transparence de l'action du gouvernement et de l'administration, de faciliter la détection précoce d'éventuels dysfonctionnements et, partant, de rendre plus efficace encore la mission de surveillance du Parlement.

## **2.2 Projets en cours**

Le CPA observe les différents domaines de la politique fédérale et attire l'attention des CdG sur des sujets qui, à ses yeux, nécessitent un examen approfondi sous l'angle de la haute surveillance parlementaire.

En novembre 2007, le CPA a soumis aux CdG une liste de propositions d'évaluation portant sur les sujets suivants :

- LAMal : transparence en matière d'augmentation des primes de l'assurance maladie obligatoire
- Les réformes en panne dans la surveillance LPP
- Procédure d'admission et examen des prestations dans l'assurance obligatoire des soins
- Rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal
- Conduite stratégique et communication dans le domaine de la politique environnementale
- Cohérence des instruments de financement de la Confédération dans le domaine des transports
- Arrangements d'exécution conclus avec des associations professionnelles comme instrument de la politique environnementale : efficacité et efficience

- Mise en œuvre des obligations internationales de la Suisse dans le domaine de la sauvegarde de la biodiversité
- Programmes d'allégement budgétaire : effets
- Evolution de la productivité au sein de l'administration fédérale
- Organisation et fonctionnement de la Comco et de son secrétariat (audit)
- Conduite et surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération
- Politique économique extérieure : cohérence et mise en œuvre de la stratégie du Conseil fédéral
- Adéquation et orientation marché de la formation et de la recherche en matière de sécurité
- Engagements subsidiaires de l'armée : vue d'ensemble et rapport coût-bénéfice
- Prestations logistiques de l'armée : efficience et adéquation aux besoins
- Conduite et surveillance stratégiques par le Conseil fédéral et les chefs de département
- Octroi de l'entraide judiciaire internationale par la Suisse
- Attachés de police : tâches et utilité pour la coopération policière internationale de la Suisse
- Tâches, organisation et coopération entre la police et l'armée dans le domaine de la sécurité intérieure

S'appuyant sur cette liste, les CdG ont chargé le CPA de mener à bien les quatre mandats ci-après :

- Rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal
- Conduite et surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération
- LAMal : transparence en matière d'augmentation des primes de l'assurance maladie obligatoire
- Procédure d'admission et examen des prestations dans l'assurance obligatoire des soins

Le premier projet cité a été achevé durant l'année sous revue (voir point 2.1.4). En raison d'un contexte nouveau au sein de l'OFSP, les CdG ont annulé le mandat portant sur l'augmentation des primes de l'assurance maladie et l'ont remplacé par le mandat sur l'admission et l'examen des prestations dans l'assurance obligatoire des soins. Les chapitres suivants exposent la situation initiale et l'état d'avancement des deux projets encore en cours.

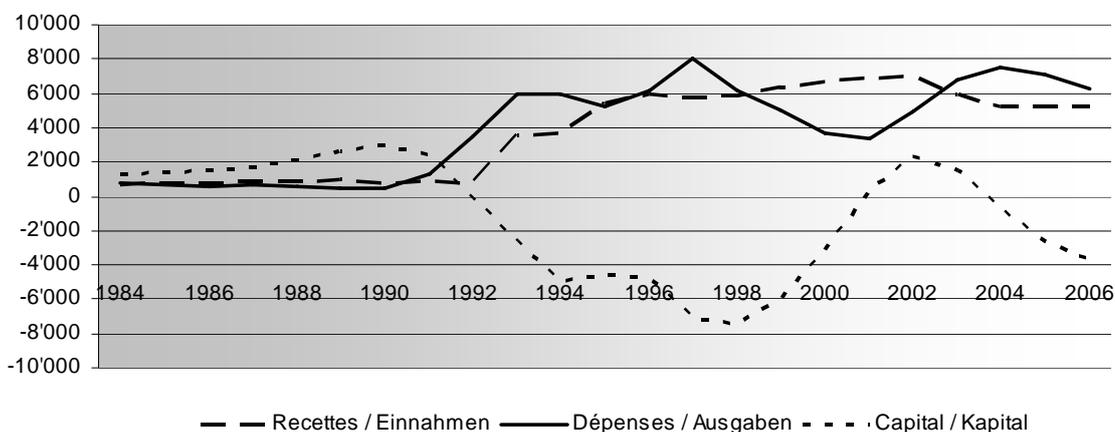
### **2.2.1 Conduite et surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération**

A peine trois ans après son assainissement et malgré la diminution du nombre de chômeurs, l'assurance-chômage (AC) est déjà retombée dans les chiffres rouges, le trou se chiffrant à un milliard de francs fin 2006. Le capital à fin 2006 était de -3,7

milliards. Ce montant représente les déficits cumulés à cette date (ill. 4). De l'avis d'experts, la dernière révision de la loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) se fondait sur des hypothèses trop optimistes (nombre de chômeurs, taux de chômage d'équilibre)

#### Finances de l'AC de 1984 à 2006, en millions de francs

*Illustration 4*



*Source* : Office fédéral de la statistique, Département fédéral de l'économie, 2007

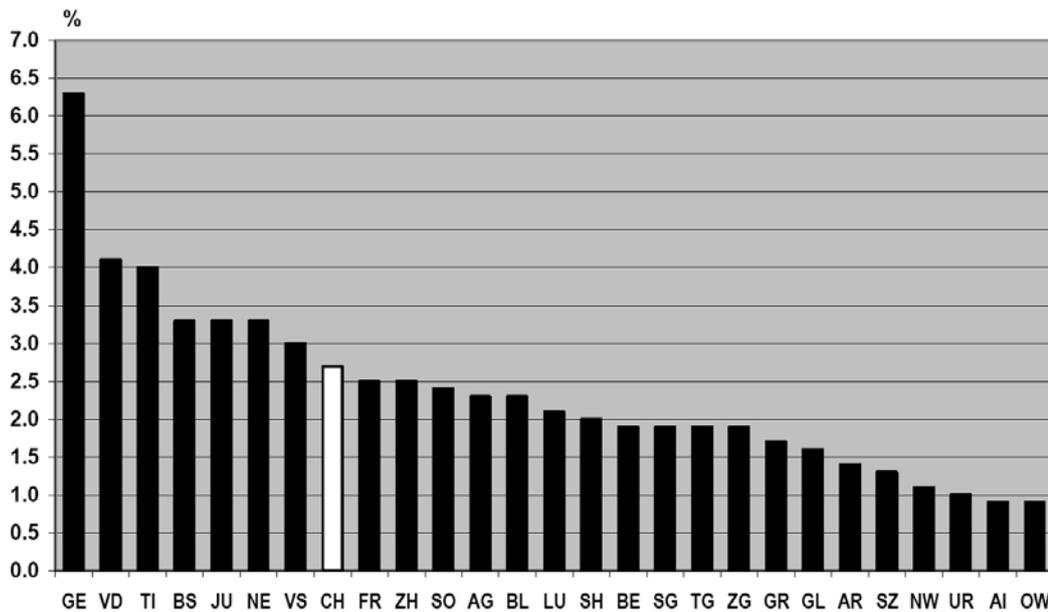
L'évolution des finances de l'AC pose ainsi la question de savoir si les instruments de conduite et de surveillance de l'AC sont adéquats. Le rôle de la commission de surveillance dans ce contexte est aussi à clarifier.

Par ailleurs, la commission de surveillance de l'AC, composée de représentants des employeurs, des travailleurs et des pouvoirs publics, prête aussi le flanc à la critique. Des experts mettent en cause son indépendance et sa transparence et doutent qu'elle remplisse de manière optimale sa triple mission de conseil stratégique, de soutien à l'exécution et de contrôle.

Il existe d'autres indices qui donnent à penser que les tâches de conduite et de surveillance ne sont pas remplies de manière optimale. Une étude de l'Université de Bâle a mis au jour des différences intercantionales notables dans l'exécution de l'AC, en précisant que les facteurs structurels ne suffisaient pas à expliquer les disparités régionales dans les taux de chômage (ill. 5). On est ainsi en droit de se demander si la Confédération a surveillé l'exécution comme elle le devait.

## Taux de chômage par canton, mai 2007

Illustration 5



Source : Secrétariat d'Etat à l'économie, 2007

La conduite, la surveillance et l'exécution de la LACI relèvent donc de multiples acteurs : les tâches de conduite et de surveillance sont partagées par deux acteurs majeurs que sont la commission de surveillance et l'organe de compensation, alors que les tâches d'exécution relèvent notamment des caisses de chômage, des cantons, des offices régionaux de placement et des organisateurs de mesures de marché du travail.

