



Annexe

Rapport annuel 2016 du Contrôle parlementaire de l'administration

**Annexe au rapport annuel 2016 des Commissions de gestion et de la
Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 26 janvier 2017

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2016

Au cours de l'année 2016, deux évaluations du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) ont été publiées et une troisième a été achevée. Une évaluation était en passe d'être terminée, tandis que trois nouveaux projets et un mandat succinct ont été lancés. Le CPA a par ailleurs élaboré des propositions d'évaluations pour le programme annuel 2017 des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et fourni à celles-ci des bases pour le traitement des évaluations et des contrôles de suivi.

Projets achevés

Le service diplomatique du Département fédéral des affaires étrangères, qui compte près de 380 collaborateurs, a pour mission de représenter et de défendre les intérêts de la Suisse à l'étranger. Pour diverses raisons, certaines réserves ont été émises au cours des dernières années concernant le personnel de ce service (notamment sur les collaborateurs qui le quittent avant la fin de leur carrière, sur le concours d'admission et sur les compétences actuellement requises). Après avoir principalement étudié les systèmes de recrutement et de fidélisation du personnel, le CPA, mandaté par les CdG, parvient à la conclusion que ceux-ci fonctionnent et ne présentent pas de défaillances majeures. Il a cependant constaté plusieurs points faibles. Ainsi, le niveau de compétences requis est particulièrement élevé dans l'ensemble; les instruments utilisés pour l'évaluation du personnel n'expliquent qu'en partie les décisions de promotion, et la manière dont la commission de promotion aboutit à ses recommandations sur la base des documents manque de transparence; enfin, il existe pour le suivi du personnel différents systèmes de données qui ne peuvent être reliés entre eux; l'exploitation de ces données pour le pilotage du personnel s'avère donc compliquée.

La particularité de la formation professionnelle en Suisse est qu'il s'agit d'une tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail (partenaires sociaux, associations professionnelles). Compte tenu de l'importance de la formation professionnelle et de critiques au sujet du fonctionnement du partenariat entre ces acteurs, les CdG ont chargé le CPA d'évaluer la qualité du partenariat dans la formation professionnelle au niveau du pilotage stratégique et opérationnel. L'évaluation conclut que le partenariat dans la formation professionnelle est apprécié de ses acteurs et fonctionne relativement bien. Il se fonde sur des compétences complémentaires, sur des organes où la collaboration peut s'opérer et sur un dialogue entre les partenaires au niveau tant stratégique qu'opérationnel. La mise en œuvre montre cependant que certaines tâches essentielles, peu définies dans les bases légales, souffrent de quelques lacunes. En effet, le partenariat montre ses limites dans le pilotage de la formation professionnelle: les partenaires sont prêts à définir des objectifs communs mais cette collaboration ne va pas jusqu'à se répartir clairement les tâches et à en suivre l'exécution.

Les accords de libre-échange, qui doivent promouvoir le commerce extérieur et améliorer l'accès des entreprises suisses aux marchés étrangers, ont beaucoup gagné en importance ces dernières années. On connaît cependant mal leurs effets.

Etant donné que l'évolution du commerce extérieur dépend de différents facteurs économiques et politiques, il n'est pas aisé de mesurer ces effets. Par ailleurs, on ignore souvent comment le Conseil fédéral et l'administration les estiment et sur quelles bases leurs estimations reposent. Face à ce constat, les CdG ont chargé le CPA de réaliser une évaluation en mettant l'accent sur les informations de la Confédération relatives aux effets escomptés et réels des accords de libre-échange. Le CPA a présenté son rapport à la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N en novembre 2016. Celle-ci étudie actuellement les conclusions et les recommandations qu'il conviendra d'en tirer.

Projets en cours

Plusieurs villes et communes suisses recourent désormais au comptage électronique des voix (e-counting). Dans ce cas, le vote a lieu comme à l'accoutumée sur papier, mais les bulletins sont ensuite scannés puis comptés par un logiciel, ce qui accélère le comptage et le rend plus efficace. Toutefois, le manque de sûreté du comptage électronique et le fait qu'il puisse faire l'objet de manipulations sont critiqués ici et là. La loi prévoit que le Conseil fédéral doit approuver le recours au comptage électronique dans le cadre de procédures d'élection et de votation fédérales. L'adéquation des compétences et des exigences de la Confédération ainsi que l'exactitude du comptage électronique sont remises en question. C'est la raison pour laquelle les CdG ont chargé le CPA de les évaluer. Ce dernier remettra son rapport à la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N en février 2017.

Les requérants d'asile déboutés doivent quitter la Suisse. Lorsqu'elles ont lieu de craindre que ces personnes essaient de se soustraire à leur renvoi, les autorités cantonales peuvent ordonner une détention administrative (on parle communément de détention en vue du renvoi). La contribution de la Confédération aux coûts de cette mesure continuera vraisemblablement d'augmenter. La question de la pertinence du recours des cantons à la détention administrative des requérants d'asile et de l'efficacité de celle-ci se pose. Une évaluation réalisée par le CPA en 2005 avait déjà révélé des problèmes dans le domaine de la détention administrative. Depuis lors, le cadre légal a évolué, mais certaines difficultés semblent persister, notamment en matière d'asile. Les CdG ont donc décidé de charger le CPA de mener une évaluation qui doit étudier l'efficacité et l'opportunité de la détention administrative comparées à d'autres instruments utilisés pour le renvoi des requérants d'asile déboutés. Le CPA doit en outre procéder à une comparaison avec la détention administrative et l'exécution des renvois dans d'autres pays européens. Il devrait présenter les résultats de son évaluation à la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N au quatrième trimestre 2017.

La Suisse est tenue d'appliquer les sanctions décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU, lesquelles sont contraignantes, tandis qu'elle participe de son plein gré à l'application des sanctions prononcées par l'UE, qui est son partenaire commercial le plus important. Après avoir examiné différents critères relevant de la politique extérieure, de la politique économique extérieure et du droit, le Conseil fédéral décide de participer ou non à l'application des sanctions de l'UE. Il existe des cas où il ne les a pas reprises ou ne les a appliquées que partiellement. Dans le cadre de la participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques,

l'administration fédérale joue un rôle important dans la préparation des ordonnances, ainsi que dans leur mise en œuvre. L'administration fédérale joue un rôle central dans la préparation des décisions du Conseil fédéral et dans la mise en œuvre des ordonnances. Selon certaines indications, l'exécution des sanctions présenterait des lacunes. En outre, des voix s'élèvent pour remettre en question la cohérence de la Suisse s'agissant de sa participation à l'application des sanctions prononcées par l'UE. Dans ce contexte, les CdG ont chargé le CPA d'évaluer les tâches de l'administration lors de la préparation des décisions de sanctions et de leur exécution. Le CPA devrait présenter son rapport à la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E, compétente en la matière, en novembre 2017.

Les scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique (OFS) constituent un instrument de planification majeur pour différents domaines de la politique fédérale et de la politique cantonale, de même que pour l'économie. Par le passé, l'évolution réelle de la population en Suisse a systématiquement dépassé, après seulement quelques années, le scénario correspondant à une forte croissance; on en vient à douter de la qualité des calculs effectués. En plus des scénarios relatifs à l'évolution de la population sur le plan national, l'OFS publie également régulièrement des scénarios concernant l'évolution de la population sur le plan cantonal. Or, l'office ne demande pas aux cantons de se prononcer sur le caractère plausible de ces données, raison pour laquelle certains d'entre eux établissent leurs propres scénarios démographiques, en se basant sur des hypothèses plus spécifiques. Face à ce constat, les CdG ont demandé au CPA d'évaluer la pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'OFS et leur précision. Celui-ci devrait présenter son rapport à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E au quatrième trimestre 2017.

En 2013, la CdG-N publiait l'évaluation du CPA concernant la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral ainsi que son propre rapport d'inspection avec plusieurs recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Dans le cadre du contrôle de suivi de cette inspection, la CdG-N a chargé le CPA de conduire un mandat succinct afin de déterminer si les mesures promises par le Conseil fédéral pour améliorer la procédure de nomination des cadres supérieurs sont mises en œuvre. Vu que les travaux du CPA porteront en partie sur les nominations ayant lieu en 2017, le rapport du CPA ne devrait pas être présenté à la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N avant le 1^{er} trimestre 2018.

Nouvelles évaluations en 2017

Lors de la définition de leur programme annuel, le 27 janvier 2017, les CdG ont chargé le CPA de réaliser deux nouvelles évaluations. Celles-ci portent sur les relations publiques de la Confédération et les analyses ADN dans les procédures pénales. De plus, les CdG ont choisi le sujet de la planification générale de l'armée comme thème de réserve.

Table des matières

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2016	3588
1 Le Contrôle parlementaire de l'administration, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale	3592
2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire	3594
2.1 Aperçu des projets	3594
2.2 Projets achevés	3594
2.2.1 Personnel du service diplomatique	3595
2.2.2 Qualité du partenariat dans la formation professionnelle	3598
2.2.3 Effets des accords de libre-échange	3600
2.3 Projets en cours	3601
2.3.1 Comptage électronique des voix (e-counting)	3602
2.3.2 Détention administrative de requérants d'asile	3604
2.3.3 Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques	3607
2.3.4 Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique	3609
2.3.5 Procédure de nomination des cadres supérieurs (mandat succinct)	3611
2.4 Nouvelles évaluations en 2017	3613
3 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts	3613
4 Publications et exposés	3614
Index des abréviations	3615

Rapport

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

Le cœur de métier du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) consiste en la réalisation d'évaluations. Compte tenu du nombre et de la diversité des missions de l'Etat d'une part, des moyens limités de ce dernier d'autre part, l'évaluation constitue un outil majeur pour une gestion publique efficace. En complément des outils classiques du contrôle politique, l'évaluation permet d'étudier scientifiquement la conception, la mise en œuvre et les effets de mesures prises par l'Etat. Le CPA réalise des évaluations sur mandat des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et évalue, à la demande d'autres commissions, l'efficacité des mesures prises par la Confédération¹. Il se charge en outre de *mandats succincts* visant à clarifier des questions spécifiques dans le cadre des objets en cours d'examen par les 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 *objets* qui nécessitent une analyse approfondie du point de vue de la haute surveillance parlementaire. L'activité du CPA est présentée de manière détaillée dans le commentaire de la loi sur le Parlement (art. 27, examen de l'efficacité)².

Les résultats des travaux du CPA sont pris en compte de diverses manières dans les processus décisionnels du Parlement et de l'exécutif:

- Sur la base des résultats de l'évaluation du CPA, les CdG établissent leur propre rapport, dans lequel elles tirent des conclusions politiques et formulent des *recommandations à l'intention du Conseil fédéral*. Lorsque ce dernier a pris position, les CdG examinent l'avis en question et demandent, si nécessaire, des informations complémentaires au Conseil fédéral. Ainsi, les évaluations du CPA constituent une base essentielle au dialogue entre le Conseil fédéral et le Parlement.
- Dans certains cas, les CdG déposent des *interventions parlementaires* (motions, postulats) en se fondant sur des évaluations du CPA, afin d'exercer sur le Conseil fédéral une pression supplémentaire quant aux changements désirés.
- Deux ans environ après avoir mené une évaluation, les CdG procèdent généralement à un *contrôle de suivi* dans le cadre duquel elles demandent au Conseil fédéral de leur indiquer dans quelle mesure leurs recommandations ont été mises en œuvre. Compte tenu des informations différenciées que

¹ Les missions et les droits du CPA sont décrits à l'art. 10 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3.10.2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA; RS 171.115).

² Bättig, Christoph / Tobler, Andreas (2014): Art. 27 ParlG. In: Graf, Martin / Theler, Cornelia / von Wyss, Moritz (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz. Bâle: Helbing & Lichtenhahn, pp. 242–251

livre une évaluation menée par le CPA, les CdG sont mieux à même de juger si le gouvernement a remédié de manière appropriée aux lacunes constatées et a, le cas échéant, pris des mesures d'ordre légal. Le CPA peut leur apporter son soutien en effectuant des vérifications.

- Les évaluations du CPA peuvent faire état d'une nécessité de modifier certaines bases légales. Les résultats des évaluations peuvent être repris dans le cadre de la *révision de lois et d'ordonnances* par l'administration fédérale, par les commissions thématiques compétentes ou par les CdG au travers d'initiatives parlementaires.

Enfin, les évaluations du CPA déploient leurs effets avant même d'être achevées: la réalisation d'une évaluation (entretiens avec l'administration, par ex.) ainsi que la mise en consultation des projets de rapport peuvent déjà amener les services concernés à tirer certains enseignements et à procéder à des changements.

Partie intégrante des Services du Parlement, le CPA est subordonné administrativement au secrétariat des CdG. Pour remplir sa mission, il comprend une équipe de recherche interdisciplinaire, dont l'effectif correspond à 4,6 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 fédérales, services ou personnes chargés de tâches de la Confédération et 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. Ces droits à l'information étendus trouvent leur fondement légal dans l'art. 10, al. 3, de l'ordonnance sur l'administration du Parlement, en relation avec les art. 67, 153 et 156 de la loi sur le Parlement³. En règle générale, les rapports du CPA sont publiés; ils peuvent être commandés auprès de ce dernier ou téléchargés sur le site Internet du Parlement⁴.

Le CPA accomplit sa mission sur la base de mandats que lui confient les commissions parlementaires, mais traite ceux-ci de manière autonome⁵. Il respecte les normes d'évaluation de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) et s'appuie sur la recherche scientifique pertinente dans les différents domaines de l'évaluation. Il coordonne ses activités avec celles des autres organes de contrôle de la Confédération et entretient des relations professionnelles avec les hautes écoles, les instituts de recherche privés et les organes étatiques d'évaluation.

Le CPA a rejoint en août 2016 l'aile est du Palais fédéral, fraîchement rénové.

³ Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10)

⁴ www.parlament.ch (> Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications)

⁵ L'évolution de l'indépendance du CPA dans le contexte institutionnel de la surveillance de la Confédération est mise en évidence dans un article publié par Simone Ledermann au cours de l'année sous revue, à l'occasion des 25 ans du CPA: Ledermann, Simone (2015): Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten: Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle im Kontext der Aufsichtsorgane des Bundes, in: LeGes, Gesetzgebung & Evaluation, 2016/1, pp. 63–82.

2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire

2.1 Aperçu des projets

Le *tableau 1* donne une vue d'ensemble des projets achevés, des projets en cours et des projets à venir du CPA et indique les chapitres dans lesquels ceux-ci sont traités.

Tableau 1

Vue d'ensemble des projets du CPA

Chap.	Projet	Début du projet ¹	Présentation à la sous-commission
2.2.1	Personnel du service diplomatique	20.08.2014	25.08.2015
2.2.2	Qualité du partenariat dans la formation professionnelle	01.07.2014	18.11.2015
2.2.3	Effets des accords de libre-échange	24.06.2015	9.11.2016
2.3.1	Comptage électronique des voix (e-counting)	07.10.2015	23.02.2017
2.3.2	Détention administrative de requérants d'asile	23.06.2016	4 ^e tr. 2017
2.3.3	Participation de la Confédération à l'application de sanctions	22.08.2016	4 ^e tr. 2017
2.3.4	Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'OFS	18.11.2016	4 ^e tr. 2017
2.4	Relations publiques de la Confédération	à définir	à définir
2.4	Analyses ADN dans les procédures pénales	à définir	à définir
2.4	Planification générale de l'armée (thème de réserve)	à définir	à définir

Légende: gris clair: projets achevés; gris foncé: projets en cours.

¹ Date de la présentation de l'esquisse de projet à la séance de la sous-commission compétente

2.2 Projets achevés

Au cours de l'exercice sous revue, le CPA a publié deux évaluations et achevé une troisième. Cette dernière étant actuellement examinée par la sous-commission DFF/DEFER de la CdG-N, ses résultats ne peuvent pas encore être présentés dans le chapitre correspondant (2.2.3).

2.2.1 Personnel du service diplomatique

Objet et procédure

Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a pour mission de préserver les intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure. Pour ce faire, le service diplomatique a besoin de collaborateurs disposant des compétences appropriées. Ces dernières années, diverses réserves ont été émises au sujet du personnel du service en question (environ 380 collaborateurs). D'une part, il est apparu que certains collaborateurs ont obtenu un poste diplomatique dans une représentation suisse sans avoir passé le concours d'admission. On peut dès lors se demander dans quelle mesure ce concours garantit l'engagement de personnes disposant des compétences appropriées. D'autre part, il a été avancé que de plus en plus de collaborateurs quitteraient prématurément le service diplomatique; les motifs invoqués seraient souvent les conditions de travail, plus particulièrement la difficulté à concilier vie de famille et vie professionnelle. Il importe pourtant de disposer d'effectifs appropriés pour que les intérêts de la Suisse à l'étranger puissent continuer d'être préservés à l'avenir.

Face à ce constat, les CdG ont décidé, le 31 janvier 2014, de charger le CPA de procéder à une évaluation du service diplomatique. Réunie le 20 août 2014, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E a décidé que le CPA devrait notamment se pencher sur les compétences des collaborateurs. Le CPA a alors cherché à savoir si les compétences du personnel diplomatique étaient définies correctement et si le système de recrutement et de fidélisation du personnel garantissait l'engagement de collaborateurs appropriés au service diplomatique.

Pour son évaluation, le CPA s'est fondé premièrement sur des analyses de documents afin d'établir la situation visée en matière de compétences et de système de recrutement et de fidélisation du personnel, et d'évaluer leur conception. En ce qui concerne la fidélisation du personnel, il a en outre consulté les dossiers de promotion de 2012 à 2014 pour évaluer la *situation effective* quant à l'utilisation des outils conçus. Deuxièmement, le CPA a réalisé des entretiens pour compléter et approfondir les résultats de l'analyse des documents. Troisièmement, il a réalisé une enquête auprès de tous les collaborateurs du service diplomatique⁶. Quatrièmement, il a analysé les données existantes⁷. Il a mandaté Monsieur Cédric Dupont, professeur à l'Institut de hautes études internationales et du développement à Genève, pour assurer le suivi scientifique de l'enquête.

Le rapport du CPA du 10 août 2015⁸ a été publié par la CdG-E le 1^{er} mars 2016.

⁶ L'entreprise know.ch, à St-Gall, a été chargée de la mise en œuvre technique de l'enquête. Les données récoltées ont été anonymisées.

⁷ Celles-ci comprennent, d'une part, des données extraites de l'enquête sur le personnel réalisée par l'Office fédéral du personnel (OFPER) en 2014 et, d'autre part, des données de la Direction des ressources sur le personnel et les fonctions. La procédure pour obtenir ces dernières a été complexe. Les résultats d'un sondage de l'Association du Corps diplomatique Suisse mené en 2014 ont aussi été intégrés.

⁸ FF 2016 4403

Principaux résultats

Globalement, l'étude réalisée permet de conclure que les systèmes de recrutement et de fidélisation du personnel fonctionnent et ne présentent pas de défaillances majeures qui compromettraient le fonctionnement du service diplomatique. Le CPA a toutefois constaté plusieurs points faibles dont une partie est probablement induite par le système. L'évaluation ne permet pas de déterminer si ces points faibles justifient que le service diplomatique passe d'un système de carrière à un système fonctionnel.

Manque de spécification des compétences pour le personnel du service diplomatique

La responsabilité du personnel du service diplomatique incombe à la Direction des ressources. Celle-ci, sur la base du référentiel de compétences de l'administration fédérale, a défini quatre profils d'exigences standard pour le personnel diplomatique selon le degré de responsabilité correspondant à la fonction exercée.

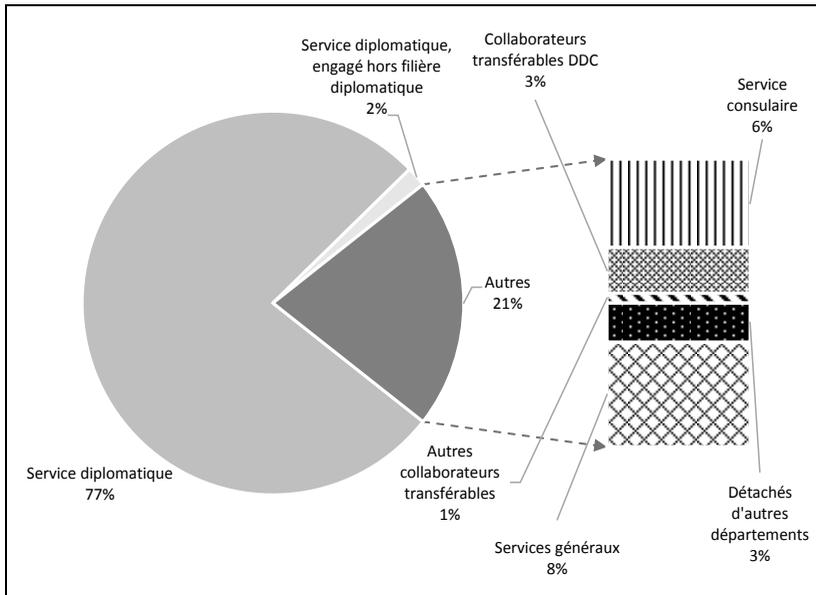
La définition des compétences au sein du service diplomatique présente toutefois certaines faiblesses: dans l'ensemble, le niveau requis dans les nombreuses compétences sociales, personnelles et de gestion est particulièrement élevé. En outre, les compétences n'ayant pas découlé de tâches concrètes, les profils d'exigences standard ne contiennent aucune compétence spécifique à la diplomatie. Les compétences techniques, méthodologiques et linguistiques font presque totalement défaut. Selon le CPA, de telles compétences peuvent être définies même si les profils d'exigences standard doivent s'appliquer à plusieurs fonctions.

Attribution flexible des postes au sein du service diplomatique

La plupart des collaborateurs du service diplomatique ont été engagés sur concours (voir *figure 1*). Près de 2 % des collaborateurs actuels de ce service l'ont été sans l'avoir passé. L'engagement de personnes extérieures à la filière diplomatique représente donc un phénomène marginal. Par contre, il est nettement plus fréquent que les postes du service diplomatique dits «postes de défense des intérêts» soient occupés par des personnes provenant d'autres domaines du DFAE. Le CPA considère que cette pratique est appropriée, car elle permet de garantir que les postes soient pourvus par les personnes les mieux qualifiées.

Figure 1

Occupation des postes de défense des intérêts



Légende: jour de référence: 31 décembre 2014 (N = 415)

Source: DR, données sur le personnel et les fonctions

Automatismes et manque de transparence dans le cadre du processus de promotion

Pour ce qui est de la fidélisation du personnel, les principaux points faibles constatés par le CPA concernaient les promotions. Celles-ci sont prononcées sur la base d'une recommandation de la commission de promotion. Les collaborateurs sont de fait promus quasiment d'office au sein d'une bande de fonction.

Les promotions d'une bande à l'autre font l'objet d'une analyse plus approfondie. Les documents contenus dans les dossiers des différents collaborateurs sont cependant de qualité et de pertinence inégales. Les décisions de promotion ne se fondent qu'en partie sur les analyses du potentiel. La manière dont la commission de promotion aboutit à ses recommandations manque donc de transparence.

Conciliation difficile avec la vie privée

En général, les collaborateurs diplomatiques changent de lieu d'affectation tous les quatre ans. Du point de vue de la fidélisation du personnel, cette discipline des transferts comporte certains risques, car elle permet difficilement de concilier vie professionnelle et vie privée. Ayant reconnu le problème, le DFAE a pris diverses mesures ces dernières années pour améliorer la situation des personnes accompagnantes. L'évaluation n'analyse pas en détail ces mesures mais a tout de même mis

en évidence plusieurs points faibles à ce niveau. Elle révèle en outre que le travail à temps partiel est quasiment impossible au sein du service diplomatique, notamment à l'étranger. Attirer et fidéliser des collaborateurs avec des compétences appropriées reste donc un défi important.

Défaillances en matière de suivi du personnel

Dans le cadre de son évaluation, le CPA a demandé des indications chiffrées relatives aux collaborateurs diplomatiques et aux employés à des postes de défense des intérêts. Malgré les gros efforts consentis par les services compétents de la Direction des ressources, aucun chiffre précis n'a pu être obtenu du fait qu'il existe plusieurs systèmes de données qui ne peuvent pas être reliés entre eux. Dans ces conditions, l'exploitation des données s'avère très difficile. Par ailleurs, il est apparu que les motifs de départ anticipé du service diplomatique ne sont pas systématiquement enregistrés. Les données destinées au pilotage du personnel sont donc insuffisantes.

2.2.2 Qualité du partenariat dans la formation professionnelle

Objet et procédure

Aux termes de la Constitution⁹ et de la loi sur la formation professionnelle (LFPr)¹⁰, la formation professionnelle est la tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail (OrTra). Au-delà de ses succès reconnus en Suisse comme à l'étranger¹¹, la formation professionnelle fait aussi l'objet de critiques qui concernent principalement la qualité du partenariat entre les acteurs.

Dans ce contexte et compte tenu de l'importance de ce domaine, les CdG ont chargé, le 31 janvier 2014, le CPA de procéder à une évaluation du pilotage de la formation professionnelle. Se fondant sur une esquisse de projet du CPA, la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N a décidé, le 1^{er} juillet 2014, que l'évaluation devait se focaliser sur la qualité du fonctionnement du partenariat dans le pilotage stratégique et opérationnel. L'accent a été mis premièrement sur la répartition des compétences entre les acteurs, deuxièmement sur la capacité des partenaires à définir un cadre stratégique et à piloter les actions définies et, troisièmement, sur le fonctionnement du partenariat dans la conduite d'activités dans lesquelles la Confédération joue un rôle clé.

Pour son étude, le CPA s'est fondé sur différentes sources de données. Il a analysé de nombreux documents et conduit des entretiens approfondis avec 30 spécialistes: responsables de la formation professionnelle au sein du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation, représentants des cantons et des OrTra, membres de la Commission fédérale de la formation professionnelle, experts. Compte tenu du nombre très élevé d'acteurs et de la nécessité de disposer de résul-

⁹ Constitution (Cst.; RS 101)

¹⁰ Loi fédérale du 13.12.2002 sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10)

¹¹ OCDE, 2009: Learning for Jobs, Review on Vocational Education and Training in Switzerland, Paris

tats basés sur des données aussi représentatives que possible, le CPA a procédé à une enquête en ligne auprès de l'ensemble des associations professionnelles actives à l'échelon national dans la formation professionnelle initiale (59 % des 169 associations contactées ont participé à l'enquête en ligne). Le CPA a aussi mené 26 entretiens téléphoniques auprès de tous les responsables cantonaux des offices en charge de la formation professionnelle.

Le 24 mars 2016, la CdG-N a publié le rapport du CPA¹² du 2 novembre 2015.

Principaux résultats

Apprécié par ses acteurs, le partenariat dans la formation professionnelle fonctionne relativement bien. Il se fonde sur des compétences complémentaires, sur des organes où la collaboration peut s'opérer et sur un dialogue entre les partenaires au niveau tant stratégique qu'opérationnel. La mise en œuvre montre cependant que certaines tâches essentielles, peu définies dans les bases légales, souffrent de quelques lacunes. En effet, le partenariat montre ses limites dans le pilotage de la formation professionnelle: les partenaires sont prêts à définir des objectifs communs mais cette collaboration ne va pas jusqu'à se répartir clairement les tâches et à en suivre l'exécution.

Une forte délégation de compétences avec peu de moyens de surveillance

Le législateur a souhaité que la loi sur la formation professionnelle soit une loi qui fixe des buts, avec une forte délégation de compétences. Selon cette conception, la loi est cohérente. L'importante marge de manœuvre laissée aux différents partenaires vise à coller aux besoins du marché et à saisir au mieux les évolutions futures. Cependant, en l'absence d'instruments de pilotage et de surveillance bien définis, l'exécution de la loi n'est que partiellement assurée.

Des organes avec un potentiel d'optimisation

Le partenariat dans la formation professionnelle s'est développé dans le cadre d'organes regroupant des acteurs de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail. Ces organes offrent des espaces d'échange et de discussion et contribuent au développement de la formation professionnelle ainsi qu'à la qualité du partenariat. Des critiques sont cependant émises au sujet de l'adéquation de la composition de certains de ces organes, de la transparence de leurs activités ou de la clarté de leur rôle.

Un partenariat partiellement adéquat pour un pilotage stratégique complet

Le partenariat en matière de formation professionnelle est partiellement adéquat dans le cadre du pilotage stratégique. Les partenaires de la formation professionnelle arrivent à déterminer ensemble des priorités et des objectifs stratégiques à court ou moyen terme. Cependant, les responsabilités ne sont pas spécifiées; de plus, une vision et une stratégie à plus long terme font actuellement défaut. Par ailleurs, il n'existe pas de volonté d'effectuer un pilotage complet en suivant la mise en œuvre des actions définies.

¹² FF 2016 6651

Un partenariat complexe dans la mise en œuvre de projets

Dans la mise en œuvre de projets, le partenariat est complexe et coûteux en temps comme en ressources. Il n'empêche que, dans ce cadre, la collaboration fonctionne globalement bien. Les possibilités de pilotage de la Confédération sont limitées. Celle-ci en use, la plupart du temps, avec retenue et en impliquant tous les partenaires. Elle pratique par conséquent un pilotage modéré, qui correspond sur le fond au principe du partenariat. Un certain manque de dispositions au compromis tend cependant à bloquer des projets dans lesquels deux partenaires aux intérêts divergents s'affrontent et la Confédération n'assume pas un rôle de meneur.

Une place à occuper pleinement par la Confédération

La Confédération reste relativement discrète tant dans le pilotage et la stratégie que dans la communication auprès des acteurs. Situé entre un trop grand interventionnisme auprès des acteurs que nul ne souhaite et un rôle d'observateur réagissant parfois tardivement, le degré de pilotage adéquat reste à trouver.

2.2.3 Effets des accords de libre-échange

Objet et procédure

Ces dernières années, au fur et à mesure que le développement du système de libre-échange multilatéral dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) devenait de plus en plus difficile, la conclusion d'accords de libre-échange (ALE) gagnait en importance. A l'instar d'autres nations commerçantes, la Suisse s'est elle aussi mise à négocier directement la libéralisation des échanges avec des pays ou des groupes de pays. En plus de favoriser le commerce de marchandises en réduisant les droits de douane, les ALE les plus récents régissent le commerce de services, la promotion des investissements et la réglementation des marchés publics. Ils facilitent ainsi l'accès des entreprises suisses à des marchés importants tout en les préservant des désavantages qu'elles pourraient subir par rapport à leurs concurrents étrangers dont les pays ont déjà signé des accords avec d'autres pays ou envisagent de le faire. La Suisse dispose actuellement de 28 ALE avec 38 Etats partenaires hors de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE). La grande majorité d'entre eux ont été négociés conjointement avec ses partenaires de l'AELE¹³.

La conclusion de l'ALE avec la Chine et les négociations en cours avec des pays émergents ou en développement ont suscité ces derniers temps un intérêt grandissant, au sein de l'opinion publique, pour ce type de traités. Or, on connaît très mal les effets d'un ALE sur les relations commerciales entre des pays partenaires. Il est souvent difficile de connaître l'estimation des effets des ALE par le Conseil fédéral et l'administration et les bases sur lesquelles cette estimation se fonde. Etant donné que, dans le cadre de sa compétence d'approbation, le Parlement ne peut approuver ou rejeter un ALE dans son intégralité qu'à la fin d'un processus de négociations, il

¹³ En plus de la Suisse, les membres de l'AELE sont aujourd'hui l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

est important que la haute surveillance parlementaire sache sur quelles bases le Conseil fédéral et l'administration s'appuient lors de ces négociations.

Dans ce contexte, les CdG ont décidé, le 29 janvier 2015, de charger le CPA d'évaluer les effets des ALE. Conformément à la décision de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N prise le 24 juin 2015, l'évaluation s'est focalisée sur l'estimation, par le Conseil fédéral, des informations relatives aux effets escomptés et réels des ALE. A la suite du rapport intermédiaire du 18 novembre 2015, la sous-commission a par ailleurs décidé d'y ajouter l'analyse des effets des ALE sur le commerce extérieur suisse.

Pour son étude, le CPA s'est fondé d'une part sur une analyse de documents, après avoir demandé au Secrétariat d'Etat à l'économie, compétent en la matière, tous les documents (études, rapports, stratégies, lignes directrices, directives) qui sont établis ou joints pour l'estimation des effets escomptés et réels des ALE. Le CPA a en outre étudié des documents provenant d'autres offices fédéraux et d'organisations externes à l'administration. D'autre part, il a, de janvier à juin 2016, interrogé 37 personnes de l'administration fédérale ainsi que des milieux économique et scientifique et de la société civile. Enfin, il a réalisé des études de cas sur une sélection d'ALE et analysé, pour la période allant de 2000 à 2015, tous les messages du Conseil fédéral concernant des ALE et ses rapports de politique économique extérieure. En février 2016, le CPA a mandaté l'institut de recherches BAKBASEL pour la réalisation de l'analyse des effets des ALE sur le commerce extérieur suisse.

Principaux résultats

Le CPA, qui a achevé son évaluation, en a présenté les résultats à la sous-commission compétente de la CdG-N le 9 novembre 2016. Celle-ci examine actuellement le rapport du CPA, que la CdG-N devrait publier au printemps 2017.

2.3 Projets en cours

A la fin 2016, une évaluation était en passe d'être achevée. Les trois évaluations choisies par les CdG (sur une liste de six propositions établie par le CPA¹⁴) lors de la définition de leur programme annuel, le 29 janvier 2016, étaient en cours de réalisation. De plus, la CdG-N a chargé le CPA, en novembre 2016, de réaliser un mandat succinct dans le cadre du contrôle de suivi de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral.

¹⁴ Les six propositions d'évaluation sont présentées dans la note de bas de page 21 du rapport annuel 2015 du CPA (FF 2016 6111, ici: 6137). Les sous-commissions des CdG les avaient retenues parmi un choix plus large de thèmes proposés.

2.3.1 Comptage électronique des voix (e-counting)

Objet

Dans plusieurs villes et communes de Suisse, le dépouillement des suffrages ne se fait plus manuellement: les bulletins sont scannés et comptés électroniquement. Grâce à cette manière de procéder, les résultats de votes devraient être connus plus rapidement et avec davantage d'efficacité. Afin de garantir un décompte authentique, la procédure doit être sûre et précise. Lors d'une votation en ville de Berne en 2014, le contrôle d'un échantillon de scrutins qui avait fait l'objet d'un comptage électronique a révélé une erreur. Cela n'a fait que renforcer les réserves émises quant au manque de sûreté du comptage électronique et au fait qu'il peut faire l'objet de manipulations.

Actuellement, environ 11 % des voix sont comptées par voie électronique (voir *tableau 2*).

Tableau 2

Comptage électronique des suffrages pour les votations populaires fédérales, par cantons et communes

Canton	Utilisé depuis:	Utilisé dans les communes ou pour les groupes d'électeurs suivants:	Part des électeurs de Suisse
Genève	2001	Toutes les communes + Suisses de l'étranger (procédure centralisée)	2,9 %
Fribourg	2004	Ville de Fribourg	0,4 %
Vaud	2005	Lausanne, Ecublens, La Tour-de-Peilz, Lutry, Montreux, Morges, Nyon, Prilly, Renens, Vevey, Yverdon-les-Bains + Suisses de l'étranger	3,1 %
Saint-Gall	2008	Ville de Saint-Gall, Rapperswil-Jona + Suisses de l'étranger	1,3 %
Berne	2014	Ville de Berne	1,6 %
Bâle-Ville	2015	Toutes les communes + Suisses de l'étranger (procédure décentralisée dans les communes)	2,0 %
Total			11,3 %

Remarque: nombre d'électeurs au 5 juin 2016

Source: Chancellerie fédérale, OFS

Le comptage minutieux et en bonne forme des bulletins de vote et des bulletins électoraux est l'une des procédures fondamentales de toute démocratie et compte au nombre des droits politiques. Aux termes de l'art. 34, al. 2, Cst., la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. La loi prévoit que le Conseil fédéral doit approuver le

recours au comptage électronique des voix lors des scrutins fédéraux. Contrairement au vote électronique (*e-voting*), que le Conseil fédéral introduit progressivement par souci de sécurité et dont il a réglé les détails dans les ordonnances correspondantes, les exigences concernant le comptage électronique des bulletins de vote papier (*e-counting*) sont quasi inexistantes. On ne sait donc pas selon quels points de vue les systèmes sont contrôlés. Dans ce contexte, il est difficile de dire dans quelle mesure le dépouillement correct des suffrages et, partant, l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens peuvent être garantis.

Face à ce constat, les CdG ont décidé, le 29 janvier 2015, de charger le CPA de procéder à une évaluation du comptage électronique des voix.

Questions principales

Réunie le 7 octobre 2015, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N a décidé de faire porter l'évaluation sur l'adéquation des compétences et des exigences de la Confédération concernant l'approbation de la procédure de comptage électronique. Le CPA est également chargé d'analyser la précision du comptage électronique par rapport au comptage manuel. Il doit apporter des réponses aux questions suivantes:

- Les attributions légales pour l'approbation du comptage électronique au niveau fédéral sont-elles réparties de manière adéquate et sont-elles respectées?
- Les exigences de la Confédération concernant la procédure de comptage électronique et leur application dans le processus d'approbation sont-elles adéquates?
- Qu'en est-il de la précision du comptage électronique?

Procédure

Le CPA a articulé son étude du processus d'approbation du comptage électronique par le Conseil fédéral autour des trois questions ci-dessus.

La réponse aux deux premières questions (l'adéquation des attributions ainsi que les exigences de la Confédération et leur respect dans le processus d'approbation) repose en premier lieu sur l'analyse technique réalisée au printemps 2016 par Robert Krimmer, professeur à la *Tallinn University of Technology*, dans une comparaison avec les standards techniques internationaux, et sur un avis de droit rédigé par Andreas Glaser, professeur au *Zentrum für Demokratie Aarau*, en se fondant sur les exigences formulées dans les bases légales. Concernant le processus d'approbation, le CPA a réalisé des entretiens avec des experts, avec des personnes compétentes au sein de la Chancellerie fédérale ainsi qu'avec les cantons et les communes. Pour répondre à la troisième question, il a, afin de vérifier la précision de la procédure, recompté manuellement les votes d'une votation fédérale dans des cantons et des communes qui utilisent le comptage électronique. Pour pouvoir comparer les éventuels taux d'erreur, il a également recompté manuellement les bulletins de vote de cantons et de communes qui recourent au comptage manuel.

Le CPA présentera son rapport à la sous-commission compétente de la CdG-N au premier trimestre 2017.

2.3.2 Détenition administrative de requérants d'asile

Objet

Les requérants d'asile déboutés doivent quitter la Suisse. Lorsqu'elles ont lieu de craindre que ces personnes essaient de se soustraire à leur renvoi, les autorités peuvent ordonner une détention administrative. On parle alors communément de détention en vue du renvoi, même si la loi prévoit encore trois autres formes de détention administrative: la détention en phase préparatoire, la détention pour insoumission et la détention dans le cadre de la procédure Dublin. La décision de détention administrative relève de la compétence des cantons; la Confédération verse des indemnités.

En 2014, le Conseil fédéral a augmenté le forfait pour les frais de détention et s'est engagé à participer financièrement à la construction et à l'exploitation d'établissements de détention cantonaux. Une hausse des coûts à la charge de la Confédération est donc prévisible dans le domaine de la détention administrative. La question qui se pose dans ce contexte est celle de l'opportunité des mesures de détention administrative ordonnées par les cantons en matière d'asile. Une évaluation du CPA relative aux mesures de contrainte dans le domaine du droit des étrangers datant de 2005¹⁵ avait révélé que la fréquence des différents types de détention variait d'un canton à l'autre et que la probabilité du renvoi ou de l'expulsion diminuait avec la prolongation de la durée de détention. Le taux de renvoi dans le domaine de l'asile était nettement plus bas que dans le domaine des étrangers.

Dans le cadre du contrôle de suivi effectué en 2011, les nouvelles données disponibles sont venues confirmer les différences entre les cantons et ont révélé que seule une petite partie des personnes en détention pour insoumission avait pu être renvoyée. Dans le sillage de son entrée dans l'espace Schengen, la Suisse a dû aligner sa législation sur les normes européennes en matière de détention administrative. La Confédération a en outre ajusté l'aide d'urgence et l'aide au retour afin d'encourager les requérants d'asile à quitter la Suisse plus souvent de manière volontaire.

Etant donné que la situation générale a évolué ces dernières années, les CdG ont décidé, lors de leur séance du 28 janvier 2016, de charger le CPA d'évaluer la détention administrative des requérants d'asile.

Questions principales

Réunie le 23 juin 2016, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N a décidé que le CPA mettrait l'accent sur l'efficacité et l'opportunité de la détention administrative par rapport à d'autres instruments qui sont utilisés pour l'exécution du renvoi de requérants d'asile déboutés. L'évaluation doit permettre de répondre aux trois questions suivantes:

- Dans quelle mesure la détention administrative est-elle un instrument *efficace* pour l'exécution des renvois?

¹⁵ Evaluation des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, Rapport final du CPA à l'attention de la CdG-N du 15.3.2005 (FF 2006 2539)

-
- La détention administrative, qui n'est pas le seul instrument d'exécution des renvois, est-elle utilisée de manière *opportune*?
 - La *Confédération* veille-t-elle à ce que le recours des cantons à cet instrument soit opportun?

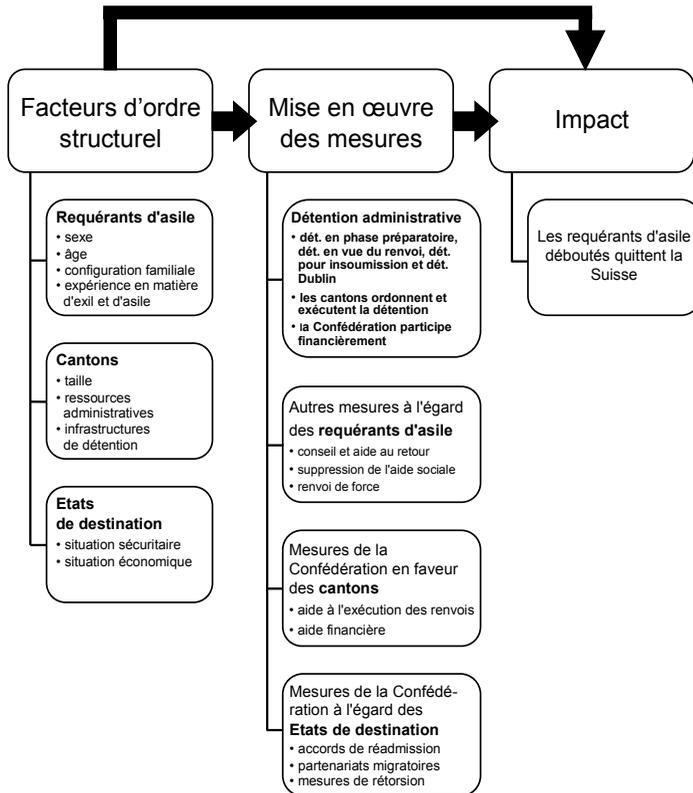
La sous-commission a par ailleurs souhaité que le CPA traite également la question de la légalité, dès lors que cela est compatible avec la procédure prévue. Celui-ci doit en outre comparer la détention administrative et l'exécution des renvois en Suisse et dans d'autres pays européens. L'UE a émis différentes directives relatives à la détention administrative et au renvoi d'étrangers en situation irrégulière, que la Suisse est tenue d'appliquer en sa qualité d'Etat associé aux accords de Schengen. Les recherches du CPA ont révélé qu'il existe des données et des études comparatives sur l'application de ces directives, mais que l'on ignore comment se place la Suisse par rapport aux autres pays pour ce qui est de la détention administrative et de l'exécution des renvois. Le CPA s'emploie à analyser les informations disponibles dans le cadre de son évaluation.

Procédure

L'étude de l'efficacité et de l'opportunité de la détention administrative se fonde principalement sur une *analyse statistique* qui doit prendre en considération le plus de facteurs possible susceptibles d'avoir une incidence sur l'efficacité de la détention administrative (voir *figure 2*).

Figure 2

Impact de la détention administrative en tant qu'instrument de l'exécution des renvois



Les données du système d'information central sur la migration (SYMIC) qui se rapportent à tous les requérants d'asile déboutés sont analysées. Ce système contient des informations sur la détention administrative (forme et durée de la détention, renvoi consécutif à la détention) et des données structurelles sur les requérants (par ex. âge, sexe, configuration familiale des requérants d'asile déboutés) ainsi que le canton responsable du renvoi et l'Etat d'origine supposé. Il comprend également les données relatives aux autres mesures d'exécution du renvoi (par ex. versement d'une aide au retour, aide pour l'obtention des papiers et pour l'organisation du voyage de retour), lesquelles doivent également être analysées. Enfin, les informations contenues dans SYMIC doivent être reliées avec des données extraites d'autres systèmes d'information du Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM), concernant l'aide

d'urgence par exemple. Le CPA a confié cette analyse statistique au bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) à Berne.

En parallèle, le CPA conduit des *entretiens d'experts* avec le SEM et avec des autorités cantonales afin d'évaluer le rôle de la Confédération dans l'exécution des renvois. De plus, des *analyses de documents* sont prévues, d'une part pour cerner le cadre légal des mesures et d'autre part pour faire la lumière sur le rôle de la Confédération sur la base de documents de l'administration.

Pour la comparaison européenne, le CPA utilise des données que les pays membres de l'UE et les Etats associés aux accords de Schengen doivent fournir à l'UE. Il va soumettre à une *analyse statistique* les informations qui se rapportent au traitement des demandes d'asile et au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Il procédera en outre à un *dépouillement systématique* des études existantes consacrées à la mise en œuvre des normes de l'UE en matière de détention administrative et d'exécution des renvois.

Le CPA prévoit de présenter les résultats de son évaluation à la sous-commission compétente de la CdG-N au quatrième trimestre 2017.

2.3.3 Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques

Objet

La politique de la Suisse en matière de sanctions a fondamentalement évolué durant ces 20 dernières années. D'une part, la Suisse est tenue d'appliquer les sanctions décrétées par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) depuis son adhésion à l'organisation, en 2002. D'autre part, elle participe de son plein gré à l'application des sanctions décidées par l'Union européenne (UE), qui est son partenaire commercial le plus important. Le Conseil fédéral dispose toutefois d'une certaine marge de manœuvre s'agissant des sanctions de l'UE: il décide de participer ou non à l'application de ces dernières après avoir examiné différents critères relevant de la politique extérieure, de la politique économique extérieure et du droit. Il existe des cas où le Conseil fédéral n'a pas repris ou n'a appliqué que partiellement les sanctions prononcées par l'UE. L'adoption d'ordonnances en matière de participation à l'application de sanctions ainsi que l'exécution de ces dernières relèvent de la compétence du Conseil fédéral et de l'administration. Cette dernière joue un rôle central dans la préparation des décisions du Conseil fédéral relatives à la politique en matière de sanctions et aux ordonnances sur les sanctions ainsi que dans l'exécution de celles-ci¹⁶. Les médias ainsi que les personnes interrogées par le CPA durant les entretiens exploratoires ont laissé entendre que l'exécution des sanctions pouvait présenter des lacunes. En outre, des voix s'élèvent

¹⁶ Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), représenté par le SECO, prépare, en concertation avec d'autres unités administratives, la proposition qui sera soumise au Conseil fédéral. C'est le SECO qui surveille l'exécution des sanctions.

pour remettre en question la cohérence de la Suisse s'agissant de sa participation à l'application des sanctions prononcées par l'UE.

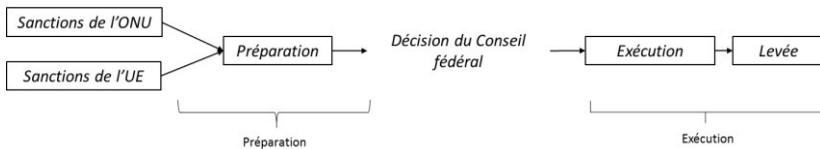
Dans ce contexte, les CdG ont décidé, le 28 janvier 2016, de charger le CPA d'évaluer la participation de la Confédération à l'application de sanctions internationales.

Questions principales

Réunie le 22 août 2016, la sous-commission DFF/DEFER de la CdG-E, compétente en la matière, a décidé de focaliser l'évaluation sur les tâches des services administratifs en matière de sanctions, plus précisément sur la préparation des informations destinées au Conseil fédéral et l'exécution des ordonnances dans le domaine des sanctions (voir *figure 3*).

Figure 3

Modèle analytique et propositions d'évaluation



Dans le cadre de la préparation des informations destinées au Conseil fédéral, les questions sont les suivantes:

- Quelle est la stratégie du Conseil fédéral en matière de participation à l'application de sanctions? Cette stratégie est-elle appropriée au regard des objectifs de la Suisse en matière de politique extérieure et de politique économique extérieure?
- Que penser de la répartition des compétences et des procédures relatives à la préparation assurée par l'administration fédérale?
- Dans quelle mesure les bases élaborées par l'administration fédérale en matière de participation à l'application de sanctions sont-elles opportunes?

Dans le cadre de l'exécution des ordonnances, les questions sont les suivantes:

- Les informations relatives aux sanctions sont-elles communiquées par l'administration fédérale de manière adéquate?
- Dans quelle mesure l'administration fédérale contrôle-t-elle et surveille-t-elle de façon pertinente le respect des ordonnances?
- Que penser des changements sur le commerce de marchandises en Suisse dus aux sanctions ou aux mesures visant à éviter le contournement de ces sanctions?
- Dans quelle mesure les ordonnances sont-elles modifiées et abrogées de manière appropriée?

Procédure

Les étapes suivantes sont prévues pour l'étude de la phase de préparation des sanctions: des documents tels que les propositions soumises au Conseil fédéral ou des dossiers internes seront analysés; dans un deuxième temps, les ordonnances sur les sanctions et leur élaboration seront étudiées dans le cadre de quatre études de cas. Dans un troisième temps, le CPA mènera des entretiens structurés avec des représentants de l'administration et des secteurs concernés, ainsi qu'avec des spécialistes externes (provenant des milieux scientifiques, par ex.). A cet égard, la participation de la Suisse à l'application des sanctions décrétées par l'UE fera l'objet d'une attention particulière, le Conseil fédéral disposant d'une marge de manœuvre en la matière.

Pour l'exécution et la levée des sanctions, les processus internes à l'administration fédérale et les documents de celle-ci sont également analysés et des entretiens structurés sont menés, le but étant d'évaluer les processus dans leur ensemble. De plus, des analyses approfondies sont réalisées pour les études de cas citées plus haut, l'objectif étant de déterminer, au moyen de données relatives aux importations et aux exportations, si les sanctions commerciales ont été respectées. Les résultats ainsi obtenus seront approfondis au cours d'entretiens.

Il est par ailleurs prévu de procéder, avec le concours d'un expert externe, à l'analyse statistique des flux commerciaux dans le contexte de l'ordonnance d'une sanction en lien avec la situation en Ukraine¹⁷. Cette analyse devra permettre d'identifier d'éventuels indices laissant présumer que la Suisse a été utilisée pour contourner des sanctions. Elle ne portera que sur les données douanières, puisqu'il n'existe aucune statistique relative aux services financiers.

Le CPA devrait présenter son rapport à la sous-commission compétente de la CdG-E en novembre 2017.

2.3.4 Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique

Objet

Les scénarios de l'évolution de la population constituent un instrument de planification majeur pour différents domaines de la politique. L'Office fédéral de la statistique (OFS) établit trois scénarios de développement: le scénario «moyen», qui s'inscrit dans le prolongement de l'évolution observée au cours des dernières années (le dernier calcul, datant de 2015, prévoit une population d'environ 10,2 millions d'habitants en 2045), le scénario «haut», qui prévoit une croissance démographique élevée (11 millions d'habitants en 2045), et le scénario «bas», qui table sur une baisse de la croissance de la population (9,4 millions d'habitants en 2045). Les offices fédéraux – mais aussi les cantons et des particuliers – se fondent sur ces scénarios pour prendre des décisions de grande portée.

¹⁷ Ordonnance du 27.8.2014 instituant des mesures visant à empêcher le contournement de sanctions internationales en lien avec la situation en Ukraine, RS 946.231.176.72

Le renouvellement régulier des scénarios de l'évolution de la population et les écarts souvent constatés quelques années seulement après leur établissement (voir *tableau 3*) font naître des doutes sur la qualité des scénarios en question. Par ailleurs, les cantons ont critiqué à maintes reprises le fait que les scénarios de l'évolution de la population cantonale établis par l'OFS étaient trop axés sur l'évolution nationale et qu'ils tenaient trop peu compte d'indicateurs spécifiques aux cantons. Par conséquent, les écarts entre les scénarios et la réalité se révèlent très vite encore plus importants en ce qui concerne la population cantonale qu'en ce qui concerne la population nationale, conduisant certains cantons à établir leurs propres scénarios, lesquels divergent de ceux de l'OFS. Enfin, des voix s'élèvent pour dénoncer le fait que les offices fédéraux se réfèrent presque exclusivement au scénario «moyen» pour leur travail, ce qui conduit, souligne-t-on, à douter de la pertinence des scénarios considérés.

Tableau 3

Scénarios de l'évolution de la population de l'OFS de 2000, 2005 et 2010: écarts par rapport à l'évolution réelle

Population en milliers	Comparaison avec le scénario «bas»			Comparaison avec le scénario «moyen»			Comparaison avec le scénario «haut»		
	2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010	2015
Evolution réelle	7459	7864	8 327	7459	7864	8327	7459	7864	8327
Scénario 2000	7252	7227	7148	7274	7332	7365	7306	7446	7591
Écart	-3 %	-8 %	-14 %	-2 %	-7 %	-12 %	-2 %	-5 %	-9 %
Scénario 2005		7545	7563		7692	7883		7840	8199
Écart		-4 %	-9 %		-2 %	-5 %		0 %	-2 %
Scénario 2010			7959			8155			8329
Écart			-4 %			-2 %			-0 %

Source: OFS 2000, OFS 2006, OFS 2010

C'est dans ce contexte que, le 28 janvier 2016, les CdG ont décidé de demander au CPA d'évaluer les scénarios de l'évolution de la population établis par l'OFS.

Questions principales

Réunie le 18 novembre 2016, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E a décidé que le CPA évaluerait la pertinence de ces scénarios en apportant des réponses aux questions suivantes:

- Le processus d'élaboration des scénarios de l'évolution de la population nationale et cantonale mis en place par l'OFS est-il approprié?
- Le degré d'exactitude des scénarios de l'évolution de la population nationale et cantonale établis par l'OFS est-il satisfaisant?
- Ces scénarios sont-ils pertinents?

Procédure

Pour déterminer la pertinence du processus d'élaboration des scénarios, le CPA prévoit d'interroger des experts ainsi que les offices et les cantons concernés (organisation de tables rondes, avec des groupes de réflexion, enquête en ligne). Pour ce qui est du degré d'exactitude des scénarios, le CPA établira une comparaison de ces derniers avec l'évolution réelle de la population et discutera des hypothèses sous-tendant ces scénarios avec les experts. Il examinera la question de la pertinence des scénarios sur la base de l'enquête menée auprès des offices, des cantons et d'autres entités concernées. Pour effectuer la comparaison internationale souhaitée – qui est un élément de réponse à la première et à la seconde question –, le CPA analysera les données de pays comparables à la Suisse et celles des scénarios établis pour la Suisse (par Eurostat par ex.), d'une part, et soumettra les résultats d'enquêtes déjà réalisées à un examen systématique, d'autre part.

Le CPA prévoit de présenter son rapport à la sous-commission compétente de la CdG-E au troisième trimestre 2017.

2.3.5 Procédure de nomination des cadres supérieurs (mandat succinct)

Objet

Les nominations de cadres supérieurs de la Confédération font régulièrement l'objet de controverses. Dans ce contexte, les CdG avaient chargé, le 23 janvier 2009, le CPA de procéder à une évaluation des modalités de la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral. Celle-ci avait toutefois dû être interrompue, car les droits à l'information des CdG étaient contestés par le Conseil fédéral, ce qui empêchait un accès aux données nécessaires à l'évaluation. