

# **Projet-pilote Audit de gestion DFAE/DDPS**

## **Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseils des Etats**

du 18 juin 2007

---

Le présent rapport sera publié dans la Feuille fédérale, qui fera foi.



---

## L'essentiel en bref

*Les Commissions de gestion (CdG) du Conseil national et du Conseil des Etats disposent, pour remplir leur mandat de surveillance, de différents instruments tels que l'analyse des rapports de gestion des organes concernés, les visites auprès de services, les inspections et les évaluations.*

*Le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) est d'avis que cet éventail d'instruments est globalement approprié, mais qu'il comporte une lacune non négligeable : il manque un instrument de portée moyenne qui permette, sous l'angle de la haute surveillance parlementaire, une évaluation de la conduite politique et opérationnelle des différents services fédéraux (d'un office fédéral, par exemple.) L'audit de gestion permettrait de combler cette lacune.*

*Les CdG ont donc chargé le CPA de concevoir une méthode d'évaluation pour l'audit de gestion, de tester la faisabilité, le coût et l'utilité de ce dernier en auditant l'Office fédéral du sport (OFSP) et de leur fournir ainsi une base décisionnelle solide dans l'optique d'un éventuel élargissement de leur arsenal d'instruments de contrôle.*

*L'audit doit permettre de dresser un profil sommaire mais systématique des points forts et des points faibles d'un service fédéral, ce profil incluant les interfaces vers les instances politiques de direction. Par ailleurs, il doit correspondre au niveau de la haute surveillance parlementaire et être applicable aux organisations les plus variées. Il doit se différencier clairement des instruments existants en matière de gestion et de surveillance financière et compléter judicieusement ceux-ci. Enfin, il doit présenter un degré de standardisation le plus élevé possible, être simple d'utilisation et générer une charge de travail réduite.*

*Un audit de gestion pourrait par exemple montrer qu'un office fédéral n'a pas de mandat de prestations clair, que sa structure de direction est inadéquate ou que ses performances souffrent d'une mauvaise ambiance de travail. A l'inverse, il pourrait aussi permettre d'identifier des processus et structures de direction exemplaires, lesquels pourraient être utilisés comme base de comparaison pour de futurs contrôles des CdG.*

*Il ressort des recherches bibliographiques du CPA qu'il n'existe ni en Suisse ni à l'étranger un instrument d'évaluation présentant toutes les caractéristiques citées plus haut. Se basant sur des approches existantes, en l'occurrence des systèmes de management de la qualité s'inspirant de la gestion d'entreprise, le CPA a donc, dans le cadre du présent projet-pilote, développé sa propre méthode d'évaluation, qu'il a testée telle quelle en auditant l'OFSP (voir l'annexe jointe au rapport).*

*Se basant sur cette étude de cas, le présent projet-pilote se solde par un résultat positif. L'audit de gestion conçu par le CPA remplit dans une large mesure les conditions citées plus haut. Il correspond au niveau de la surveillance parlementaire et peut être appliqué de façon universelle et méthodique.*

*Les CdG pourront faire une utilisation variée des résultats d'un audit de gestion ; elles pourront s'y référer pour, par exemple, formuler des recommandations à*

---

*l'attention du Conseil fédéral ou du service concerné ou déposer des initiatives parlementaires. Elles pourront également opter pour l'audit comme point de départ à une inspection ou à une évaluation approfondies. Elles pourront en outre publier les résultats, ce qui rendra plus transparente l'action de l'administration.*

*Tout comme les évaluations, la réalisation d'audits de gestion pourra être assurée par le CPA si les CdG devaient se décider à les intégrer dans leur éventail d'instruments. Il ne serait pas nécessaire d'augmenter les ressources du CPA pour autant que le volume des mandats attribués par les CdG demeure stable. En raison de la charge de travail moindre que les audits requièrent, le CPA pourrait par exemple réaliser deux audits à la place d'une évaluation.*

*Il va sans dire que l'audit de gestion exposé dans le présent projet-pilote a également ses limites et comporte des risques. Ainsi, il ne peut évaluer les effets de mesures prises par l'Etat et, en raison de son caractère sommaire, il n'est pas approprié pour évaluer des aspects spécifiques tels que la légalité d'une procédure administrative au sein de l'organisation auditée.*

*L'approche de l'audit, plus superficielle que les évaluations réalisées par le CPA, lesquelles occasionnent une certaine charge de travail, peut induire deux erreurs : celle d'affirmer à tort l'existence d'un dysfonctionnement au sein de l'organisation et celle de ne pas voir un dysfonctionnement réel.*

*En dépit de leur volonté de coopérer au projet-pilote, le DDPS, l'OFSPPO et d'autres services consultés n'ont pas caché un certain scepticisme à l'égard du nouvel instrument des CdG conçu par le CPA. Ce dernier n'est cependant pas convaincu par leurs objections (instrument inadapté à la surveillance parlementaire, nouvelles redondances, graves faiblesses sur le plan méthodologique, etc.)*

*L'approche présentée nécessite encore certaines optimisations. Il faut par exemple améliorer les bases et critères d'évaluation et réduire la charge de travail induite par la réalisation de l'audit.*

*Au bout du compte, le CPA est convaincu de l'utilité d'un audit de gestion. Il viendra compléter l'arsenal des CdG en ce sens qu'il constitue un instrument de portée moyenne, qui ne vise pas l'évaluation de différents contenus politiques, mais de la conduite politique et opérationnelle de services fédéraux, laquelle sous-tend ces contenus.*

*Le recours à l'audit de gestion peut permettre d'améliorer la transparence de l'action gouvernementale et administrative et faciliter aux CdG la détection précoce d'éventuels lacunes et dysfonctionnements. Par conséquent, le CPA recommande aux CdG d'intégrer définitivement l'audit dans leur éventail d'instruments à partir de 2008.*

---

## Summary

*The Control Committees (CC) of the National Council and the Council of States have various tools at their disposal for fulfilling their controlling tasks, for example verifying the business reports of the organs in question, visiting the different sections, inspections and evaluations.*

*Overall, from the point of view of the Parliamentary Control of the Administration (PCA) this choice of tools is appropriate, although one important feature is missing: a medium-range tool for assessing the political and operational management of individual units of the federal administration (for example a federal office) from the viewpoint of parliamentary overview. This situation could be rectified through so-called management audits.*

*Consequently, the CCs asked the PCA to draw up an outline assessment process for such management audits, to test its feasibility, cost and usefulness, using the Federal Office for Sport (FOSPO) as an example, and thus to provide the CCs with a solid basis for taking a decision concerning the possible expansion of its range of tools.*

*The management audit should enable a summary but systematic profile of the strengths and weaknesses of a section of the federal administration to be drawn up, including its interfaces with political management services. In addition, it should correspond to the level of general parliamentary monitoring and be applicable to a wide range of target organisations. At the same time it must be clearly distinguishable from existing management audit and financial monitoring tools as well as being a useful addition to them. Finally, its level of standardisation should be as high as possible while it should be easy to use and help to reduce the workload.*

*A management audit could show, for example, that a federal office does not have a clear job description, that its management structure is inadequate or that its performance is suffering under a negative atmosphere among the staff. Conversely, it might enable exemplary management processes and structures to be identified, which could then be used as a basis for comparison for future CC checks.*

*Literature searches carried out by the PCA have revealed that no assessment tool exists, either in Switzerland or abroad, which includes all the elements mentioned above. On the basis of existing approaches, in this case the type of quality management systems found in the private sector, the PCA developed its own assessment method as part of the present pilot project and tested it 1-to-1 in its audit of the FOSPO (see appendix to the report).*

*Based on this case study, the conclusions of the pilot project were positive. To a large extent, the management audit devised by the PCA meets the conditions indicated above. It corresponds to the level of general parliamentary monitoring, can be applied universally and is easy to use.*

*The CCs could make use of the results of a management audit in various ways. They could refer to them, for example, for drawing up recommendations for the Federal Council or a particular federal section, or for submitting parliamentary initiatives. They could also opt for an audit as the starting point for an in-depth inspection or a*

---

policy evaluation. Moreover, they could publish the results, which would help to make the activities of the federal administration more transparent.

Like evaluations, management audits could be carried out by the PCA if the CCs decide to integrate them into their range of tools. It would not be necessary to expand the PCA's resources as long as the volume of work delegated by the CCs remained stable. In view of the fact that such audits would represent less work, the PCA could, for example, carry out two audits in place of one evaluation.

It goes without saying that the management audit described in the present pilot project also has its limits and involves some risks. For example, it cannot be used to evaluate the effects of measures taken by the state and, because of its summary character, it is not suitable for evaluating specific aspects such as the legality of an administrative procedure within the target organisation.

The approach based on the audit, which is more superficial than the evaluations carried out by the PCA, which are in turn quite time-consuming, may lead to two errors: firstly, incorrect confirmation of dysfunctioning within the organisation, and secondly not noticing when the organisation is truly dysfunctional.

Despite their wish to cooperate in the pilot project, the DDPS, the FOSPO and the other services that were consulted did not hide a degree of scepticism regarding the CCs' new tool devised by the PCA. The latter is not convinced, however, by their objections (that the tool is not suitable for parliamentary monitoring, further redundancies, serious weaknesses regarding methodology, etc.).

The approach in question still needs to be optimised. The bases and criteria for evaluation need to be improved, for example, and the amount of work involved in the audit needs to be reduced.

The bottom line is that the PCA is convinced that a management audit would be useful. It would be a desirable addition to the CCs' current range of tools in that it is a medium-range tool which is not intended to assess different political content but the political and operational activities of the federal services based on that content.

The use of a management audit may lead to more transparency in the activities of the government and the federal administration, as well as helping the CCs to identify any shortcomings or dysfunctioning at an early stage. Consequently, the PCA is recommending the CCs to permanently adopt the management audit as one of its tools from 2008 on.

## **Table des matières**

<b>L'essentiel en bref</b>	<b>1</b>
<b>Summary</b>	<b>3</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>6</b>
1.1 Contexte et mandat	6
1.2 Une lacune au sein de l'éventail des instruments de contrôle des CdG ?	6
<b>2 Présentation de l'audit de gestion</b>	<b>8</b>
2.1 Objet et questions typiques	8
2.2 Résultats typiques et limites	10
2.3 Niveau auquel est engagé l'instrument	10
2.4 Délimitation par rapport aux audits de l'administration et de la surveillance financière	12
2.5 Utilisation des résultats	13
2.6 Approche méthodologique	14
2.7 Rapport	15
2.8 Charges liées à la réalisation et modalités	15
<b>3 Cadre d'évaluation et méthodologie</b>	<b>15</b>
<b>4 Résultats, conclusions et suite des travaux</b>	<b>19</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>21</b>
<b>Liste des personnes interrogées</b>	<b>23</b>
<b>Index des abréviations</b>	<b>24</b>
<b>Impressum</b>	<b>26</b>

# **1 Introduction**

## **1.1 Contexte et mandat**

Dans le cadre de la planification annuelle 2006, les Commissions de gestion (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à un audit de gestion auprès d'un service du DFAE ou du DDPS. Ce projet-pilote doit leur permettre de décider s'il convient de compléter les instruments dont elles disposent par de tels audits de gestion en vue d'améliorer l'évaluation des activités et des prestations d'unités organisationnelles de l'administration fédérale dans la perspective de la haute surveillance parlementaire.

Compétente en la matière, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG du Conseil des Etats a chargé le CPA

1. de dresser une esquisse de l'actuel éventail des instruments dont disposent les CdG et d'identifier d'éventuelles lacunes,
2. de présenter les caractéristiques de l'audit de gestion prévu et de définir le rôle de ce dernier au sein de l'éventail des instruments des CdG et de la surveillance financière de la Confédération,
3. d'exposer une méthode de réalisation d'audits de gestion dans le cadre de la haute surveillance parlementaire,
4. de tester cette méthode en auditant l'Office fédéral du sport (OFSP),
5. d'établir à l'attention des CdG un rapport sur la faisabilité, l'utilité et les limites de cette méthode.

Le chapitre 1.2 est consacré au premier point de l'énumération ci-dessus. Les chapitres 2 à 4 traitent les autres points, à l'exception du point 4, qui se penche sur l'examen de l'instrument d'évaluation exposé ici à travers une étude de cas portant sur l'OFSP ; ce point est étudié séparément dans l'annexe jointe au rapport.

## **1.2 Une lacune au sein de l'éventail des instruments de contrôle des CdG ?**

Actuellement, les CdG assument leur mandat de surveillance principalement en analysant les rapports de gestion des autorités fédérales, en effectuant des visites auprès de services de l'administration, en procédant à des inspections et à des évaluations et en examinant les requêtes à l'autorité de surveillance déposées par des tiers.<sup>1</sup>

Des bilans intermédiaires dressés régulièrement<sup>2</sup> montrent que les instruments de contrôle des CdG sont adéquats et performants ; cependant, ils mettent aussi le doigt sur les faiblesses de certains outils et sur des lacunes au sein de l'éventail des instruments.

En simplifiant, on peut dire que les instruments dont les CdG disposent actuellement sont répartis en deux groupes (voir figure 1). On trouve, à une extrémité de l'éventail, l'analyse des rapports de gestion et les visites auprès de services de l'administration : leur coût est relativement faible, mais elles sont superficielles. El-

<sup>1</sup> Dans le présent contexte, l'instrument que représente le suivi n'est pas pertinent.

<sup>2</sup> Voir, par exemple, le procès-verbal de la séance plénière des CdG du 16.1.2003.

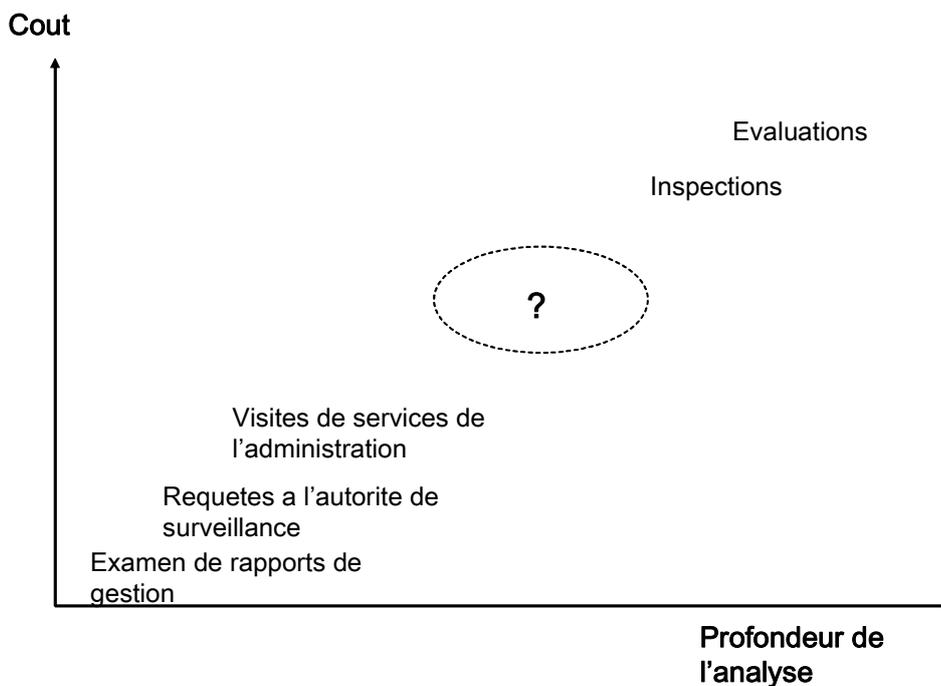
les sont judicieuses lorsqu'il s'agit d'informer, mais non lorsqu'il est question d'explicitier des problématiques complexes. Les services fédéraux qui font l'objet d'une visite ont tendance à tirer parti de leurs connaissances spécifiques du terrain pour présenter une vue avantageuse de la situation.

Les instruments situés à l'autre extrémité de l'éventail – les inspections et, en particulier, les évaluations du CPA – se prêtent parfaitement à l'examen de situations complexes. Cela étant, leur mise en œuvre exige beaucoup de temps et d'efforts et ces instruments ne permettent pas toujours de réagir à temps.

Le CPA est d'avis qu'il manque, au cœur de cet éventail, un instrument de portée moyenne, qui est plus précis et surtout plus systématique que les instruments des CdG, relativement sommaires, et qui, pour analyser des faits, expose la situation au sein du service concerné tout en s'appuyant sur des perspectives externes. Par rapport aux inspections et aux évaluations, cet instrument doit par ailleurs générer une charge de travail moindre et permettre l'obtention plus rapide de résultats.

### Instruments des CdG

Figure 1



Source : CPA

La lacune supposée exister au sein de l'éventail des instruments des CdG apparaît aussi sous un autre angle : les instruments actuels, notamment les inspections et les évaluations, ne sont pas mis en œuvre de manière standardisée ; chaque objet est traité dans le cadre d'une problématique et d'une méthodique spécifiques. 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.

Enfin, les évaluations mais aussi les autres activités de contrôle des CdG sont fortement axées sur les *contenus* – l’acquisition de l’armement au sein du DDPS, la protection contre les dangers naturels ou encore la garantie de la qualité en matière d’assurance-maladie en sont des exemples actuels. Elles portent sur la conception, la mise en œuvre et les effets de mesures prises par l’Etat ; pour ce faire, elles font essentiellement appel aux outils des sciences politiques et administratives voire parfois à d’autres méthodes. Du point de vue du CPA, les CdG recourent en marge et non de manière systématique à une approche s’inspirant de la gestion d’entreprise, laquelle ne porte pas sur les mesures politiques, mais sur les processus de gestion qui les sous-tendent au sein de l’exécutif.

C’est dans ce contexte que certains membres des CdG ont proposé qu’en complément aux évaluations, le CPA recoure chaque année aux outils de la gestion d’entreprise pour réaliser un audit de gestion portant sur un ou deux services de l’administration fédérale, un office fédéral, un secrétariat général, une fondation ou une commission, par exemple.

## **2 Présentation de l’audit de gestion**

Dans ce chapitre il s’agit, en se basant sur les instructions des CdG et sur nos propres réflexions, d’exposer quelques caractéristiques de l’audit de gestion envisagé et de délimiter ce dernier par rapport aux autres instruments du contrôle parlementaire de la gestion et des finances.

### **2.1 Objet et questions typiques**

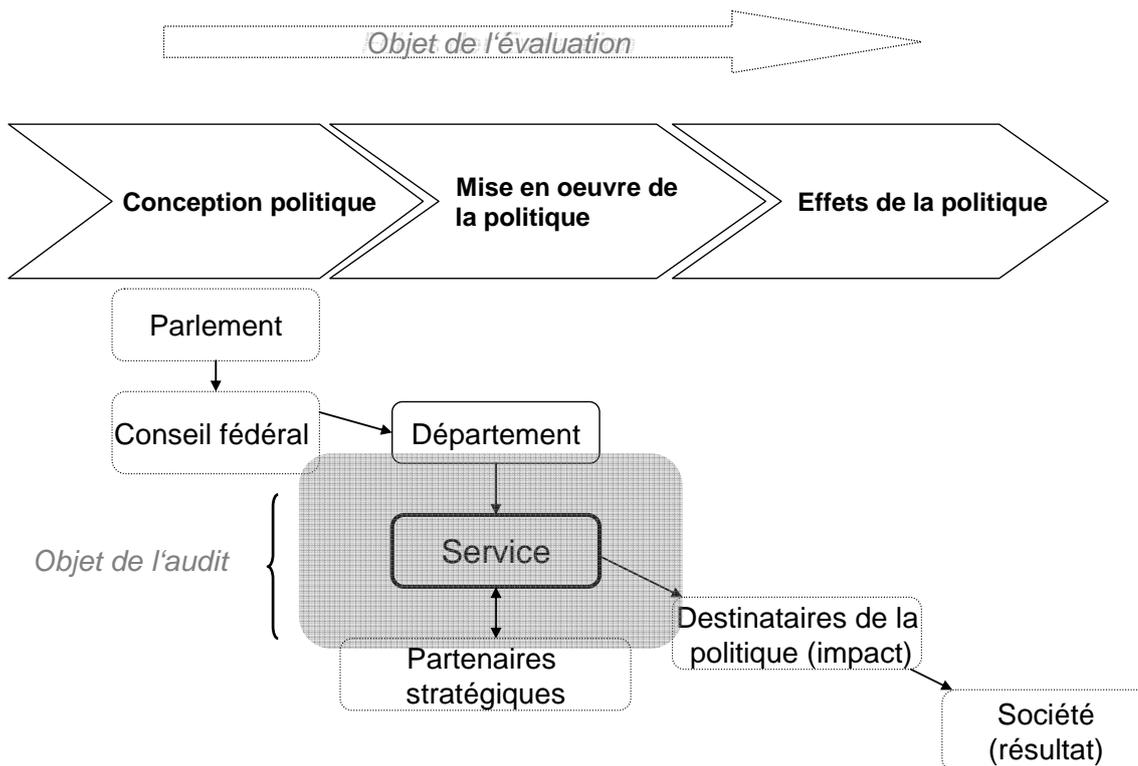
Comme les visites effectuées auprès d’unités administratives, l’audit de gestion a pour but de se pencher sur *un organe assumant des tâches pour le compte de la Confédération*, un office fédéral, par exemple. En revanche, l’évaluation d’une politique porte en règle générale sur *une mesure de l’Etat, un programme voire un domaine politique dans son ensemble*.

Dans l’optique de notre étude de cas, l’OFSPPO, nous présentons cette différence à l’aune de la politique du sport. Un objet d’évaluation typique serait, par exemple, le *Concept du Conseil fédéral pour une politique du sport en Suisse*.<sup>3</sup> Celui-ci vise à encourager l’activité physique et contient différentes mesures portant sur la promotion de l’activité sportive et de la santé, l’encouragement des jeunes talents, la lutte contre le dopage, la politique de la Suisse concernant les grandes manifestations sportives, etc. Outre l’OFSPPO, différents acteurs sont impliqués dans sa mise en œuvre, par exemple. l’Office fédéral de la santé publique (OFSP), les fédérations et institutions sportives de droit privé, les cantons et les communes. Idéalement, une évaluation porterait sur la conception, la mise en œuvre et les effets de ce concept ou des différentes mesures qu’il contient (voir figure 2).

<sup>3</sup> Conseil fédéral, 2000.

## Différence entre l'audit de gestion et l'évaluation

Figure 2



Source : CPA

L'audit de gestion, de portée plus modeste, se focalise sur le champ grisé (voir figure 2). Il se concentre sur *un seul* organe au sein du domaine politique étudié, l'OFSPPO en l'occurrence.

Les questions typiques sont les suivantes :

- La mission politique du service audité est-elle claire et ce dernier dispose-t-il des moyens nécessaires pour la remplir ?
- Le service audité dispose-t-il d'un portefeuille de prestations approprié pour remplir sa mission ?
- Est-il clairement positionné dans l'environnement politique ? Les interfaces avec ses partenaires sont-elles bien définies ?
- Dispose-t-il de sa propre stratégie et de structures pertinentes pour remplir sa mission ?
- Alloue-t-il ses ressources de manière transparente, dans le respect de ses priorités stratégiques ?
- Le Conseil fédéral et le département exercent-ils de manière appropriée leur devoir de surveillance sur le service audité et ce dernier fournit-il aux instances politiques l'information nécessaire pour son pilotage ?

## 2.2

### Résultats typiques et limites

Un audit de gestion permet de faire l'état des lieux de la performance et des forces et faiblesses d'unités administratives de la Confédération. Il pourrait par exemple permettre de montrer qu'un office fédéral n'a pas de mandat de prestations clair, que sa structure de direction est inadéquate ou que ses performances souffrent d'une mauvaise ambiance de travail. A l'inverse, un audit pourrait aussi permettre d'identifier des services exemplaires ainsi que d'excellents processus et structures de direction, lesquels pourraient être utilisés comme base de comparaison pour de futurs audits ou inspections. A titre d'exemple, le CPA est d'avis que certaines pratiques de direction de l'OFSPPO sont exemplaires et qu'elles pourraient être utilisées comme base de comparaison pour mettre en relief des déficits en la matière dans d'autres offices fédéraux.

Un audit ne permet cependant pas d'évaluer la conception, la mise en œuvre – laquelle implique toujours plusieurs acteurs – et les effets d'une mesure prise par la Confédération. Pour cela, une évaluation de la politique est nécessaire. Typiquement, celle-ci permet de constater qu'une mesure de l'Etat ne déploie pas les effets souhaités, que l'interaction entre les divers organes chargés de son exécution ne fonctionne pas, voire que le texte légal instituant la mesure comporte des lacunes concernant sa conception, lesquelles lacunes ont pour effet qu'indépendamment des performances des services de l'administration en matière d'exécution, la politique évaluée ne peut qu'échouer.

L'audit de gestion a un caractère général ; il prend une certaine hauteur de vue pour appréhender son objet et livre des récapitulatifs sommaires sur la gestion politique et opérationnelle de l'organisation concernée. Il ne fournit en revanche aucune réponse approfondie sur des aspects spécifiques tels que l'exactitude des processus administratifs sur le plan formel, la régularité en termes d'utilisation des ressources ou encore la légitimité des achats. Les CdG et les organes fédéraux en charge de la surveillance financière disposent d'ores et déjà des instruments adéquats pour ces questions spécifiques de contrôle.

## 2.3

### Niveau auquel est engagé l'instrument

Certains membres des CdG et de leur secrétariat ainsi que certains experts auditionnés par le CPA<sup>4</sup> ont, en amont puis dans le cadre de la réalisation du présent projet-pilote, émis l'objection selon laquelle l'audit de gestion envisagé n'est pas adapté au niveau de la haute surveillance parlementaire ni n'est compatible avec l'autonomie octroyée à l'exécutif par la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>5</sup>. Et d'ajouter que la réalisation de tels audits est l'affaire de l'exécutif, dans le cadre de la surveillance interne à l'administration, les CdG devant se consacrer au circuit *politique* (voir figure 3) et évaluer si le Conseil fédéral pilote et surveille l'administration de manière appropriée.

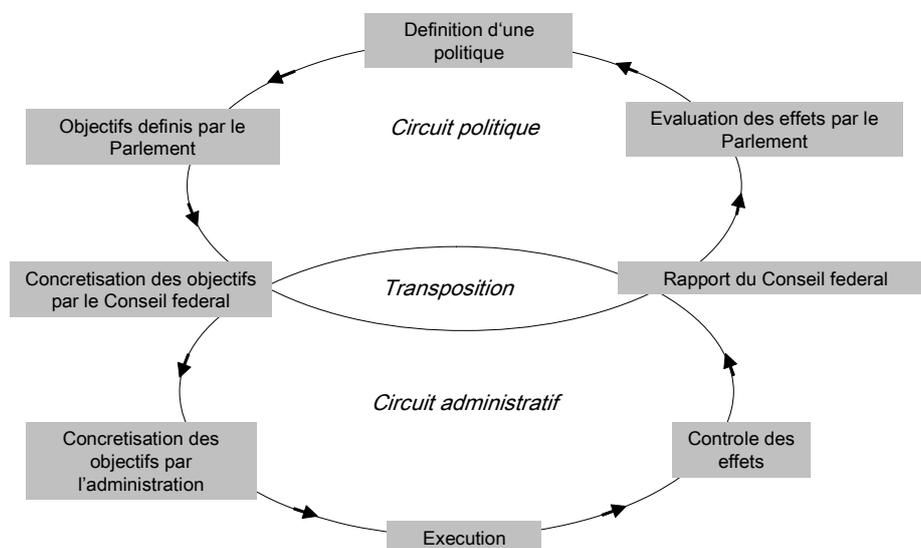
Le CPA ne partage pas cet avis.

<sup>4</sup> Voir la liste des personnes interrogées.

<sup>5</sup> Article 8 alinéa 1 et article 43 LOGA.

## Position de la haute surveillance parlementaire au sein du circuit politique et du circuit administratif

Figure 3



Source : CPA, d'après Schedler / Proeller 2000

Selon les bases légales<sup>6</sup> et les principes d'action des CdG<sup>7</sup>, ces dernières exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral, de l'administration fédérale et des autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Elles examinent le rendement et la pertinence des activités du gouvernement et de l'administration. Elles entendent évaluer de manière complète l'action du gouvernement et de l'administration afin d'identifier suffisamment tôt des problèmes d'exécution et de concourir à les résoudre. Leur but est de mettre en relief les possibilités d'optimisation dont disposent le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans leur gestion et d'engager un processus d'apprentissage dans le cadre d'un dialogue entre les organes chargés de l'exécution de tâches fédérales. D'après cette large définition de la haute surveillance parlementaire, les CdG ne peuvent se contenter d'exercer un contrôle sur la manière dont le Conseil fédéral pilote et surveille l'administration.

La doctrine juridique<sup>8</sup> pertinente est elle aussi d'avis que la haute surveillance parlementaire va au-delà de la surveillance portant sur la surveillance exercée par le gouvernement. L'objet de la haute surveillance parlementaire est illimité au moins dans les domaines des directives et de la surveillance du Conseil fédéral. Celle-ci ne se distingue pas de la surveillance exercée par le Conseil fédéral et par l'administration en interne par son objet mais par sa fonction et l'absence de moyens de sanction. Tandis que la surveillance exercée par le Conseil fédéral et l'administration relève du controlling exécutif et inclut le pouvoir direct de donner

<sup>6</sup> Article 169 cst., article 52 alinéa 2 loi sur le Parlement.

<sup>7</sup> CdG 2003.

<sup>8</sup> Mastronardi 2002, p. 1662 ; Sägesser 2000, p. 336 et suiv.

des instructions, la haute surveillance parlementaire constitue un contrôle *politique* sans pouvoir direct de donner des instructions aux autorités objet de la surveillance. Cela n'implique cependant pas que les CdG renoncent à un examen au cas par cas des structures, activités et prestations de l'administration si elles veulent détecter à temps les dysfonctionnements et concourir à une optimisation des activités du gouvernement et de l'administration.

Même si elles se basaient sur une définition très restreinte de la haute surveillance parlementaire, les CdG ne pourraient considérer l'administration fédérale comme une « grande inconnue » et devraient surveiller au moins par échantillonnage ses processus de direction et prestations internes, faute de quoi elles ne pourraient vérifier de manière approfondie si, conformément aux articles 8 et 35 LOGA, le Conseil fédéral et les chefs de département exercent de manière appropriée leurs compétences de direction et de surveillance de l'administration.

Le CPA est d'avis que, pour cet examen au cas par cas des processus de direction de l'administration et de leurs interfaces avec la direction politique, l'audit de gestion représente un outil adéquat, *en complément aux instruments actuels* des CdG. Il va sans dire qu'il convient, ce faisant, de veiller au recul indispensable auquel est assujettie la haute surveillance parlementaire. Il ne saurait être question d'apprécier chaque acte de la gestion opérationnelle. Il s'agit au contraire d'obtenir une vue d'ensemble du service concerné sous l'angle de l'opportunité, de la transparence et de l'efficacité.

## **2.4 Délimitation par rapport aux audits de l'administration et de la surveillance financière**

Dans le cadre du controlling interne, quelques services fédéraux réalisent en interne des audits, qui présentent certaines similitudes avec l'approche décrite par le CPA. Mais cela est également le cas pour d'autres instruments des CdG, plus précisément pour les évaluations du CPA, et ne devrait donc pas empêcher les CdG de réaliser des audits de gestion, d'autant plus que la surveillance exercée sur l'administration varie d'un département à l'autre et, selon les CdG, affiche dans certains cas de graves lacunes. Pour éviter les redondances et un niveau de contrôle trop élevé, il est important que les CdG coordonnent leur programme de contrôle avec celui du Conseil fédéral et des départements. Il est également important que, pour la réalisation d'audits de gestion, les CdG et le CPA cherchent à collaborer avec les organes de surveillance de l'administration.<sup>9</sup>

Il peut également y avoir des recoupements comparables avec la surveillance financière de la Confédération. La haute surveillance des finances fédérales incombe aux Commissions des finances des Chambres fédérales et à la Délégation des finances (DélFin). La DélFin est assistée par le Contrôle fédéral des finances (CDF), qui appuie également le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance sur l'administration et les tribunaux fédéraux. Le CDF met l'accent sur la surveillance de l'exécution du budget dans toutes ses phases ainsi que sur la réalisation économe et efficace des mesures correspondantes.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> L'inspectorat du DDPS est même d'avis que les CdG et les organes de surveillance des départements pourraient réaliser des audits communs.

<sup>10</sup> CDF 2007.

A l'instar des CdG, la DélFin effectue des visites d'information auprès de services fédéraux, elle procède à des examens ou charge le CDF de les réaliser. A l'occasion de vérifications effectuées auprès de services fédéraux, de mandats exercés en tant qu'organe de révision et de contrôles spéciaux, le CDF s'assure de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses des services concernés ainsi que de l'utilisation économe et efficace des ressources financières engagées.

Dans le domaine des vérifications effectuées auprès de services fédéraux<sup>11</sup> et des contrôles spéciaux<sup>12</sup> du CDF, il pourrait y avoir des recoupements avec les audits de gestion envisagés par les CdG. Cela étant, ce risque de recoupement est le même que pour les inspections et les évaluations réalisées par les CdG. De plus, les vérifications effectuées par le CDF dans le cadre de son mandat légal ne couvrent pas certaines dimensions de l'audit de gestion tel que nous l'entendons (par exemple, les questions de la stratégie, de la gestion des relations avec les groupes intéressés ou de la culture de l'organisation).

Comme pour ce qui a été écrit plus haut, il serait là aussi erroné que les CdG renoncent à la réalisation d'audits dans le cadre de l'exercice de leur mission en raison d'une délimitation floue par rapport à la surveillance financière. Le CPA ne considère en aucun cas que les audits envisagés par les CdG viendront concurrencer les activités de la DélFin et du CDF mais qu'au contraire, ils les compléteront judicieusement, cette démarche pouvant déboucher sur de précieuses synergies voire sur la réalisation commune d'audits.

Le système de surveillance de la Confédération et sa structure décentralisée sont le fruit d'une longue histoire. Les cinq critères supérieurs de la haute surveillance parlementaire<sup>13</sup> se recoupent et leurs intersections se retrouvent également à l'échelon des organes de contrôle qui en surveillent le respect. Au cours de ces dernières années, les CdG, les commissions des finances, la DélFin et le CDF ont développé des mécanismes de coordination qui permettent de prévenir efficacement les redondances et les chevauchements des programmes de contrôle.

## 2.5 Utilisation des résultats

L'audit de gestion est un outil qui permet de repérer les dysfonctionnements et possibilités d'optimisation de la gestion politique et opérationnelle de services fédéraux. Comme c'est aussi le cas pour les inspections et évaluations, les CdG pourront, en se fondant sur le rapport d'audit, émettre directement des recommandations à l'attention du Conseil fédéral, du département et du service concernés ou s'entretenir directement avec les responsables.

L'étude de cas portant sur l'OFSPPO montre que l'audit de gestion soulève, outre des questions concernant l'organisation administrative, auxquelles l'office doit répondre

<sup>11</sup> Notons toutefois que le rapport du CDF du 24.3.2005 sur la révision effectuée auprès de l'OFSPPO est focalisé sur la régularité et la légalité des finances de l'office et ne présente que pour l'analyse du système de contrôle interne des recoupements mineurs avec l'audit de gestion réalisé par le CPA. Il en va de même concernant les rapports d'évaluation du CDF qui portent sur les subventions versées par l'OFSPPO et les aides financières accordées par l'office aux installations sportives.

<sup>12</sup> Ils portent en particulier sur l'efficacité économique, l'informatique et les constructions.

<sup>13</sup> Légalité, régularité, opportunité, efficacité économique et efficacité ; voir article 26 alinéa 3 LParl.

lui-même, des questions politiques au niveau de la direction du département, du Conseil fédéral voire du Parlement. Il s'agit, par exemple, de la question de l'interprétation du principe de subsidiarité dans la politique du sport, de la manière dont il faudrait mieux regrouper les différentes activités de la Confédération en matière de prévention de la santé ou encore de la question d'une meilleure intégration, au sein des offices GMEB, des dépenses de fonctionnement et du domaine des subventions, lesquels, aujourd'hui, sont séparés de manière inappropriée.

L'audit peut également fournir des pistes pour un recours ciblé à des inspections ou à des évaluations ou encore pour les examens effectués par le CDF dans le cadre de la surveillance financière. A titre d'exemple, l'audit portant sur l'OFSPPO soulève des questions concernant la transparence et l'efficacité du financement public de fédérations sportives. En raison de leur approche standardisée, plusieurs audits permettent mieux que les instruments actuels des CdG d'identifier, dans le cadre d'une comparaison croisée, des modèles au sein de l'action administrative, qui peuvent être pertinents pour de futures activités de contrôle du Parlement. Ainsi, il ressort de notre étude de cas que l'OFSPPO n'est pas satisfait des prestations fournies par des prestataires internes à la Confédération dans le domaine de l'immobilier et de l'informatique et met en question le choix limité de prestataires au sein de l'administration fédérale. Si d'autres audits des CdG mettent également le doigt sur ces problèmes, il en résultera des pistes intéressantes pour de futurs contrôles dans le cadre de la haute surveillance parlementaire.

Dans le respect des intérêts dignes de protection stipulés dans l'article 158 alinéa 3 LParl<sup>14</sup>, les CdG pourront publier le résumé des résultats d'un audit de gestion et renforcer ainsi le profil de la haute surveillance parlementaire. Par rapport aux inspections et aux évaluations, qui impliquent souvent un grand nombre d'acteurs, les responsabilités quant aux lacunes et dysfonctionnements constatés lors d'audits de gestion sont plus directes et plus simples. L'audit porte sur un service concret d'un département concret et il s'agit de vérifier si ceux-ci remplissent leur mandat de manière transparente, avec opportunité et efficacité.

## **2.6 Approche méthodologique**

A la différence des évaluations et des inspections, dont l'approche est axée sur les cas examinés, l'audit de gestion envisagé suit une démarche largement standardisée. L'idée de base consiste à développer pour la haute surveillance parlementaire une méthode d'évaluation simple et autant que possible universelle, qui traite, dans un schéma d'analyse sommaire, les principales dimensions de la gestion d'organisations administratives et propose des bases pour leur évaluation.

Le CPA a conçu à cette fin un cadre d'évaluation et une méthodologie, que nous présentons au chapitre 3. Leur application à l'OFSPPO est décrite de manière détaillée dans l'annexe jointe au rapport.

<sup>14</sup> Les recommandations d'une commission de surveillance sont publiées pour autant qu'aucun intérêt digne de protection ne s'y oppose.

## 2.7 **Rapport**

Comme cela est le cas de l'évaluation, le CPA présentera les résultats de l'audit de gestion aux CdG dans un rapport. Celui-ci sera conçu de manière standardisée, il présentera les résultats sous forme de condensé et son volume ne devrait pas excéder 40 pages (en sont exclues, à des fins de clarté méthodique, les annexes techniques). Si le service concerné en émet le souhait, son avis peut être joint en annexe au rapport d'audit.

## 2.8 **Charges liées à la réalisation et modalités**

Etant donné que l'audit de gestion suit une démarche standardisée et qu'une méthode d'évaluation a été élaborée dans le cadre du présent projet-pilote, les charges qu'induiront les futurs audits seront raisonnables.

Si les CdG devaient décider d'ajouter l'audit à l'arsenal d'instruments de la haute surveillance parlementaire, celui-ci devrait, conformément aux études préliminaires du CPA, nécessiter quelque 35 à 45 jours de travail à plein temps, selon la taille et la complexité de l'objet. A titre de comparaison, les évaluations réalisées par le CPA occasionnent, selon la problématique, une charge de travail deux à trois fois plus élevée.

La réalisation des audits de gestion peut être assurée par le CPA sans qu'il soit nécessaire d'augmenter l'effectif du service, pour autant que le volume des mandats attribués par les CdG demeure stable. A l'avenir, le CPA pourrait réaliser deux audits à la place d'une évaluation. Celui-ci tient toutefois à souligner qu'il convient de veiller à ce que son profil ne soit pas trop modifié. Le CPA est en effet d'avis qu'il doit rester fidèle à son cœur de métier ; par conséquent, il entend continuer de réaliser *en priorité* des évaluations à l'attention des CdG et non se transformer en un simple comité d'audit.

Comme les autres instruments de contrôle, la réalisation d'audits de gestion sera décidée dans le cadre de la planification annuelle des CdG.

## 3 **Cadre d'évaluation et méthodologie**

Le CPA entend donc se doter d'un instrument standardisé et simple d'utilisation, qui lui permettra, en limitant les charges, de réaliser une évaluation, établie avec le recul habituel des CdG, de la gestion politique et opérationnelle de services fédéraux.

Pour ne pas avoir à réinventer la roue, le CPA s'est intéressé dans un premier temps aux approches adoptées en Suisse et à l'étranger,<sup>15</sup> en vue de s'en servir à ses propres fins ; il s'est plus particulièrement penché sur les audits financiers réalisés par les cours des comptes dans l'espace anglo-saxon ainsi que sur les audits de performance et les *value for money audits*<sup>16</sup> ; enfin, son analyse a également porté sur le

<sup>15</sup> Il s'agit notamment des approches adoptées aux Etats-Unis, au Canada, en Australie, en Grande-Bretagne, en France et en Allemagne.

<sup>16</sup> Il s'agit de contrôles de la performance et d'analyses coût-utilité. Voir à ce sujet National Audit Office 2006 et 2006a ; Office of the Auditor General of Canada 1995 et 2007 ; Public Audit Forum 2007.

*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<sup>17</sup>, largement répandu. Il doit permettre aux administrations publiques des pays de l'UE de mesurer et d'améliorer leur rendement et leur efficacité au moyen de méthodes de gestion adéquates.

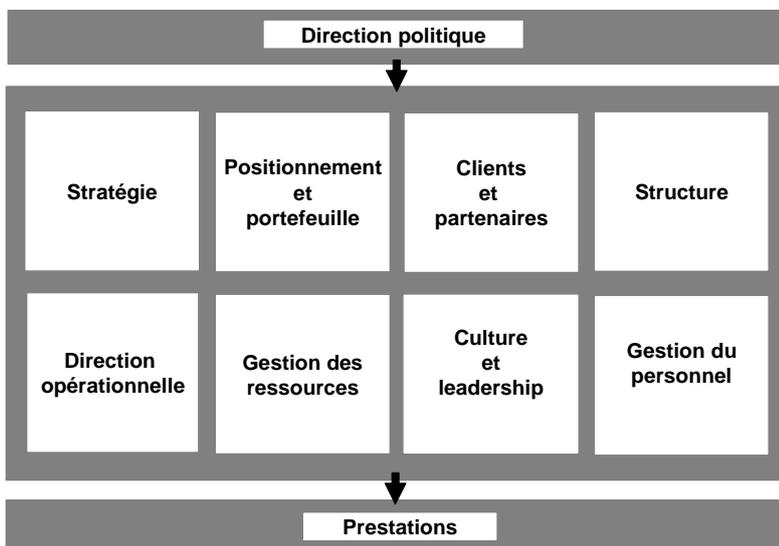
Il ressort des recherches bibliographiques entreprises par le CPA qu'il n'existe ni en Suisse ni à l'étranger un instrument qui présenterait toutes les caractéristiques exposées au chapitre 2. En se focalisant sur la gestion des finances, l'audit financier auquel recourt le CDF ne couvre qu'une portion réduite de la gestion dans l'administration publique et ne tient pas compte d'aspects essentiels tels que la stratégie, les relations avec des organisations partenaires importantes ou encore la culture de l'organisation. L'audit de performance, également utilisé par le CDF, présente de nombreuses similitudes avec les évaluations d'effets réalisées par le CPA ; cependant, sa structure n'est quasiment pas standardisée et il représente généralement une charge de travail très importante. Les instruments de l'assurance qualité, enfin, sont fortement axés sur les optimisations de la gestion interne et ne comportent pas la dimension de la direction *politique* de l'organisation étudiée, dimension essentielle dans le cadre de la mission des CdG.

C'est dans ce contexte que le CPA a élaboré un instrument d'évaluation dans le cadre du présent projet-pilote et en collaboration avec l'Université de Saint-Gall. Pour ce faire, il va sans dire qu'il s'est appuyé sur les approches existantes, en particulier le Common Assessment Framework.<sup>18</sup>

Le cadre d'évaluation du CPA est illustré dans la figure 4.

### Cadre d'évaluation de l'audit de gestion

Figure 4



Source : CPA

<sup>17</sup> Fondation européenne pour la gestion de la qualité (EFQM).

<sup>18</sup> Autres sources importantes : National Audit Office 2006 ; ministère fédéral allemand de l'économie et de la technologie 2006 ; B'VM 2003 ; Deutsches CAF-Zentrum 2003 ; EFQM 1999-2003a.

Ce cadre d'évaluation est comparable à une carte géographique, qui permet de soumettre des organisations administratives de toute sorte à une analyse sommaire des points forts et des points faibles sous l'angle de la surveillance parlementaire.

Voici les questions clés pour chaque case de notre cadre :

- *Direction politique* : il s'agit de la marge de manœuvre définie par les instances politiques, au sein de laquelle évolue l'organisation étudiée. Les organes de direction politique (département, Conseil fédéral, Parlement) ont-ils fixé des objectifs clairs à l'organisation ? Est-ce qu'ils la pilotent et la surveillent de manière appropriée ?
- *Stratégie* : il s'agit de savoir si, pour remplir son mandat, l'organisation dispose d'une stratégie à moyen et long terme. Détecte-t-elle à temps les opportunités et les risques dans son environnement et y réagit-elle de façon adéquate ?
- *Positionnement et portefeuille* : cette case pose la question du positionnement de l'organisation. Sa délimitation par rapport aux autres acteurs de l'environnement politique est-elle nette ? Dispose-t-elle d'un portefeuille de prestations adéquat pour remplir son mandat ?
- *Clients et partenaires* : il s'agit des relations de l'organisation avec les groupes intéressés importants. L'organisation connaît-elle ses clients et leurs besoins ? Les interfaces avec les partenaires dans le domaine de l'exécution sont-elles clairement définies ? Les prestataires internes fournissent-ils à l'organisation les prestations préalables nécessaires ?
- *Structure* : l'organisation dispose-t-elle de structures appropriées ? Les processus sont-ils définis et clairement attribués ? Les compétences et responsabilités entre les différents domaines de l'organisation sont-elles définies ?
- *Direction opérationnelle* : en interne, l'organisation met-elle en œuvre son mandat légal de manière appropriée ? Dispose-t-elle de moyens adéquats pour le contrôle de la mise en œuvre et des résultats ? Son reporting fournit-il aux instances politiques de direction l'information dont elles ont besoin pour la piloter ?
- *Gestion des ressources* : il s'agit de savoir si l'organisation utilise ses ressources (finances, personnel, connaissances, etc.) de manière ciblée et efficace. Ce champ couvre également la gestion de l'environnement et de l'énergie.
- *Culture et leadership* : la question est de savoir si l'organisation fonde son action sur des valeurs. Les responsables de l'organisation indiquent-ils une direction à suivre et permettent-ils aux collaborateurs d'atteindre les objectifs ?
- *Gestion du personnel* : il s'agit de savoir si l'organisation planifie et gère son personnel de manière appropriée, c'est-à-dire dans le cadre d'une gestion du personnel intégrée.
- *Prestations* : ce dernier volet porte, de manière très sommaire, sur l'évaluation des prestations de l'organisation du point de vue des groupes intéressés importants (clients, partenaires dans le domaine de l'exécution).

Chaque case contient des critères et bases d'évaluation, dont il faut tenir compte durant toute l'évaluation, voire les compléter ou les remplacer par des critères spécifiques à un cas. Pour des raisons d'économie et à des fins de comparaison, l'analyse et l'évaluation doivent être aussi standardisées que possible tout en étant focalisées sur le cas lorsque cela s'avère nécessaire. Au vu du grand nombre d'objets d'étude envisageables, il ne semble ni pertinent ni réalisable, au regard des objectifs des CdG, de travailler avec des indicateurs de qualité et des grandeurs quantitatives préalablement définis. Sur le plan méthodologique, l'approche présentée ici met donc l'accent sur l'aspect qualitatif ; cependant, en vue d'une meilleure analyse de l'objet, elle contient aussi des éléments quantitatifs.

La collecte des données empiriques se fait au moyen de vastes analyses de documents et d'entretiens standardisés, au nombre maximum de 20, menés au sein de l'organisation, dans l'optique d'une « évaluation à 360 degrés », mais également en dehors. A ce titre, l'audit de gestion se distingue des visites effectuées par les CdG auprès de services ainsi que des analyses des rapports de gestion, lesquels se contentent des informations fournies par l'administration et ne permettent donc pas de compenser le déséquilibre d'information entre instance de contrôle et instance contrôlée, les CdG détenant moins d'informations que les services qu'elles visitent.

L'analyse des documents et des entretiens repose sur des méthodes utilisées par les sciences sociales qualitatives<sup>19</sup> et sur les procédures simples employées par les statistiques descriptives. Dans le cadre d'un procédé de triangulation<sup>20</sup>, les données provenant des différentes sources doivent être synthétisées dans une vue d'ensemble. Les ambivalences ou contradictions dans les données<sup>21</sup> doivent être énoncées en tant que telles dans le rapport d'audit.

Malgré la démarche structurée, l'audit de gestion – comme tout processus d'évaluation – demeure empreint d'un reste de subjectivité de l'auditeur, qu'il s'agit de ne pas masquer. Le rapport d'audit doit faire apparaître son approche méthodologique, ses critères d'évaluation et ses incertitudes. Il convient de trouver un compromis entre le caractère condensé du rapport, expressément souhaité par les CdG, et l'intelligibilité du processus d'évaluation.<sup>22</sup>

Se référant à la question 4 du mandat de la sous-commission DFAE/DDPS, le CPA a appliqué à un cas concret le cadre d'évaluation présenté ici afin de tester la faisabilité, le coût et l'utilité de ce nouvel instrument. Réunie le 6 septembre 2006, la sous-commission a choisi l'OFSPPO comme objet d'étude.

Pour des raisons de clarté, l'étude de cas consacrée à l'OFSPPO, y compris les bases et critères d'évaluation utilisés, est présentée séparément et de manière détaillée dans l'annexe jointe au rapport.

<sup>19</sup> Voir, par exemple, Mayring 2003 et Früh 2004.

<sup>20</sup> Par triangulation, on entend la combinaison de différentes méthodes en vue d'obtenir une image plus globale.

<sup>21</sup> Par exemple, des résultats d'entretiens fortement polarisants ou des contradictions entre les résultats des entretiens et les analyses des documents.

<sup>22</sup> Par exemple au moyen d'une annexe technique comprenant des informations approfondies sur les bases de données et d'évaluation de l'audit.

Les principaux résultats du projet-pilote peuvent être récapitulés comme suit.

1. Globalement, le portefeuille des CdG est certes approprié, mais il comporte une lacune non négligeable. Il manque, en complément aux instruments de contrôle existants (visites auprès de services, inspections, évaluations, etc.), un instrument de portée moyenne qui permette, depuis la perspective des CdG, une évaluation de la gestion politique et opérationnelle de différents services. L'audit de gestion permettrait de combler cette lacune.
2. L'audit doit permettre de dresser, sous forme de condensé, le profil des points forts et des points faibles de services fédéraux, ce profil incluant les interfaces vers les instances politiques de direction. Par ailleurs, il doit être adapté au niveau de la haute surveillance parlementaire et applicable aux organisations les plus variées. Enfin, il doit présenter un degré de standardisation le plus élevé possible et être simple d'utilisation.
3. Pour ne pas réinventer la roue, le CPA s'est mis en quête d'une méthode appropriée, tout d'abord en examinant les approches adoptées en Suisse et à l'étranger. Selon ses recherches bibliographiques, il n'existe pas à l'heure actuelle de méthode de réalisation d'audits de gestion qui présenterait exactement les caractéristiques exposées au chapitre 2. En recourant aux approches existantes, le CPA a donc développé sa propre méthode et testé sa faisabilité, son coût et son utilité dans le cadre d'un projet-pilote portant sur l'Office fédéral du sport (OFSP).
4. Se basant sur ce projet-pilote, dont les résultats sont présentés dans une annexe jointe au rapport, le CPA tire un bilan positif du nouvel instrument.
5. Cet instrument prévoit un cadre standardisé mais également flexible qui, au moyen d'un schéma d'analyse simple, permet d'évaluer n'importe quel service administratif sous l'angle du contrôle parlementaire. L'audit de gestion se distingue clairement des instruments existants des CdG ainsi que de ceux de la surveillance financière et du controlling effectué en interne par l'administration. Il est plus systématique que les visites auprès de services et les analyses de rapports de gestion, superficielles, et plus avantageux en termes de coûts que les inspections et les évaluations, qui impliquent une charge de travail importante.
6. Les CdG peuvent faire une utilisation variée de l'audit ; ce dernier peut en effet servir de base
  - pour des recommandations émises par les CdG à l'attention du Conseil fédéral ou des services fédéraux concernés,
  - pour des initiatives lancées par les commissions,
  - pour des examens plus approfondis effectués par les CdG (inspections, évaluations).
7. Les CdG peuvent publier les résultats d'un audit de gestion, ou tout au moins leur résumé ; cela aura pour conséquence d'augmenter la transparence de l'action publique et peut avoir un effet incitatif sur la qualité de la gestion.

8. Le CPA est d'avis que, dans ce contexte, l'audit génère une véritable valeur ajoutée pour les CdG. Son utilisation permet de rendre plus transparente l'action du gouvernement et de l'administration et facilite la détection précoce de lacunes et de dysfonctionnements.

Il va sans dire que l'instrument a aussi ses limites et comporte des risques, que l'on peut résumer comme suit :

9. L'audit porte sur la gestion d'un service fédéral ; il ne permet pas d'évaluer l'exécution et les effets de programmes et mesures politiques concrets. A titre d'exemple, l'audit consacré à l'OFSPPO ne peut répondre à la question de savoir si la politique de lutte contre le dopage menée par la Confédération est efficace. Pour cela, il faudrait réaliser une évaluation.
10. A l'instar d'un bilan de santé, l'audit donne une vue d'ensemble sommaire du fonctionnement d'importants structures et processus de gestion de l'organisation auditée. En revanche, il ne fournit pas de réponse à des questions spécifiques telles que la légalité de procédures administratives et la régularité concernant l'utilisation des ressources financières engagées. A ce niveau, les CdG et le CDF disposent déjà des instruments adéquats.
11. L'approche de l'audit de gestion, qui, étant un récapitulatif, tend à être superficiel, peut induire deux erreurs : celle d'affirmer à tort que l'organisation auditée présente un dysfonctionnement, qui, dans les faits, n'existe pas, et celle de ne pas voir un dysfonctionnement réel. Etant donné que le service audité peut donner son avis sur l'ébauche du rapport d'audit, la première erreur citée plus haut peut être facilement contrôlée. Les choses se compliquent pour la 2<sup>e</sup> erreur, qui ne sera sans doute pas détectée étant donné que l'organisation n'a aucun intérêt à ce qu'elle le soit. Par conséquent, le rapport doit contenir une présentation claire des bases d'évaluation et des limites méthodologiques de l'audit.
12. Se basant sur les entretiens menés avec des experts, le CPA suppose que les services de l'administration fédérale voire le Conseil fédéral lui-même seront sceptiques à l'égard du nouvel instrument des CdG. Les objections avancées portent sur le fait que le nouvel instrument n'apporte pas d'avantage supplémentaire et qu'il n'est pas adapté au niveau de la haute surveillance parlementaire, sur le risque de redondances avec les instruments existants, notamment ceux de la surveillance financière, ainsi que sur les faiblesses que présente notre approche sur le plan méthodologique. Le service audité dans le cadre de notre projet-pilote, l'OFSPPO, et le Secrétariat général DDPS sont eux aussi sceptiques. Se basant toutefois sur l'étude consacrée à cet office et sur les explications contenues dans le présent rapport, le CPA ne considère pas que, sur le fond, les objections avancées sont convaincantes.

Concernant le positionnement et la méthodologie, des ajustements devraient encore être apportés à l'instrument si les CdG venaient à décider de l'intégrer définitivement dans leur portefeuille.

13. Il faut optimiser la méthodologie. Ainsi, il faudrait encore approfondir et systématiser les critères et bases d'évaluation de chaque champ thématique.
14. Etant donné que, pour l'audit de l'OFSPPO, le CPA a dépassé la durée maximale prévue de 45 jours de travail à plein temps, de nouvelles simplifications de l'instrument doivent être envisagées, bien que cela ait

tendance à augmenter le potentiel d'erreurs mentionné plus haut. Il serait par exemple envisageable de condenser encore plus l'audit, de réduire la base de données ou de limiter les recherches à des champs thématiques posant éventuellement problème.

15. Si des audits de gestion sont lancés, les CdG devront réfléchir à la manière dont la coordination avec les organes de contrôle internes à l'administration (inspecteurs, révisions, etc.) pourra être améliorée afin d'éviter d'éventuelles redondances dans les programmes de contrôle.

Globalement, le projet-pilote DFAE/DDPS se solde par un résultat positif. Le CPA est convaincu de la faisabilité et de l'utilité de l'instrument présenté ici. C'est la raison pour laquelle il recommande aux CdG de l'intégrer définitivement dans leur portefeuille en 2008.

## Bibliographie

Albrecht, Martin, 2003: Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz, in: Leges 2003/2, 31-42.

Ministère fédéral de l'économie et de la technologie (RFA), 2006 : Leitfaden für eine Systemevaluation von Institutionen am Beispiel der nachgeordneten Behörden des BMWi, via [www.staat-modern.de](http://www.staat-modern.de).

Conseil fédéral, 1999 : Code de comportement de l'administration fédérale, Berne.

Conseil fédéral, 2000 : Concept du Conseil fédéral pour une politique du sport en Suisse, Berne.

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

B'VM (Beratergruppe für Verbands-Management), 2003: Schritt für Schritt zur Management-Excellence, Berne, Linz, Stuttgart.

Deutsches CAF-Zentrum, 2003 : Verbesserung der Organisation durch Selbstbewertung (CAF), Ein gemeinsames europäisches Qualitätsbewertungssystem, Speyer, via [www.dhv-speyer.de](http://www.dhv-speyer.de).

Contrôle fédéral des finances (CDF), 2007 : Les missions du CDF, via <http://www.efk.admin.ch/francais/aufgaben.htm>

EFQM, 1999-2003 : Les concepts fondamentaux de l'excellence, Bruxelles.

EFQM, 1999-2003a : Le modèle d'excellence EFQM, version Services publics, Bruxelles.

Office fédéral du personnel, 2002 : Questions concernant la gestion de l'administration fédérale, Berne.

Office fédéral du personnel, 2003 : Principes directeurs en matière de politique du personnel au sein de l'administration fédérale, Berne.

Früh, Werner, 2004 : Inhaltsanalyse, Theorie und Praxis, Konstanz.

GAO (USA), 2007 : Government Auditing Standards, January 2007 Revision, via [www.gao.gov/about.htm](http://www.gao.gov/about.htm).

CdG, 2003 : Principes d'action des Commissions de gestion, Berne.

Hablützel, Peter, u. a. (éd.), 1995 : Umbruch in Politik und Verwaltung, Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Berne.

Hilb, Martin, 2005 : Integriertes Personal-Management, Munich/ Unterschleissheim.

Mastronardi, Philippe, 1991 : Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle. Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, Munich, Bâle.

Mastronardi, Philippe, 2002 : St. Galler Kommentar zu Artikel 169 der revidierten Bundesverfassung, in: Ehrenzeller, Bernhard u. a. (éd.): Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zurich.

Mayne, John & Eduardo Zapico-Goni, (eds.), 1997 : Monitoring Performance in the Public Sector, New Brunswick & Londres.

Mayring, Philipp, 2003 : Qualitative Inhaltsanalyse, Weinheim & Bâle.

- National Audit Office (UK), 2006: Efficiency Toolkit, Overview Assessment Framework Questions, via [www.nao.uk/efficiency/toolkit/index.htm](http://www.nao.uk/efficiency/toolkit/index.htm).
- National Audit Office (UK), 2006a: About Us: The Role of the NAO, via [www.nao.org.uk/about/role.htm](http://www.nao.org.uk/about/role.htm).
- Office of the Auditor General of Canada, 1995: Auditing of Efficiency, via [www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/99cam\\_e.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/99cam_e.html)
- Office of the Auditor General of Canada, 2007: What is Legislative Auditing?, via [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca).
- Pfitzer, Norbert und Peter Oser (éd.), 2005 : Deutscher Corporate Governance Kodex, Ein Handbuch für Entscheidungsträger, Francfort/M.
- Public Audit Forum (UK), 2007: The Principles of Public Audit, via [www.public-audit-forum.gov.uk/popa.htm](http://www.public-audit-forum.gov.uk/popa.htm).
- Rüegg-Stürm, Johannes, 2003 : Das neue St. Galler Management-Modell. Grundkategorien einer integrierten Managementlehre, Berne.
- Ruther, Rudolf X. u.a. (éd.), 2005 : Public Corporate Governance, Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Wiesbaden.
- Saatweber, Vera Silke, 2004 : Das europäische Selbstbewertungsinstrument Common Assessment Framework (CAF), in: Kuhlmann, Sabine u.a. (Hrsg.), Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung, Konzepte und Praxis, Stadtforschung aktuell, Band 96, Wiesbaden.
- Sägesser, Thomas (éd.), 2000 : Kommentar zu Art. 169 BV, in: Die Bundesbehörden: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Berne.
- Schedler, Kuno, et Isabelle Proeller, 2000 : New Public Management, Berne, Stuttgart, Vienne.
- Schwarz, Peter, 2002 : Das Freiburger Management-Modell für Nonprofit-Organisationen, Berne.
- Seghezzi, Hans Dieter, 2003 : Integriertes Qualitätsmanagement, Das St. Galler Konzept, Munich et Vienne.

## Liste des personnes interrogées<sup>23</sup>

della Valle, Nicoletta, directrice suppléante, Office fédéral de la police (fedpol)

Durrer, Regula, responsable du centre de compétences Surveillance et révisions financières 3, Contrôle fédéral des finances

Dietrich, Andreas, consultant, section GMEB, Administration fédérale des finances

Felix, Jürg, collaborateur scientifique, Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin, Services du Parlement de la Confédération

Heimgartner, Martin, chef de section GMEB, Administration fédérale des finances

Hill, Hermann, Professor, haute école allemande des sciences administratives, Speyer

Hofmeister, Albert, chef Inspectorat, Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

Huissod, Michel, vice-directeur, Contrôle fédéral des finances

Lundsgaard-Hansen, Niklaus, partenaires, PricewaterhouseCoopers AG

Membres des CdG et collaborateurs du secrétariat des CdG

Wüest-Rudin, David, manager, PricewaterhouseCoopers AG

<sup>23</sup> Cette liste ne contient que les noms des interlocuteurs qui ont été consultés dans le cadre de l'élaboration de l'audit de gestion. La liste des personnes interrogées dans le cadre de l'étude consacrée à l'OFSPPO figure à la fin de l'annexe jointe au rapport.

## **Index des abréviations**

CAF	Common Assessment Framework / Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commission de gestion
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSEC-N/E	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national et du Conseil des Etats
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DéFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
EFQM	European Foundation for Quality Management (Fondation européenne pour la gestion de la qualité)
GAO	United States Government Accountability Office
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LParl	Loi sur le Parlement
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSP	Office fédéral du sport

# **Impressum**

## **Direction de projet et rédaction**

Daniel Janett, CPA

## **Mise en page**

Hedwig Heinis, CPA

## **Suivi technique**

Prof. Dr. Kuno Schedler, directeur de l'IDT-HSG, dans le cadre des études de l'auteur du rapport en Executive MBA (promotion 29) à l'Université de Saint-Gall

## **Remerciements**

Le CPA remercie toutes les personnes interrogées pour leur collaboration. Ses remerciements vont en particulier à l'Office fédéral du sport, qui a accepté de participer au projet-pilote et s'est montré coopératif durant toutes les phases du projet.

Langue originale du rapport : allemand