Dans ce contexte, la CdG-E a chargé le CPA d'effectuer une évaluation de la conduite et de la surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération. Cette évaluation vise à répondre aux questions suivantes :

- Comment faut-il évaluer les bases légales régissant la conduite et la surveillance de l'AC par la Confédération
- Comment faut-il évaluer la mise en œuvre de la conduite et de la surveillance de l'AC par la Confédération
- Comment évaluer les effets de la conduite et de la surveillance de l'AC par la Confédération

L'évaluation se basera sur des entretiens auprès des différents acteurs (organe de compensation, commission de surveillance, caisses de chômage, autorités cantonales, experts) ainsi que sur une analyse documentaire. Le rapport final sera remis à la sous-commission compétente de la CdG-E au début du deuxième trimestre 2008.

## 2.2.2 Procédure d'admission et examen des prestations dans l'assurance obligatoire des soins

Dans le cadre des réformes de la LAMal, le catalogue des prestations de l'assurance obligatoire des soins (AOS) soulève régulièrement des controverses. Tandis que les uns déplorent l'élargissement constant de ce catalogue et l'augmentation des coûts qu'il entraîne, les autres se plaignent de restrictions et craignent qu'elles ne débouchent sur une médecine à deux vitesses. Au-delà du catalogue lui-même, le manque de transparence et de clarté des procédures et critères de décision ne cesse d'essuyer les critiques. Citons, à titre d'exemple, les décisions controversées prises par le DFI en juin 2005 après la réalisation d'une importante évaluation sur les médecines complémentaires.<sup>13</sup> Par ailleurs, l'organisation des rôles entre les différents acteurs, la dotation en ressources et l'indépendance des services compétents pour la définition et l'examen des prestations sont elles aussi en partie remises en question. C'est dans ce contexte que, dans le cadre de son programme de 2007, la CdG-N a chargé le CPA d'évaluer le catalogue des prestations de l'AOS. Le mandat porte exclusivement sur les prestations médicales en cas de maladie.<sup>14</sup>

Aux termes de la loi, tous les assureurs-maladie qui pratiquent l'AOS prennent en charge les mêmes prestations définies par la loi, mais ne peuvent pas rembourser de prestations « facultatives » ; en vertu de l'art. 32 LAMal, les prestations à la charge de l'AOS doivent être efficaces, appropriées et économiques (critères EAE). Il convient donc de procéder régulièrement à un réexamen ; l'efficacité doit être prouvée par des méthodes scientifiques.

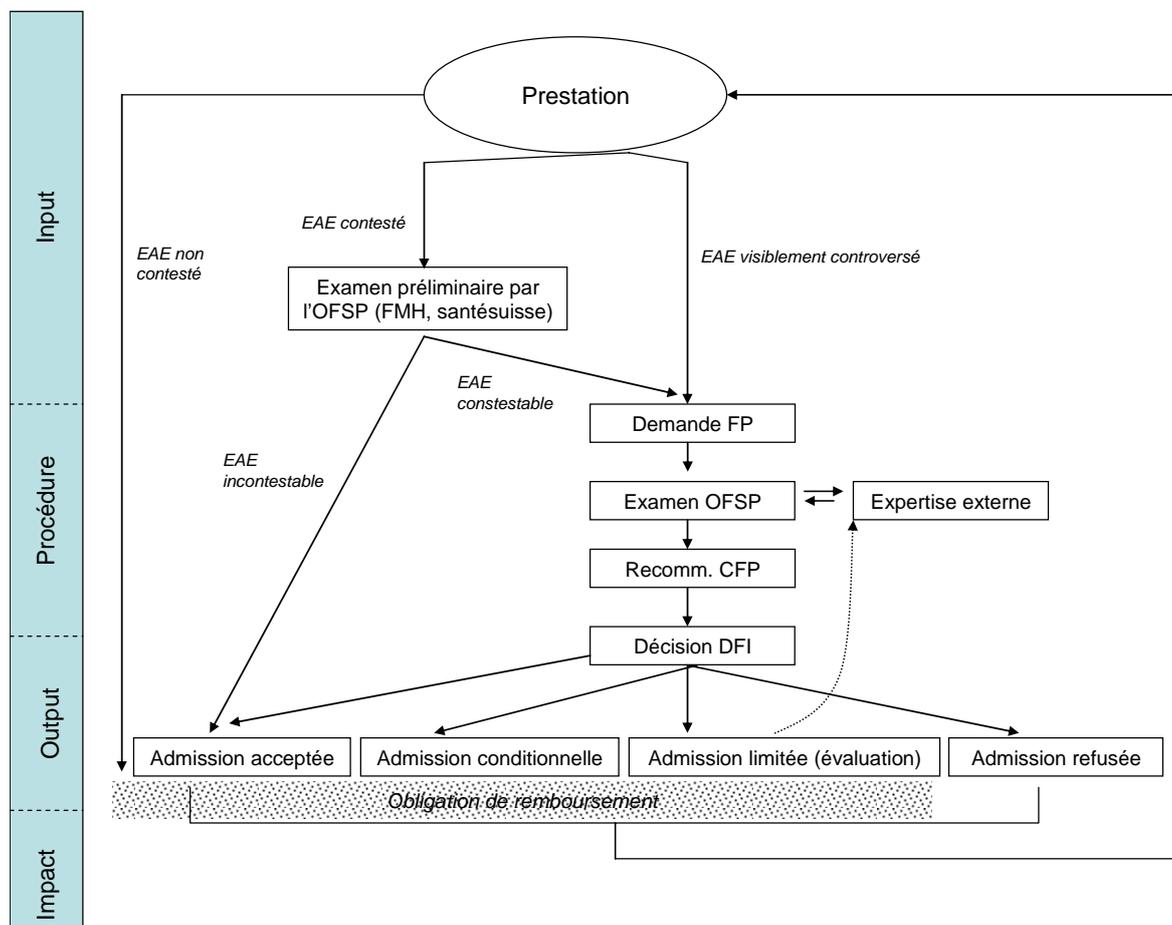
L'illustration 6 montre sous forme de schéma le processus de désignation et d'examen des prestations.

<sup>13</sup> Voir par exemple les motions 07.3274 « Reconnaissance de la médecine complémentaire » du 23.3.2007 et 07.3168 « Médecines complémentaires dans l'assurance de base. Evaluation » du 22.3.2007.

<sup>14</sup> Il existe par ailleurs d'autres prestations médicales (dans le cadre d'une maternité et de la prévention, par ex.) et des prestations non médicales (médicaments, analyses, moyens et appareils).

## Processus d'admission de prestations médicales dans l'assurance maladie obligatoire et d'examen des prestations

Illustration 6



Source : CPA, d'après notamment Sprumont (2005)<sup>15</sup>

A la différence des prestations non médicales, les prestations médicales doivent être remboursées en cas de maladie, jusqu'à preuve du contraire, conformément au principe de confiance selon l'article 33 alinéa 1 LAMal (flèche de gauche). Si toutefois les critères EAE d'une prestation sont contestés ou visiblement controversés, un processus d'évaluation est enclenché. S'appuyant sur cette évaluation, le DFI décide d'une admission acceptée, conditionnelle ou limitée.

L'évaluation tente de répondre à trois questions :

- Que valent les procédures et les processus de l'admission et de l'examen des prestations dans l'AOS dans le domaine des mesures médicales ?
- Que valent les structures (acteurs, compétences, ressources, etc.) de l'admission et de l'examen de l'AOS dans le domaine des mesures médicales ?

<sup>15</sup> Sprumont Dominique, Gurtner Felix, Roduit Guillaume, 2005 : Health Care Coverage Determinations in Switzerland. Dans : Stoltzfus Jost Timothy (2005) : Health Care Coverage Determinations : An International Comparative Study, New York, p.189.

- Le système existant crée-t-il globalement les conditions nécessaires à une évaluation adaptée, transparente et efficace du caractère obligatoire du remboursement des prestations médicales ?

Pour répondre à ces questions, le CPA procède, en étroite collaboration avec un partenaire externe, à des analyses de documents détaillées et à des entretiens au sein et en-dehors du DFI. Il réalise en outre trois à quatre petites études de cas sur des processus d'évaluation plus récents.

Les résultats de l'étude doivent être présentés à la sous-commission compétente fin août 2008.

### **3 Publications autres que les publications du CPA**

Afin de faire connaître ses activités et les résultats de ses recherches au public intéressé et aux milieux universitaires, le CPA publie des textes dans des revues spécialisées et des quotidiens. Il participe en outre à des conférences et à des cours universitaires où il intervient à travers des exposés et des séminaires. Les collaborateurs du CPA ont rédigé les publications ci-après au cours de l'exercice sous revue :<sup>16</sup>

*Bättig, Christoph: Spannungsfelder bei der Kommunikation und Umsetzung von Evaluationsergebnissen: das Beispiel der Untersuchung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung, paru dans : LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 2008/1 (en cours de publication).*

*Grosjean, Nicolas et Guillaume, Elise : La Confédération doit mieux gérer ses immeubles, paru dans : Le Temps, 18 janvier 2008, p. 24.*

*Grosjean, Nicolas et Staub, Peter : Nach der Prüfung : Die Eidgenossen reden Tacheles, paru dans : Immobilien Zeitung, No. 2, 17 janvier 2008, p. 10.*

*Grosjean, Nicolas: L'évaluation dans l'espace de langue allemande, dans : Bulletin SEVAL 2007/28, p. 3.*

*Janett, Daniel: Das Geschäftsprüfungsaudit – Entwicklung und Test eines neuen Instruments der parlamentarischen Aufsicht, paru dans : LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 2008/1 (en cours de publication).*

*Tobler, Andreas: Naturgefahrenmanagement des Bundes: bestehende Mängel und eingeleitete Verbesserungen, paru dans : usic-news 2008/1 (en cours de publication).*

### **4 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts**

Au cours de l'exercice sous revue, le CPA a disposé, pour le recours à des experts externes et le financement de postes temporaires, d'un crédit d'équipement de 296 000 francs. 193 431 francs ont été dépensés pour les projets suivants :

<sup>16</sup> Tous les articles cités peuvent être téléchargés depuis la page Internet du CPA [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) (Commissions / CPA).

## Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

<i>Projet</i>	<i>Dépenses en francs</i>	<i>Etat</i>
Gestion immobilière de la Confédération dans le domaine civil	2 093	achevé
Gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération	21 468	achevé
Acquisition d'armement au sein du DDPS	69 425	achevé
Le rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal	44 385	achevé
Conduite et surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération	14 335	sera achevé au cours du 2 <sup>e</sup> trimestre 2008
Procédure d'admission et examen des prestations dans l'assurance obligatoire des soins	41 725	sera achevé au cours du 3 <sup>e</sup> trimestre 2008

## 5 Nouvelles évaluations et audits en 2008

Sur la base d'une liste de thèmes présentée par le CPA, les CdG ont décidé le 25 janvier de charger le CPA de réaliser les projets d'évaluation suivants en 2008 :

- Evaluation „Informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et rôle de la Chancellerie fédérale“
- Evaluation „Indépendance politique et financière des ONG en tant que prestataires de service de la Confédération “
- Evaluation „Bilan d'efficacité de la loi sur le personnel fédéral“
- Audit de gestion „Office vétérinaire fédéral“

## 6 Bilan des activités du CPA durant la 47<sup>e</sup> législature des Chambres fédérales

### *Nouvelle base légale*

La nouvelle loi sur le Parlement (LParl) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2003. L'article 10 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement, l'une des dispositions d'exécution de la LParl, consolide la base légale du CPA en renforçant sa place dans le cadre institutionnel et en soulignant son indépendance sur le plan scientifique.

La nouvelle loi élargit en outre le champ d'action du CPA. Sur la base de l'article 170 Cst., les commissions législatives, à l'instar des CdG, peuvent confier des mandats d'évaluation au CPA en vertu de l'article 27 et de l'article 54 alinéa 4

LParl. Ainsi, le CPA a réalisé en 2006, sur mandat de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats, une évaluation de la fondation Pro Helvetia. Les projets de loi du Conseil fédéral relatifs à la nouvelle loi sur l'encouragement de la culture et à la révision totale de la loi concernant la fondation Pro Helvetia ont repris certains résultats de cette évaluation à titre de deuxième avis indépendant. Ajoutons cependant que, depuis, les commissions législatives n'ont pas chargé le CPA de nouveaux mandats d'évaluation ; plus précisément, ces mandats ont été rejetés par la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance ou confiés au Contrôle fédéral des finances. Jusqu'à présent, force est de constater que, globalement, les commissions législatives n'ont quasiment pas fait usage de la possibilité qu'elles ont de mandater le CPA pour qu'il effectue une évaluation indépendante de l'efficacité des mesures prises par la Confédération et qu'elles ne remplissent pas ou pas assez systématiquement leur important mandat constitutionnel qui consiste à veiller à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération soit évaluée, ce qui peut s'expliquer notamment par leur charge de travail élevée dans le domaine législatif.

### *Projets internes de changement*

Le CPA a profité de la nouvelle base légale mais aussi des impulsions des CdG au cours de la législature 2004-2007 pour réfléchir à ses structures, processus et prestations et, dans l'optique d'une amélioration continue, pour les adapter en concertation avec les CdG et leur secrétariat. Voici les projets déjà mis en œuvre ou en passe de l'être :

- examen du portefeuille d'instruments du CPA, élargissement et plus grande souplesse de l'offre proposée aux CdG ainsi que développement et expérimentation empirique d'un nouvel instrument de la haute surveillance parlementaire, l'audit de gestion (voir point 2.1.5) ;
- description et documentation des processus clés de l'équipe ;
- adaptation des tâches et compétences internes au CPA, en particulier pour les processus transversaux ;
- systématisation de la procédure stratégiquement importante de définition de thèmes par le CPA, sur la base d'une banque de données interne, ainsi qu'aménagement de la définition des thèmes et de la planification annuelle afin qu'elles soient plus souples et prennent davantage en compte les besoins des clients ;
- amélioration de la planification interne des ressources grâce à la saisie du temps de travail pour chaque tâche et à un calcul des frais simple et interne à l'équipe ;
- optimisation des interfaces avec le secrétariat des CdG ;
- programme de perfectionnement interne à l'équipe et organisation régulière de perfectionnements internes portant sur le cœur de métier qu'est l'évaluation politique, mais aussi sur des sujets apparentés tels que l'analyse de processus et de stratégies, les finances publiques ou encore les techniques d'entretien ;
- uniformisation et renouvellement du corporate design du CPA, en adéquation avec celui des Services du Parlement ;

- optimisation de différents processus d'assistance concernant la documentation, la bibliothèque et le site Internet, par exemple.

### *Le cœur de métier*

Grâce notamment aux améliorations apportées à son fonctionnement, le CPA a pu augmenter considérablement sa production dans son cœur de métier en dépit de ressources en termes de personnel et de crédit stables voire en baisse par rapport à la législature précédente. Il a donc enregistré une hausse de sa productivité.

Sur la période 2004-2007, un total de 15 évaluations et expertises<sup>17</sup> d'envergure, dont certaines se découpent en plusieurs parties, ont été réalisées. Elles ont fait l'objet de 21 publications à l'attention des commissions.<sup>18</sup> L'éventail des sujets était très large et allait de la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle à la conduite stratégique de la DDC et à la gestion immobilière de la Confédération en passant par les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers.

Chaque année, le CPA soumet aux CdG une liste comprenant 15 à 20 propositions d'évaluations à réaliser dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, ces évaluations étant à chaque fois intégrées dans la planification annuelle des CdG de l'année suivante.

Enfin, le CPA a réalisé des mandats succincts à l'attention des CdG, il a participé au débat public sur l'évaluation politique à travers des publications et des exposés, il est intervenu dans des universités et a conseillé d'autres parlements qui souhaitaient renforcer leur mission de surveillance.

<sup>17</sup> Y compris le projet-pilote Audit de gestion OFSPO à l'attention de la CdG-E et l'évaluation de Pro Helvetia à l'attention de la CSEC-E.

<sup>18</sup> Tous les rapports sont publiés sur le site Internet du CPA à l'adresse <http://www.parlament.ch> (Commissions / CPA).

## Index des abréviations

AC	Assurance-chômage
AOS	Assurance obligatoire des soins
CAF	Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
Comco	Commission de la concurrence
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSEC-E	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (RS 101)
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFI	Département fédéral de l'intérieur
EAE	Efficace, approprié et économique
EFQM	European Foundation for Quality Management
IDT-HSG	Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen
ill.	Illustration
LACI	Loi fédérale du 25.6.1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage ; RS 837.0)
LAMal	Loi fédérale du 18.3.1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LParl	Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement ; RS 171.10)
LPP	Loi fédérale du 25.6.1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSPo	Office fédéral du sport
OILC	Ordonnance du 14.12.1998 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (RS 172.010.21)
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)
PLANAT	Plate-forme nationale contre les dangers naturels
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral