

**Rapport annuel 2010
du Contrôle parlementaire de l'administration**

**Annexe au rapport annuel 2010 des Commissions de gestion et de la
Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 27 janvier 2011

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2010

Le présent rapport annuel informe sur les activités et sur le champ d'étude varié du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA). Au cours de l'année 2010, le CPA a publié trois rapports, il a participé aux travaux des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) portant sur la gestion de la crise financière par les autorités suisses, a lancé quatre nouvelles évaluations et rédigé différents avis dans le cadre de suivis assurés par les CdG.

Projets achevés

*L'étude consacrée aux **informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et au rôle de la Chancellerie fédérale** montre que le pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral est axé sur le cas par cas et les domaines sectoriels. De plus, les informations destinées à la conduite des activités sont avant tout pertinentes pour la gestion des départements par l'administration fédérale. Le Conseil fédéral accorde un rôle plutôt secondaire au pilotage stratégique de la politique. Il ressort des conclusions de l'étude d'importants besoins d'optimisation. Le Conseil fédéral peut, dans le cadre des bases légales existantes, renforcer la perspective stratégique de sa politique, coordonner le pilotage stratégique des tâches et des ressources et clarifier le pilotage annuel des objectifs du Conseil fédéral et des départements. Dans le même temps, le Conseil fédéral peut renforcer la fonction que la Chancellerie fédérale remplit en l'assistant dans sa mission gouvernementale.*

*Dans son évaluation du **pilotage stratégique, de la gestion des tâches et de la gestion des ressources au sein de l'Administration fédérale des douanes (AFD)**, le CPA parvient à la conclusion que plusieurs conditions nécessaires à un pilotage axé sur les prestations et les résultats ne sont pas remplies. L'absence de lien entre les tâches et les ressources est particulièrement déplorable. Le CPA a aussi constaté que la marge de manœuvre concernant le pilotage de l'AFD est fortement limitée par la définition d'un effectif minimal du Corps des gardes-frontière (Cgfr) dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen, laquelle définition est en contradiction avec les principes d'une gestion administrative axée sur les résultats. Globalement, la collaboration entre l'AFD et le Cgfr, d'une part, et les services cantonaux de sécurité et l'armée, d'autre part, fonctionne sur le terrain. Toutefois, il ressort de l'étude que le Cgfr soutient de plus en plus les cantons, plus exactement leurs corps de police, dans les activités traditionnellement assumées par ces derniers, sans être indemnisés de manière appropriée pour cela. De plus, le Cgfr exerce ses tâches de plus en plus à l'intérieur des frontières, donc sur le même espace que les corps de police des cantons. Par conséquent, des redondances et des problèmes de délimitation sont probables.*

*L'audit de gestion de l'**Office fédéral de l'environnement (OFEV)** fournit une appréciation sommaire de la direction politique et de la gestion opérationnelle de l'office. Il s'agissait de savoir si les instruments de pilotage étaient conçus de sorte*

à permettre à l'OFEV de remplir sa mission. Pour cela, le CPA a notamment étudié l'interface avec le pilotage au niveau supérieur, c'est-à-dire le pilotage par le Conseil fédéral et le département. L'audit de gestion a montré que le pilotage par l'OFEV fonctionne bien. Les instruments relient entre elles les tâches et les ressources, permettant ainsi un pilotage intégré. La direction définit des priorités et surveille leur mise en œuvre. La majorité des partenaires et des groupes cibles de l'OFEV sont satisfaits des prestations de l'OFEV. Mais l'audit de gestion a également fait apparaître un potentiel d'optimisation dans la mise en œuvre au niveau des échelons hiérarchiques inférieurs. En outre, les instruments de pilotage formalisés au niveau supérieur sont restreints. Le département donne peu de consignes à l'OFEV et les contrôles systématiques sont rares. Le pilotage par le département est plutôt réactif.

Le CPA a participé aux travaux des CdG portant sur la **crise financière et la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis**. Il s'est occupé de la rédaction des bases de la première partie de cette inspection, à savoir celle portant sur la gestion de la crise financière par les autorités suisses. Pour ce faire, le CPA a participé aux travaux d'analyse et d'auditions menés par les CdG et son secrétariat. Le CPA a également été chargé du suivi et de l'intégration d'un mandat confié à des experts externes portant sur une comparaison des actions menées par les autorités suisses avant et au cours de la crise financière à l'aune des actions des autorités étrangères. Au terme de cette inspection, les CdG ont transmis 19 recommandations au Conseil fédéral, déposé deux postulats et cinq motions.

Projets en cours

La Suisse a assuré la **présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe** du 8 novembre 2009 au 11 mai 2010. Mandatées par la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, les CdG ont décidé en 2009 d'évaluer cette présidence. Il s'agit de savoir dans quelle mesure la Suisse a mis à profit la marge de manœuvre que lui procurait la présidence pour contribuer à la réalisation des objectifs du Conseil de l'Europe et à celle des objectifs de la politique extérieure de la Suisse. Dans le cadre d'entretiens, le CPA a recueilli les attentes des acteurs et le bilan qu'ils dressent de la présidence suisse. Il a également collecté des données sur les ressources utilisées et étudié d'autres aspects. Il prévoit de soumettre son rapport à la sous-commission compétente au cours du premier trimestre 2011.

La **procédure suisse de consultation et d'audition** a fait en 2005 l'objet d'une loi, qui était destinée à en améliorer la qualité et à en resserrer le champ d'application. Le législateur a en outre introduit une distinction entre la procédure de consultation (ouverte par le Conseil fédéral ou le Parlement sur des projets de grande portée) et la procédure d'audition (ouverte par un département, un office ou une commission sur des projets de portée mineure). Les participants et les milieux intéressés ayant critiqué à plusieurs occasions, ces dernières années, les délais trop courts et le manque de transparence aussi bien en ce qui concerne le choix des milieux invités à donner leur avis que l'évaluation et la pondération de ces avis, les CdG ont chargé

le CPA d'évaluer la pratique actuelle. Il s'agit en particulier d'évaluer la nouvelle procédure d'auditions. Les résultats doivent être présentés à la sous-commission compétente en juin 2011.

Les mesures d'accompagnement ont été introduites le 1^{er} juin 2004 à la suite de l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes. Elles ont pour but d'éviter que l'assouplissement de l'accès des travailleurs étrangers au marché suisse du travail n'entraîne une détérioration des salaires et des conditions de travail en Suisse (sous-enchère salariale et sociale). A l'heure actuelle, on ne sait pas si les mesures d'accompagnement contribuent à atteindre ce but et jusqu'à quel point. C'est dans ce contexte que les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation de la **surveillance et des effets des mesures d'accompagnement**. Il s'agit, d'une part, d'évaluer la stratégie que les autorités fédérales ont adoptée pour mettre en œuvre les mesures d'accompagnement et, d'autre part, de réaliser des études complémentaires afin d'estimer l'impact de ces mesures. Le rapport doit être présenté à la sous-commission compétente en juin 2011.

Bien que la Poste, Swisscom et les CFF soient détachés de l'administration fédérale, la Confédération continue d'exercer une influence sur ces entreprises puisqu'elle est leur propriétaire et le garant des services publics. Au vu de ces différents rôles, la sous-commission compétente a décidé de confier au CPA une évaluation de la **pratique de la Confédération en matière de pilotage de la Poste, de Swisscom et des CFF**. L'évaluation porte sur la manière dont la Confédération, en tant que propriétaire, pilote l'accomplissement des tâches tout en parvenant à la séparation visée entre responsabilité d'entreprise et responsabilité politique. Il s'agit en outre de savoir dans quelle mesure l'efficacité, la capacité de rendement et la compétitivité des entreprises ont pu être augmentées. Le rapport final sera présenté à la sous-commission compétente en juin 2011.

Le **pilotage des assurances sociales** est particulièrement complexe en raison du morcellement des branches des assurances sociales et de la nécessité de coordonner les travaux avec les cantons et les communes. Les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation de ce pilotage par le Conseil fédéral. Pour ce faire, le CPA réalise des études de cas dans les domaines de l'AVS, de l'AI, de l'assurance-maladie obligatoire et de la prévoyance professionnelle. Il est prévu de présenter le rapport à la sous-commission compétente à l'automne 2011.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1 Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale | 5 |
| 2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire | 6 |
| 2.1 Aperçu des projets achevés et en cours | 6 |
| 2.2 Projets achevés | 7 |
| 2.2.1 Informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et rôle de la Chancellerie fédérale | 7 |
| 2.2.2 Administration fédérale des douanes : pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources | 10 |
| 2.2.3 Audit de gestion de l'Office fédéral de l'environnement | 12 |
| 2.2.4 Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis | 15 |
| 2.3 Projets en cours dans le cadre de la haute surveillance parlementaire | 16 |
| 2.3.1 Présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe | 16 |
| 2.3.2 Procédure de consultation et d'audition | 17 |
| 2.3.3 Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes | 19 |
| 2.3.4 Pratique du DETEC en matière de gestion de la Poste, de Swisscom et des CFF | 20 |
| 2.3.5 Pilotage des assurances sociales par la Confédération | 21 |
| 3 Exposés et séminaires | 22 |
| 4 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts | 22 |
| 5 Programme 2011 | 23 |
| Index des abréviations | 24 |
| Annexe : Propositions d'évaluation et d'audits de gestion formulées par le CPA pour l'année 2010 | 25 |

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.¹ 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. Le CPA réalise des évaluations sur mandat des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et évalue, à la demande des commissions législatives, l'efficacité des mesures prises par l'Etat. Depuis 2006, il réalise également des *audits de gestion*, lesquels étudient la direction politique et la gestion opérationnelle de services fédéraux sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. Le CPA se charge en outre de *mandats succincts* visant à clarifier des questions spécifiques dans le cadre des objets en cours des CdG.

Par ailleurs, le CPA assiste les commissions parlementaires lors du *traitement* politique de résultats d'évaluations et de suivis et attire l'attention des CdG sur des *sujets* qui nécessitent une analyse approfondie.

Les résultats des travaux du CPA sont pris en compte de diverses manières dans les processus décisionnels du Parlement et de l'exécutif. Ils constituent la base de recommandations des CdG 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 Parlement².

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 (avec le Contrôle fédéral des finances par exemple).

Pour remplir sa mission, le service comprend une équipe de recherche interdisciplinaire, dont l'effectif correspond à 4,4 postes à temps plein. Le CPA et les experts externes qu'il mandate disposent de droits à l'information étendus. Ils sont en relation directe avec toutes les autorités, services ou personnes chargés de tâches de la Confédération et ils peuvent requérir auprès d'eux les pièces et informations dont ils ont besoin. Le secret de fonction n'est pas opposable à l'obligation d'informer. 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.

¹ La mission du CPA est décrite à l'article 10 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement (OLPA ; RS 171.115).

² <http://www.parlement.ch> (liens Commissions / CPA)

2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire

2.1 Aperçu des projets achevés et en cours

Au cours de l'exercice sous revue, deux évaluations, un audit de gestion et des mandats confiés par les CdG au CPA dans le cadre de l'inspection *Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis* ont été achevés. Ces projets sont présentés au point 2.2.

La réalisation de l'évaluation *Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral*, qui a démarré en 2009, a dû être interrompue, car le Conseil fédéral a fait valoir des raisons de garder le secret et n'a pas mis à la disposition du CPA les informations dont celui-ci avait besoin. Par ailleurs, les CdG ont définitivement renoncé, dans le cadre de leur programme 2010, à la réalisation de l'évaluation sur *l'autorisation et le contrôle des médicaments remboursés*, suspendue en 2009, car elles ont souhaité concentrer leurs ressources sur l'inspection consacrée à la gestion de la crise financière par les autorités suisses et à la transmission de données clients d'UBS, à laquelle elles ont associé le CPA.

Le point 2.3 porte sur les projets en cours : cinq évaluations, dont l'évaluation de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe commencée dès 2009. Parmi les 15 propositions³ que le CPA leur avait soumises pour le programme annuel 2010, les CdG ont sélectionné les quatre projets suivants :

- Procédure de consultation et d'audition,
- Surveillance des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes,
- Pratique du DETEC en matière de pilotage de la Poste, de Swisscom et des CFF,
- Pilotage des assurances sociales par la Confédération.

³ Une proposition d'audit et 14 propositions d'évaluation ; voir annexe. Dans une première étape, les sous-commissions des CdG ont sélectionné ces 15 propositions parmi un nombre beaucoup plus important de propositions.

Vue d'ensemble des projets du CPA

| Projet | Examen sous-commission |
|--|--------------------------------|
| Informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et rôle de la Chancellerie fédérale (rapport : le pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral) | Octobre 2009 |
| Audit de gestion de l'OFEV | Février 2010 |
| Administration fédérale des douanes : pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources | Juin 2010 |
| Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis | Mai 2010 |
| Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral | suspendue |
| Présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe | 1 ^{er} trimestre 2011 |
| Procédure de consultation et d'audition | Juin 2011 |
| Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes | Juin 2011 |
| Pratique du DETEC en matière de pilotage de la Poste, de Swisscom et des CFF | Juin 2011 |
| Pilotage des assurances sociales par la Confédération | Automne 2011 |

2.2 Projets achevés**2.2.1 Informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et rôle de la Chancellerie fédérale**

Aux termes de l'article 174 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.)⁴, le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération. Il détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale, il planifie et coordonne les activités de l'Etat (art. 180 Cst.). Les différents instruments de planification dont il dispose sont le programme de la législature (tous les quatre ans), les objectifs annuels, le plan financier et le budget (voir ill. 1). Chaque année, le Conseil fédéral rend compte de sa gestion dans le rapport et le compte d'Etat destinés au Parlement. Sur cette base, le Parlement exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale (art. 169 Cst.).

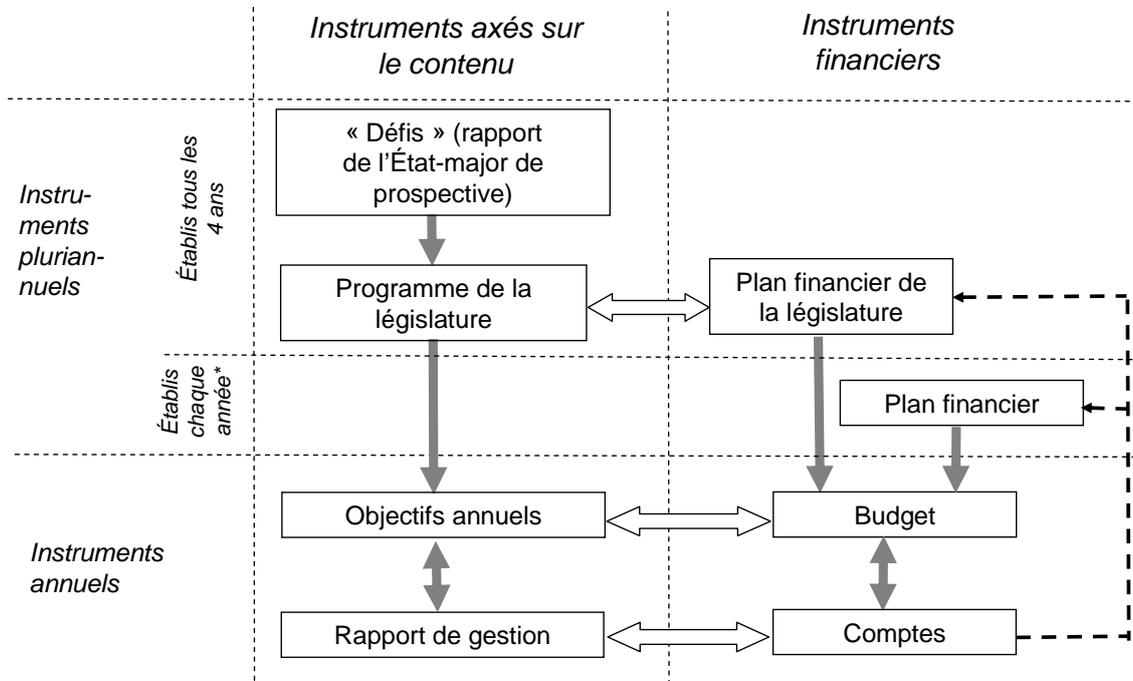
Du fait de leurs expériences faites dans le cadre de différentes inspections et de la réforme de l'administration ainsi que lors de l'examen des rapports de gestion du Conseil fédéral, les CdG se sont souvent interrogées sur l'importance des instruments de pilotage existants pour le pilotage stratégique de la politique du pays et de l'administration fédérale. Elles se sont ainsi demandé de quelle manière le Conseil fédéral assume ses responsabilités en matière de conduite de ses activités, quelle importance il accorde aux objectifs annuels et aux objectifs de la législature,

⁴ RS 101

comment il s'informe sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre et sur quelles informations destinées à la conduite de ses activités ses décisions reposent. C'est dans ce contexte que la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé le CPA de procéder à une évaluation du pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral.

Illustration 1

Aperçu des instruments de pilotage



* établissement annuel, à l'exception des années durant lesquelles un plan financier de la législature est établi.

Publiée sous le titre *Le pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral*, l'évaluation montre qu'aucun consensus ne règne au sein du Conseil fédéral et de l'administration fédérale sur le but et l'importance des différents instruments du pilotage stratégique de la politique ; une unité de doctrine fait défaut en la matière. Le pilotage stratégique de la politique est axé sur le cas par cas et les domaines sectoriels. Les informations destinées à la conduite des activités sont avant tout pertinentes pour la gestion des départements par l'administration fédérale. Le Conseil fédéral accorde un rôle plutôt secondaire au processus du pilotage stratégique de la politique et est fortement sollicité par le nombre important d'interventions parlementaires. Les instruments de pilotage sont d'importance pratique diverse.

Le programme de la législature représente pour l'essentiel une planification de projets et, *de facto*, un programme de travail sur quatre ans pour le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration. Les impacts financiers figurent dans le plan financier de la législature. Par conséquent, le programme de la législature échoue à mettre en évidence une perspective stratégique de la politique ainsi qu'une politique cohérente axée sur l'évolution et sur des priorités. Dans un contexte de planification globale de la politique, les rapports de l'Etat-major de prospective sur les défis et les tendances ne jouent donc qu'un rôle mineur.

Le plan financier et le budget sont très appréciés du Conseil fédéral et de l'administration. Ils font partie des instruments clés du pilotage financier. Les planifications financières et les planifications des tâches ne sont pas coordonnées systématiquement. Dans la lignée du programme de la législature, les objectifs annuels constituent avant tout un programme de travail annuel pour les messages et les projets. Ils ne contiennent quasiment pas de nouveaux objectifs matériels. Au vu de leur contenu, les objectifs annuels peuvent difficilement satisfaire à l'exigence selon laquelle le Conseil fédéral détermine les grandes lignes de l'activité gouvernementale pour l'année suivante.

Le rapport de gestion et le compte d'Etat sont des instruments de compte rendu reconnus et acceptés. Toutefois, l'administration fédérale n'en tire aucune conclusion ou presque, car elle utilise plutôt, pour le pilotage à court terme, les résultats tirés du controlling effectué durant l'année en cours. Le Conseil fédéral accorde une grande importance au rapport de gestion en particulier, car ce dernier est important aux yeux des représentants de la haute surveillance parlementaire.

Il ressort de l'étude et des conclusions tirées des évolutions observées dans d'autres pays, dans les cantons et à travers la recherche, d'importants besoins d'optimisation. Le pilotage stratégique de la politique au niveau fédéral a besoin d'une orientation et d'une conception claires. L'étude parvient à la conclusion que le Conseil fédéral dispose d'une marge de manœuvre considérable pour optimiser le pilotage stratégique de sa politique dans le cadre des bases légales existantes. Il peut renforcer la perspective stratégique de sa politique, coordonner le pilotage stratégique des tâches et des ressources ainsi que clarifier le pilotage annuel des objectifs du Conseil fédéral et des départements. Il est important que le Parlement respecte la marge de manœuvre dont dispose le Conseil fédéral en la matière. Dans le même temps, il convient de renforcer le rôle de la Chancellerie fédérale et de le recentrer sur l'assistance fournie au Conseil fédéral dans sa mission gouvernementale.

En modifiant les bases légales actuelles, le Parlement et le Conseil fédéral pourraient élargir leur marge de manœuvre en matière d'optimisation du pilotage stratégique de la politique. Un pilotage stratégique conjoint de la politique, dans le respect des compétences respectives du Parlement et du Conseil fédéral, pourrait contribuer à une politique cohérente, légitimée et bénéficiant d'une assise solide au sein des pouvoirs législatif et exécutif. Pour cela, il faudrait piloter les effets (pour quoi ?), les tâches (quoi ?) et les ressources (avec quels moyens ?) à court, moyen et long terme. Dans le même temps, il s'agirait de recentrer sur l'essentiel les informations destinées à la conduite des activités au moyen d'instruments de pilotage, de communication et d'analyse adaptés à chaque niveau et coordonnés.

Le CPA a réalisé l'évaluation en collaboration avec PuMaConsult GmbH, Berne. Outre l'analyse de documents et des bases légales existantes, les entretiens avec des responsables de l'administration fédérale et des représentants cantonaux constituent une base fondamentale pour la présente étude. Les avis des membres du Conseil fédéral et de la chancellerie de la Confédération exprimés au printemps 2009 dans le cadre d'un entretien avec les CdG consacré au rapport de gestion 2008 ont également été intégrés dans l'étude.

2.2.2

Administration fédérale des douanes : pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources

L'Administration fédérale des douanes (AFD) met en œuvre la loi sur les douanes et les dispositions émanant de quelque 150 autres actes législatifs. Elle emploie plus de 4000 collaborateurs et encaisse chaque année environ un tiers des recettes fédérales. Elle est composée de la douane civile, qui accomplit principalement des tâches douanières et des missions d'ordre économique classiques, et du Corps des gardes-frontière (Cgfr), armé, qui, outre des tâches douanières, exerce des missions de police de sécurité.

Ces dernières années, les médias et les politiques se sont fait l'écho de problèmes au sein de l'AFD, en particulier au sein du Cgfr. Ces problèmes concernent, d'une part le pilotage stratégique, les effectifs et la gestion des ressources au sein de l'AFD, d'autre part la collaboration du Cgfr avec d'autres acteurs dans le domaine de la sécurité intérieure. C'est pour cette raison que les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation de l'AFD. Celle-ci devait décrire et analyser le pilotage stratégique et opérationnel de l'AFD ainsi que la collaboration de l'AFD et du Cgfr avec les organes de sécurité cantonaux et l'armée.

Pour répondre à ces questions, le CPA a, en collaboration avec la société econcept AG, analysé de nombreux documents et mené plus de 50 entretiens avec des responsables de l'AFD, du Département fédéral des finances (DFF), des cantons et de l'armée.

L'évaluation montre que, ces dernières années, l'AFD a su gérer des changements considérables dans son environnement (mise en œuvre de l'accord relatif à Schengen, par exemple) ainsi que des restructurations internes et des réductions de personnel en évitant les frictions importantes. Il ressort en outre de l'évaluation que l'AFD dispose d'un modèle de pilotage complet et qu'elle a formulé des mandats et contrats de prestations couvrant tout son champ d'activité. Autre point positif : l'AFD, en particulier le Cgfr, s'efforce, dans le domaine du maintien de la sécurité intérieure, d'assister les cantons en fonction de leurs besoins et de mieux exploiter les synergies.

Mais l'évaluation a également mis le doigt sur d'importantes lacunes concernant tant le pilotage que la collaboration avec d'autres acteurs dans le domaine de la sécurité. Les trois problèmes ci-après sont considérés comme particulièrement importants :

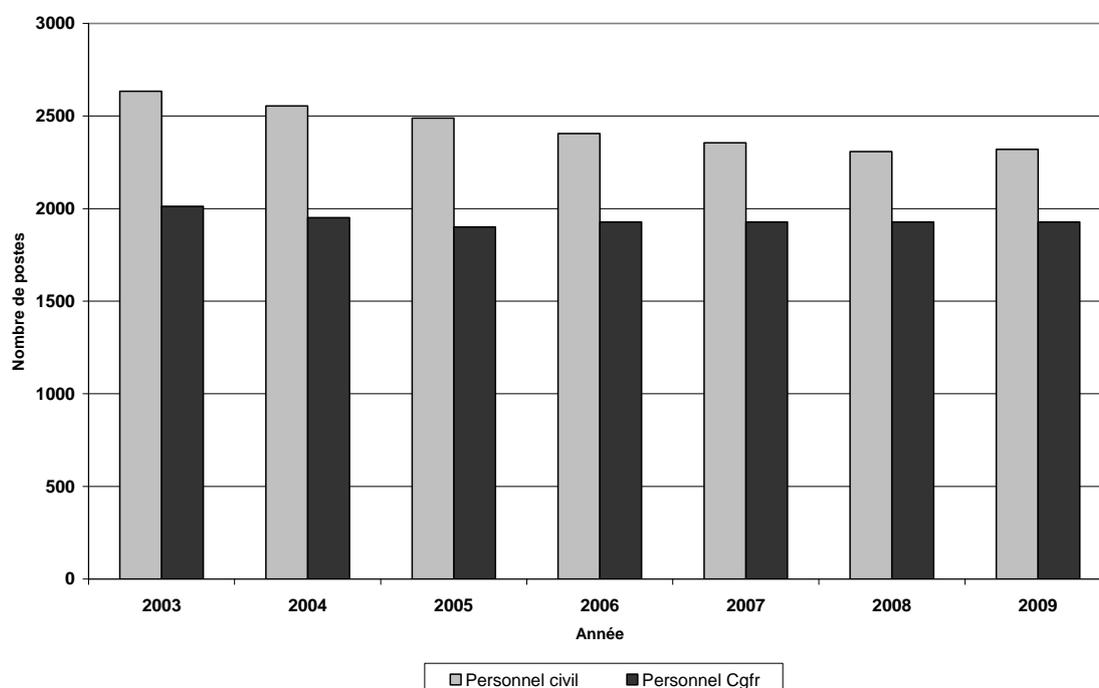
- Le modèle de gestion et de pilotage est certes conçu avec pertinence, mais, lors de la mise en œuvre, des conditions nécessaires à un pilotage axé sur les prestations et les résultats ne sont pas remplies. L'absence de liens entre les tâches et les ressources, qui est constatée autant dans les mandats et contrats de prestations que dans le compte rendu, est particulièrement déplorable. Les ressources nécessaires pour chaque tâche ne sont pas définies dans les mandats et contrats de prestations (situation visée), pas plus que les ressources effectivement utilisées pour chaque tâche ne sont connues (situation réelle). Par conséquent, des informations de fond pour un pilotage axé sur les prestations et les résultats font défaut tant pour le pilotage stratégique par le Parlement et le département que pour la gestion interne des tâches et des ressources. L'AFD continue d'être principalement pilotée de manière classique : les ressources humaines et financières sont réparties

selon les unités d'organisation et non selon les prestations exigées (ou les résultats).

- La marge de manœuvre concernant le pilotage de l'AFD est essentiellement limitée par la définition d'un effectif minimal du Cgfr dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen. Cette décision du Parlement a eu pour effet que, par rapport au Cgfr, la partie civile de l'AFD a dû supprimer des postes de manière disproportionnée dans le cadre des programmes d'allègement (voir ill. 2). Selon plusieurs personnes interrogées, cette réduction d'effectif a eu notamment pour effet une réduction des prestations à l'intention des entreprises. Globalement, il convient de souligner que la détermination des effectifs au niveau d'une division ou d'un office par le Parlement est en contradiction avec les principes de la gestion administrative axée sur les résultats et qu'elle constitue un sur-pilotage.

Illustration 2

Evolution des effectifs approuvés au sein de l'AFD (2003–2009)



Source : schéma d'econcept ; données : Direction générale des douanes

Remarque : le personnel auxiliaire et le personnel en formation ne sont pas compris dans ces données.

- Il est par ailleurs ressorti de l'étude que la collaboration dans le domaine de la sécurité – en particulier entre le Cgfr et les cantons – fonctionne certes sur le terrain, mais que les compétences et les tâches ne sont pas entièrement clarifiées. De plus, il est apparu que l'AFD et le Cgfr soutiennent de plus en plus les cantons, plus exactement leurs corps de police, notamment dans les activités traditionnellement assumées par ces derniers, sans être indemnisés de manière appropriée pour cela. Jusqu'à présent, l'AFD et le Cgfr n'ont pas relevé la charge que représente ce soutien mais, selon des estimations des personnes interrogées dans les régions gardes-frontière, elle n'est pas négligeable. Il est évident que la collaboration entre le Cgfr et les cantons est préférable à une absence de collaboration. Mais il est également évident

qu'aujourd'hui, le Cgfr exerce ses tâches (tâches douanières et de sécurité) de plus en plus à l'intérieur des frontières et, partant, sur le même espace que les corps de police des cantons et que ses tâches ne peuvent pas toujours être clairement distinguées de celles de la police. Par conséquent, des redondances et des problèmes de délimitation sont tout au moins possibles.

Cette dernière conclusion soulève la question de savoir si les structures actuelles dans le domaine de la sécurité intérieure sont encore adéquates. Actuellement, les informations nécessaires relatives aux coûts des tâches de l'AFD et aux prestations que celle-ci fournit aux cantons font défaut pour répondre à cette question ainsi que pour effectuer un pilotage réellement axé sur les prestations et les résultats. Ce n'est que lorsque ces données seront disponibles qu'il sera possible de se pencher sur les tâches des différentes organisations et sur les effectifs que ces tâches requièrent.

2.2.3 Audit de gestion de l'Office fédéral de l'environnement

Le CPA a réalisé un troisième audit de gestion après ceux de 2007 (Office fédéral du sport⁵) et de 2008/2009 (Office vétérinaire fédéral⁶). Cette fois, l'analyse, qui consiste en une appréciation sommaire de la direction politique et de la gestion opérationnelle d'un service fédéral, a porté sur l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Dans l'optique de sa troisième application, l'instrument d'analyse, relativement récent, a encore été standardisé et axé davantage sur le pilotage des contenus, l'objectif étant de le différencier clairement des instruments des autres organes de surveillance de la Confédération.

L'OFEV est l'autorité compétente pour l'environnement. Il est né en 2006 de la fusion de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage et d'une grande partie de l'Office fédéral des eaux et de la géologie. Il est compétent pour un grand nombre de lois, dont la loi sur la protection de l'environnement, qui couvre plusieurs domaines. Les cantons sont dans une large mesure chargés de la mise en œuvre de ces lois. L'OFEV a clôturé l'exercice 2008 avec une charge supérieure à 710 millions de francs et engrangé des recettes de près de 31 millions de francs, provenant principalement de la taxe pour l'assainissement des sites contaminés. A la fin 2008, il disposait de plus de 423 postes à temps plein répartis sur 498 collaborateurs. Sa direction comprend cinq personnes.

Le CPA a collecté les données nécessaires pour l'audit de gestion de l'OFEV entre juin et octobre 2009. D'une part, il s'agissait d'entretiens (entretiens d'information et d'analyse des résultats avec la direction, entretiens exploratoires, 15 entretiens avec des cadres dirigeants, six contrôles sur site effectués auprès de collaborateurs de l'OFEV, une enquête en ligne réalisée auprès de tous les collaborateurs de l'office et 12 entretiens avec des partenaires et des groupes cibles). D'autre part, le CPA a consulté plus de 200 documents, dont près de la moitié a fait l'objet d'une analyse systématique.

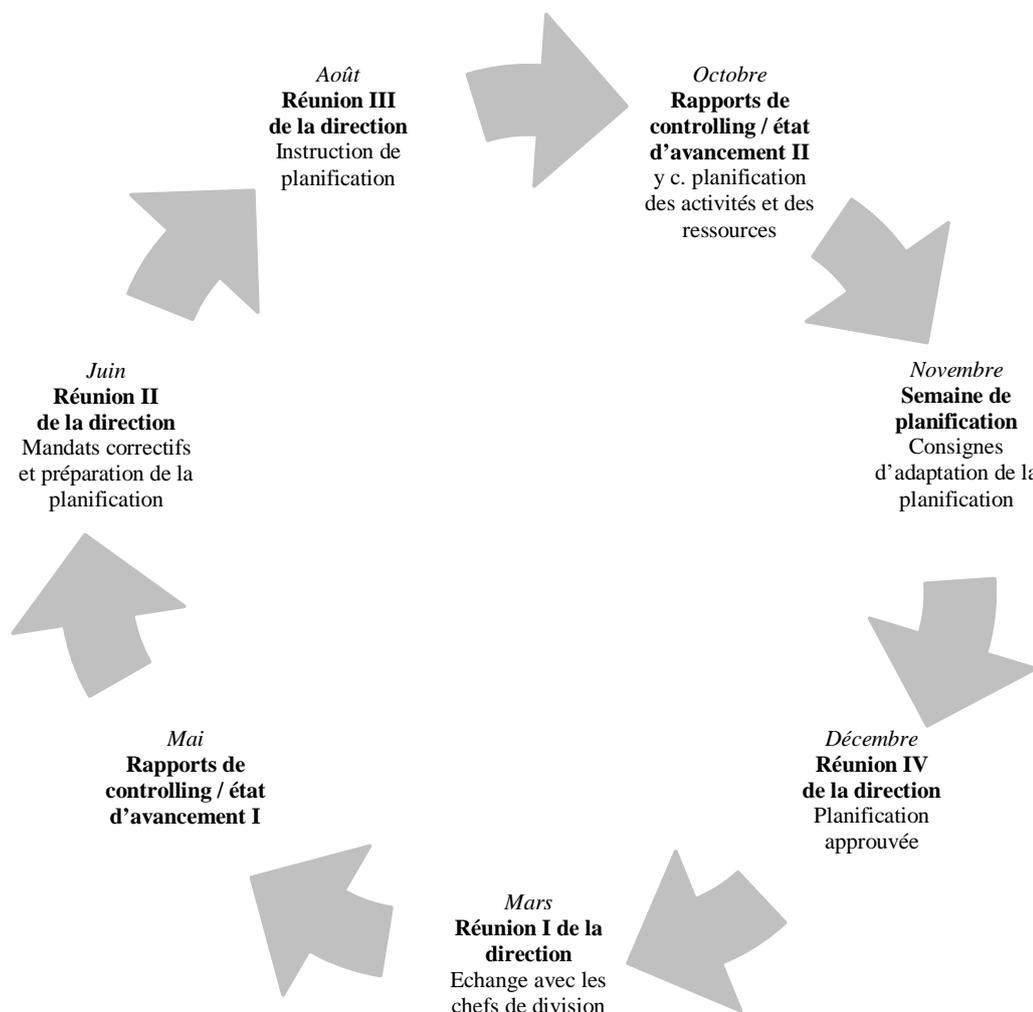
⁵ Audit de gestion consacré à l'Office fédéral du sport. Annexe au projet-pilote « Audit de gestion DFAE/DDPS » du Contrôle parlementaire de l'administration du 18 juin 2007, FF **2008** 3943.

⁶ Audit de gestion Office vétérinaire fédéral. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 9 mars 2009, FF **2009** 6141.

Il ressort de l'audit de gestion que la direction de l'OFEV affiche une forte volonté de piloter l'office. Ces quatre dernières années, elle a mis en place un système de pilotage sophistiqué et défini un processus de pilotage dans le cadre duquel elle s'accorde de larges compétences décisionnelles (voir ill. 3).

Illustration 3

Le processus de gestion clé sur une période d'un an



Source : CPA, d'après OFEV, Aperçu du processus de gestion clé, 03.09.2008

Par sa conception de base, le système de pilotage couvre tout l'office et tout le cycle de pilotage (planification, réalisation et contrôle). De plus, conformément au modèle du pilotage intégré, il porte aussi bien sur les activités que sur les ressources. Ce système fonctionne bien, mais il est perfectible. Ainsi, faute d'objectifs clairs et mesurables et, par conséquent, faute de contrôle systématique de la réalisation des objectifs, il ne permet pas à ce jour de pilotage axé sur l'efficacité. De plus, la saisie du temps par prestation, qui sert de base au controlling des ressources humaines, n'est pas effectuée systématiquement.

La direction utilise de façon ciblée les informations que le système de pilotage lui fournit et elle définit des priorités. Grâce au système, la répartition des ressources a gagné en transparence. Si elle constate des écarts, la direction intervient ponctuellement pour les corriger.

En revanche, les informations de pilotage ne sont quasiment pas utilisées par les échelons subordonnés. Le système de pilotage occasionne une charge de travail considérable pour les chefs de division et de section. L'application informatique qui héberge le pilotage nécessite encore quelques améliorations et n'est tout simplement pas satisfaisante. Des simplifications de l'application informatique et des processus ainsi qu'une utilisation plus large des informations sont certainement souhaitables. Du reste, l'OFEV a d'ores et déjà déployé des efforts en ce sens.

Les tâches devant être réalisées chaque jour sont gérées par la gestion interne de documents, qui est concluante en dépit de performances parfois faibles de l'application informatique. Par ailleurs, l'OFEV a commencé à documenter ses processus. Il en était encore au tout début au moment de l'étude du CPA, mais de nombreuses voix critiques s'élevaient déjà quant à l'utilité de la démarche. L'acceptation par les collaborateurs et les cadres, nécessaires pour la réussite de la mise en œuvre, n'est pas encore garantie.

Du point de vue des partenaires et des groupes cibles de l'OFEV, les résultats du pilotage sont satisfaisants pour l'essentiel. L'office est à l'écoute de ses clients et il fournit des prestations qui répondent à un besoin. Il veille à soigner ses relations et est ainsi parvenu, ces dernières années, à améliorer les contacts avec les cantons, les conférences intercantionales et d'autres services fédéraux. Cependant, la délimitation avec l'Office fédéral de l'énergie est encore un peu floue. En outre, les relations avec les fédérations concernées sont considérées comme manquant de transparence. Selon différentes personnes interrogées en interne comme en externe, l'OFEV tente d'obtenir un soutien politique à son action en ciblant des partenariats.

L'OFEV obtient d'excellents résultats auprès de ses collaborateurs. Ceux-ci sont très satisfaits de leur travail et s'identifient avec son contenu. L'engagement idéologique de nombreux collaborateurs en faveur d'objectifs écologiques est perçu par des cadres dirigeants et par des partenaires de l'office comme un atout mais également comme un obstacle à la recherche de compromis. A ce jour, la stratégie de la direction, qui consiste à s'éloigner de la protection de l'environnement pour tendre vers une politique des ressources et, donc, vers un équilibre entre intérêts écologiques, économiques et sociaux au sein de l'office n'est pas (encore) appliquée par tous.

Globalement, l'interface avec le *niveau du Conseil fédéral et du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)* est davantage critiquée. Les instruments formalisés de pilotage sont limités. Hormis les rapports financiers et les rapports sur le personnel, qui ne sont pas reliés aux instruments de pilotage des tâches, le département n'exige quasiment pas d'informations systématiques. L'OFEV est tenu, pour les questions importantes, de présenter des demandes et des propositions au département, débouchant ainsi à des décisions. Conformément aux résultats de l'étude, l'office respecte ces obligations. Une fois les décisions prises, c'est la philosophie du DETEC de ne s'impliquer que de manière exceptionnelle dans la mise en œuvre des offices. Ces règles correspondent à un modèle réactif de pilotage par le département.

La planification formalisée au niveau du Conseil fédéral et du DETEC ne contient que peu de consignes pour l'office. Par conséquent, elle est peu importante pour la planification de l'OFEV. Cette planification au niveau du Conseil fédéral et du DETEC reprend dans une large mesure les propositions de l'OFEV. Les deux premiers ne prennent que rarement l'initiative pour fixer des priorités stratégiques.

Ce constat a été apprécié de manière critique par l'audit de gestion. Du point de vue de l'OFEV et du DETEC, ce même constat n'est pas critique mais montre que l'office exerce bien sa tâche de préparation de l'action politique.

2.2.4 Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis

Le CPA a participé aux travaux des CdG portant sur la crise financière et la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis. Il s'est occupé de la rédaction des bases de la première partie de cette inspection, à savoir celle portant sur la gestion de la crise financière par les autorités suisses. Le CPA s'est intéressée au contexte, aux préparatifs des autorités ainsi qu'à leur gestion de la crise financière. Il a été porté une attention particulière à l'élaboration du train de mesures comprenant la souscription par la Confédération d'un emprunt à conversion obligatoire d'un montant de 6 milliards de francs et simultanément, l'engagement de la Banque nationale suisse (BNS) à reprendre à UBS ses actifs « toxiques » pour une valeur maximale de 60 milliards de dollars.

L'examen a ainsi visé à répondre aux questions principales suivantes :

- *Comment le comportement des autorités fédérales (Conseil fédéral, DFF, Commission fédérales des banques, Autorité de surveillance des marchés financiers, BNS [désignée comme autorité fédérale à des fins de simplification]) est-il à apprécier sous les aspects :*
 1. *de la détection précoce des répercussions de la crise financière internationale sur la Suisse ;*
 2. *de la décision et de la mise en œuvre des mesures dans les domaines respectifs de compétences des différentes autorités ;*
 3. *du traitement et du pilotage du cas UBS en tenant compte de l'importance systémique de la banque et des intérêts publics.*
- *Quelles leçons peut-on en tirer pour l'avenir notamment du point de vue de l'organisation et des compétences des autorités ainsi que de leurs comportements/coordination ?*

Le CPA a été soutenu par des experts externes (prof. Charles Wyplosz et prof. Cédric Tille, Institut de hautes études internationales et du développement, Genève) qui ont comparé les actions prises par les autorités suisses avant et au cours de la crise financière à l'aune des actions des autorités étrangères.

Au terme de cette inspection, les CdG ont publié un rapport nommé *Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données client d'UBS aux Etats-Unis*, transmis 19 recommandations au Conseil fédéral et déposé deux postulats ainsi que cinq motions. Le Rapport annuel 2010 des CdG et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales apporte un compte-rendu détaillé de l'ensemble de cette inspection.

2.3 Projets en cours dans le cadre de la haute surveillance parlementaire

2.3.1 Présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

La Suisse a présidé le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 18 novembre 2009 au 11 mai 2010. A la demande de la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, les CdG ont décidé, en 2009, de faire évaluer cette présidence. La Délégation suisse considère cette présidence comme une occasion importante, pour la Suisse, d'assumer des responsabilités dirigeantes au niveau international et d'affirmer ses positions. L'évaluation a pour objet une appréciation critique de la gestion par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et d'autres services fédéraux impliqués ainsi que des travaux de la présidence. A la fin 2010, l'étude était en passe d'être achevée.

Pour sa présidence, la Suisse a défini trois axes principaux :

1. protection des droits de l'homme et Etat de droit,
2. renforcement des institutions démocratiques,
3. transparence et efficacité du Conseil de l'Europe.

Pour chacun des trois axes, la présidence suisse a défini deux à trois priorités, lesquelles figurent dans le tableau 2.

Tableau 2

Priorités de la présidence suisse

| N° | Priorité | |
|-----|--|--|
| 1 | Protection des droits de l'homme et Etat de droit | |
| 1.1 | Cour | La crédibilité et le fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) sont assurés à long terme. |
| 1.2 | Etat de droit | Les Etats membres mettent en œuvre la Convention européenne des droits de l'homme et appliquent les arrêts de la CEDH. |
| 1.3 | Droits de l'homme ensemble du continent | Les droits de l'homme sont respectés sur tout le continent. |
| 2 | Renforcement des institutions démocratiques | |
| 2.1 | Démocratie proche des citoyens | La démocratie dans les pays membre est proche des citoyens et participative. |
| 2.2 | Dialogue avec l'Assemblée parlementaire | La légitimité démocratique du Conseil de l'Europe est renforcée. |
| 3 | Transparence et efficacité du Conseil de l'Europe | |
| 3.1 | Réforme du Conseil de l'Europe | Le financement des activités clés du Conseil de l'Europe est assuré de façon pérenne. |
| 3.2 | Coopération avec les organisations internationales | Les relations institutionnalisées étroites entre les organisations internationales garantissent la protection des droits de l'homme. |

La présidence est évaluée tant du point de vue du Conseil de l'Europe que de celui de la politique extérieure de la Suisse. La question centrale est la suivante : la Suisse a-t-elle assuré la présidence du Comité des Ministres de sorte à contribuer à la réalisation des objectifs du Conseil de l'Europe et de ceux de sa politique extérieure ?

La planification, la réalisation et les résultats de la présidence sont l'objet de l'évaluation. En ce qui concerne la planification, les objectifs et les activités prévues en rapport avec les priorités exposées dans le tableau 2 sont étudiés. S'agissant de la réalisation, les ressources, l'organisation et les activités réalisées sont évaluées. La question de savoir si la Suisse a utilisé ses marges de manœuvre dans le cadre de l'exercice des trois fonctions clés de la présidence (priorité données à des thèmes, médiation et représentation) est analysée en profondeur. Enfin, en ce qui concerne les résultats, les objectifs atteints sont comparés avec les objectifs visés.

Durant la présidence et peu après (de novembre 2009 à juin 2010), différentes analyses empiriques ont été réalisées : entretiens, questionnaires écrits ainsi qu'analyses de documents, de ressources et de médias. Des collaborateurs du DFAE, des représentants de différents organes et du Secrétariat général du Conseil de l'Europe ainsi que plusieurs autres personnes ont été interrogés dans le cadre de l'évaluation. De plus, le CPA a participé en tant qu'observateur à plusieurs manifestations de la présidence.

L'évaluation est basée sur une comparaison entre la situation visée et la situation réelle en ce qui concerne la planification de la présidence suisse et sa mise en œuvre ainsi que sur une comparaison croisée avec les trois présidences précédentes, assurées respectivement par la Suède, l'Espagne et la Slovaquie.

Il est prévu que la sous-commission compétente de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) examine le rapport final au cours du 1^{er} trimestre 2011.

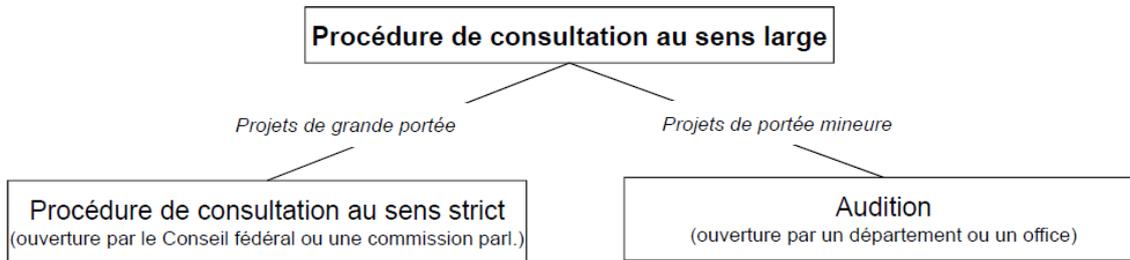
2.3.2 Procédure de consultation et d'audition

La procédure de consultation est un instrument important du processus législatif suisse et repose sur une longue tradition. Il aura pourtant fallu attendre 2005 avant qu'elle fasse l'objet d'une loi. La récente loi sur la consultation (LCo)⁷ et l'ordonnance correspondante (OCo)⁸ avaient pour but de resserrer le champ d'application de la procédure de consultation afin de la renforcer qualitativement. La LCo a en outre introduit une distinction entre la procédure de consultation au sens strict, ouverte par le Conseil fédéral ou le Parlement sur des projets de grande portée, et la procédure d'audition qu'un département ou un office peuvent ouvrir de leur propre initiative sur des projets de portée mineure. Tandis que la procédure de consultation est soumise à différentes contraintes légales, celle de l'audition est moins réglementée.

⁷ RS 172.061

⁸ RS 172.061.1

Consultation et audition : notions et modalités



Au cours de ces dernières années, les participants aux consultations et aux auditions ainsi que les milieux intéressés ont critiqué à plusieurs occasions les délais trop courts et le manque de transparence aussi bien en ce qui concerne le choix des milieux invités à donner leur avis que l'évaluation et la pondération de ces avis.

Les CdG ont donc chargé le CPA de procéder à une évaluation de ce domaine. Le 30 juin 2010, la sous-commission compétente a décidé que le CPA focaliserait son étude sur la pratique des autorités en matière d'audition. Cette dernière étant soumise à moins de contraintes légales que la consultation, l'autorité chargée de son exécution dispose d'une marge de manœuvre plus grande.

Dans son étude, le CPA entend commencer par décrire la pratique en matière d'audition. Etant donné qu'aux termes de l'OCo, les dispositions relatives à la procédure de consultation peuvent être appliquées aux auditions lorsque cela se révèle judicieux, l'évaluation devra permettre de constater si cette règle est appliquée, dans quels cas des écarts existent et si ceux-ci sont justifiés de façon appropriée. Il en résulte les deux principales questions ci-après, auxquelles il s'agira de répondre dans le cadre de l'évaluation :

- *Quelle est la pratique de l'administration fédérale en matière d'audition et que penser de cette pratique ?*
- *Quelles dispositions de la LCo et de l'OCo régissant la consultation peuvent-elles être aussi valables et judicieuses pour les auditions et sont-elles appliquées ?*

Pour que des réponses puissent être apportées à ces questions et pour que la description et l'évaluation soient structurées, les étapes clés ci-après de l'audition sont étudiées : décision relative à l'organisation d'une audition, détermination des milieux invités à donner leur avis, définition des délais ainsi qu'évaluation et pondération des avis.

Les informations nécessaires pour répondre aux questions exposées plus haut sont collectées à partir de trois sources.

- Tout d'abord, les principaux documents de base sont regroupés et analysés. Il s'agit, outre la loi et l'ordonnance, des directives de la Chancellerie fédérale relatives aux procédures de consultation et d'audition et, s'ils existent, d'instructions, de descriptifs de processus et de documents similaires des départements et des offices. Parallèlement, de premiers entretiens sont menés avec des responsables de la Chancellerie fédérale, des départements et des offices ainsi qu'avec quelques milieux invités à donner leur avis dans le cadre de consultations et d'auditions.

- Deuxièmement, une vaste enquête en ligne standardisée est réalisée auprès des organisateurs de consultations et d’auditions et des milieux invités à y participer.
- Enfin, sept études de cas portant sur des procédures d’audition menées à bien ces deux dernières années sont réalisées ; elles portent sur différents départements et offices. Pour cela, les documents pertinents sur le projet concret sont analysés et des entretiens sont menés avec les responsables au sein de l’administration et avec quelques milieux invités à donner leur avis.

Le CPA réalise cette évaluation en collaboration avec Landert & Partner, de Zurich. Cette société lui apporte son soutien pour la conception de l’étude et réalise notamment une part essentielle des analyses empiriques.

Les résultats de l’évaluation seront présentés à la sous-commission compétente de la CdG-N en juin 2011.

2.3.3 Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d’accompagnement à la libre circulation des personnes

Les mesures d’accompagnement ont été introduites le 1^{er} juin 2004 à la suite de l’entrée en vigueur de la libre circulation des personnes. Elles ont pour but d’éviter que l’assouplissement de l’accès des travailleurs étrangers au marché suisse du travail n’entraîne une détérioration des salaires et des conditions de travail en Suisse (sous-enchère salariale et sociale). A l’heure actuelle, on ne sait pas jusqu’à quel point les mesures d’accompagnement contribuent à atteindre ce but. Certains indices laissent à penser que la stratégie adoptée par les autorités fédérales pour mettre en œuvre les mesures d’accompagnement (objectifs, processus et ressources) est davantage axée sur l’acceptation de la libre circulation des personnes que sur le respect des conditions de salaire et de travail.

C’est dans ce contexte que les CdG ont intégré dans leur programme annuel une évaluation relative à la surveillance et aux effets des mesures d’accompagnement. Lors de sa séance du 1^{er} juillet 2010, la sous-commission compétente a adopté un mandat dans le cadre duquel il conviendra de répondre aux deux questions principales ci-dessous :

- *Quelle appréciation faut-il porter sur la stratégie que le Conseil fédéral et l’administration ont adoptée pour piloter la mise en œuvre des mesures d’accompagnement, du point de vue de l’accomplissement du mandat légal, de l’acceptation de cette démarche par les différents partenaires ainsi que de l’efficacité et l’efficience du pilotage ?*
- *Quelle est la nature et l’ampleur de l’impact des mesures d’accompagnement sur les conditions de salaire en Suisse ?*

La première partie de l’évaluation cherche à savoir de quelle manière le Conseil fédéral et l’administration mettent en œuvre et pilotent les mesures d’accompagnement. L’analyse de l’adéquation des dispositions légales en vigueur et de l’opportunité de l’organisation, des instruments et des activités de pilotage du Conseil fédéral, des départements et des offices fédéraux effectivement mis en place représente le principal objet de l’évaluation. Dans ce cadre, le CPA analyse des

documents et mène des entretiens avec des représentants de l'administration, des cantons et des partenaires sociaux ainsi qu'avec des experts. Par ailleurs, une enquête écrite est réalisée auprès de tous les organes chargés de l'exécution (commissions tripartites et commissions paritaires).

Les effets des mesures d'accompagnement sur les conditions de salaire en Suisse sont au cœur de la deuxième partie de l'évaluation. Il s'agit d'étudier, au moyen d'analyses de régression, dans quelle mesure la libre circulation des personnes a pour conséquence une pression sur les salaires sur le marché du travail suisse et dans quels domaines cette pression est éventuellement constatée. Pour répondre à cette question, le CPA a mandaté l'institut de recherche sur le travail et le droit du travail de l'Université de Saint-Gall.

Les résultats doivent être présentés à la sous-commission compétente de la CdG-N en juin 2011.

2.3.4 Pratique du DETEC en matière de gestion de la Poste, de Swisscom et des CFF

Bien que détachées de l'administration fédérale centrale depuis la fin des années 90, les CFF, la Poste et Swisscom continuent de remplir des tâches publiques. En tant que garante et propriétaire de ces entreprises, la Confédération exerce une influence sur l'accomplissement de leurs tâches. La question se pose de savoir comment la Confédération peut piloter cet accomplissement des tâches tout en parvenant à la séparation visée entre responsabilité d'entreprise et responsabilité politique.

Les tâches, les compétences et les responsabilités des organes fédéraux compétents sont régies par la loi. A ce jour, aucune analyse empirique n'a toutefois été réalisée sur la pratique effective du gouvernement et de l'administration en matière de gestion des CFF, de la Poste et de Swisscom. C'est pourquoi les CdG ont chargé le CPA d'évaluer cette pratique de la Confédération.

Il s'agit, dans le cadre de l'évaluation, de répondre aux deux questions suivantes :

- *Que penser de la pratique concrète du Conseil fédéral et de l'administration, en tant que propriétaire, en matière de gestion de la Poste, de Swisscom et des CFF ?*
- *Dans quelle mesure l'objectif d'augmenter l'efficacité, la capacité de rendement et la compétitivité de la Poste, de Swisscom et des CFF a-t-il été atteint ?*

Dans la première partie de l'évaluation, les modèles de gestion formels qui s'appliquent aux trois entreprises et la pratique effective du Conseil fédéral en matière de gestion sont analysés. Une attention particulière est accordée à la manière dont les décideurs gèrent les objectifs relatifs aux tâches et à l'entreprise ainsi que de possibles conflits d'objectifs. Pour cela, six événements critiques doivent être analysés en profondeur (décisions dans le cadre du projet de la Poste portant sur le réseau postal p. ex.).

L'analyse de la réalisation des objectifs constitue la deuxième partie de l'évaluation. Une comparaison de l'évolution de la performance en Suisse (comparaison avant et après) et une comparaison croisée avec des pays sélectionnés depuis l'autonomie des trois entreprises sont effectuées et mises en rapport avec les objectifs politiques. Il

s'agit d'évaluer la performance économique, sociopolitique et opérationnelle au moyen d'éléments de performance communément acceptés.

Outre une analyse de documents et de données, l'évaluation comprend des entretiens avec des personnes impliquées au sein de l'administration et des entreprises concernées ainsi qu'avec des membres des Chambres fédérales. Le CPA collabore avec le Centre de compétence en administration publique de l'Université de Berne. Le rapport final doit être présenté à la sous-commission compétente de la CdG-N en juin 2011.

2.3.5 Pilotage des assurances sociales par la Confédération

La CdG-E a chargé le CPA de mener, dans le cadre de son programme annuel 2010, une étude sur le pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral. La sécurité sociale représente, avec une part de 31 %, le premier poste de dépenses du budget de la Confédération. En 2008, les recettes des assurances sociales se sont élevées à 151 milliards de francs et les dépenses à 124 milliards de francs. Le droit suisse des assurances sociales est structuré autour des différents risques sociaux. Chaque risque – l'âge, l'invalidité ou l'accident, par exemple – est ainsi couvert par une loi spécifique. Au total, cinq offices fédéraux relevant de quatre départements sont compétents pour veiller à l'exécution des dix lois différentes, à leur financement global et à la collecte des données statistiques correspondantes.

Compte tenu de l'importance économique et sociale des assurances sociales et de leurs liens étroits en matière de buts, de financement et de mise en œuvre, une vue globale des assurances sociales apparaît nécessaire. Mais les instruments du pilotage stratégique sont conçus pour répondre aux objectifs des branches spécifiques des assurances sociales. Selon plusieurs membres du Parlement et plusieurs interlocuteurs des cantons et des communes, ce morcellement signifie que les données collectées, la planification financière et les rapports fournis sont le reflet d'une approche sectorielle et qu'ils ne permettent pas une vue d'ensemble. L'appréciation de la marge de manœuvre du Conseil fédéral et sa manière d'exploiter cette marge sont fortement contestées.

Le 24 juin 2010, la sous-commission compétente de la CdG-E a retenu les principales questions ci-dessous pour l'évaluation :

- *Comment le pilotage stratégique du Conseil fédéral doit-il être jugé ?*
- *De quelle marge de manœuvre le Conseil fédéral dispose-t-il sur la base de la législation ? De quelle façon le Conseil fédéral a-t-il exploité ses marges de manœuvre dans un cas d'application concrète ?*
- *Quels sont les instruments du pilotage stratégique dans le domaine des assurances sociales ? Quels instruments le Conseil fédéral a-t-il utilisés dans les assurances sociales étudiées ? Ces instruments sont-ils adaptés au pilotage politique et opérationnel ainsi qu'à l'exercice de la haute surveillance ?*

Le pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral est évalué au sein de quatre domaines des assurances sociales qui ont été sélectionnés par la sous-commission compétente le 20 octobre 2010 : assurance-vieillesse et survivants, assurance-invalidité, prévoyance professionnelle et assurance-maladie obligatoire.

Pour ce faire, les activités de pilotage du Conseil fédéral au cours des deux dernières législatures seront décrites et évaluées. L'exploitation concrète de marges de manœuvre, le caractère approprié des instruments de pilotage effectivement utilisés ainsi que la collaboration avec les cantons constituent les points principaux de l'analyse. En complément aux quatre études de cas, le pilotage d'ensemble de toutes les assurances sociales par le Conseil fédéral sera analysé. Les données et les estimations nécessaires pour l'évaluation sont collectées au moyen d'entretiens et d'analyses de documents.

Le CPA réalise cette évaluation en collaboration avec les bureaux d'évaluation Infrac, à Zurich, et Vatter, à Berne. Il devrait soumettre son rapport final à la sous-commission compétente à l'automne 2011.

3 Exposés et séminaires

Afin de faire connaître ses activités et les résultats de ses recherches au public intéressé et aux milieux universitaires, le CPA participe à des cours universitaires et à des conférences. Des collaborateurs du CPA se sont exprimés notamment dans le cadre

- du cours *Evaluation politique* à l'Université de Berne (interventions sur la *qualité et l'utilisation d'évaluations* et sur le *CPA en tant qu'exemple de service d'évaluation de la Confédération*),
- du cours *Meta-évaluation et recherche en matière d'évaluation* de la formation continue «Masters of Advanced Studies in Evaluation», Université de Berne,
- du cours d'évaluation des politiques publiques, Université de Lausanne (interventions : *l'évaluation au sein du Parlement suisse ; haute surveillance parlementaire et rôle du Contrôle parlementaire de l'administration*),
- du cours *Faits, idéologie, intérêts – qu'est-ce qui compte dans la politique suisse ? Possibilités et limites d'une politique basée sur les évidences* à l'Université de Zurich,
- du pôle suisse en administration publique (sujet : *le contrôle parlementaire de l'administration publique*),
- de l'assemblée générale de l'Association pour les finances et la comptabilité publiques (exposé : *expérience en matière d'évaluations pour la haute surveillance parlementaire*).

4 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

Au cours de l'exercice sous revue, le recours à des experts externes a coûté 175 000 francs au CPA. 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 2010

| Projet | Dépenses en francs | Etat |
|---|--------------------|----------|
| AFD : pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources | 7 600 | achevé |
| Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis | 25 000 | achevé |
| Procédure de consultation et d'audition | 50 000 | en cours |
| Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes | 32 100 | en cours |
| Pratique du DETEC en matière de gestion de la Poste, de Swisscom et des CFF | 49 200 | en cours |
| Pilotage des assurances sociales par la Confédération | 11 100 | en cours |

5 Programme 2011

En raison de la définition des tâches prioritaires adoptée par les CdG le 30 juin 2010 et du changement de législature à l'automne 2011, le CPA n'a soumis aucune nouvelle proposition d'évaluations pour l'année à venir. En 2011, il s'emploiera prioritairement à mener à bien tous les projets d'évaluation en cours avant la fin de la législature.

Index des abréviations

| | |
|-------|---|
| AFD | Administration fédérale des douanes |
| AI | Assurance-invalidité |
| Art. | Article |
| AVS | Assurance-vieillesse et survivants |
| BNS | Banque nationale suisse |
| CdG | Commissions de gestion des Chambres fédérales |
| CdG-E | Commission de gestion du Conseil des Etats |
| CdG-N | Commission de gestion du Conseil national |
| CEDH | Cour européenne des droits de l'homme |
| Cgfr | Corps des gardes-frontière |
| CPA | Contrôle parlementaire de l'administration |
| Cst. | Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101) |
| DETEC | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication |
| DFF | Département fédéral des finances |
| Ill. | Illustration |
| LCo | Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation ; RS 172.061) |
| OCo | Ordonnance du 17 août 2005 sur la procédure de consultation (Ordonnance sur la consultation ; RS 172.061.1) |
| OFEV | Office fédéral de l'environnement |
| OLPA | Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (Ordonnance sur l'administration du Parlement ; RS 171.115) |
| RS | Recueil systématique du droit fédéral |

Propositions d'évaluation et d'audits de gestion formulées par le CPA pour l'année 2010

DFJP/ChF

- Procédure de consultation et d'audition
- Efficacité de la suppression de l'aide sociale

DFAE/DDPS

- Travail de relations publiques dans le domaine de la politique extérieure : examen des structures
- Identification d'évolutions et positionnement de la Suisse dans le domaine de la politique multilatérale
- Justice militaire : adéquation des structures et des processus

DFI/DETEC

- Pilotage des assurances sociales par la Confédération
- Autorisation et contrôle de médicaments remboursés (sujet ajourné du programme 2009)
- Rôle de la Confédération dans l'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire
- Pratique du DETEC en matière de pilotage de la Poste, de Swisscom et des CFF

DFP/DFE

- Stratégie et pilotage en matière informatique au sein de la Confédération
- Surveillance des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes
- Conséquences de l'immigration : adéquation de l'analyse de l'administration fédérale

Propositions de thèmes transversaux

- Activités de communication et d'information de la Confédération
- Problème de la qualité des ordonnances

Audit de gestion

- Audit de gestion de l'Office fédéral des assurances sociales

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-mail pvk.cpa@parl.admin.ch

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

Langues originales du rapport : allemand et français (point 2.2.4)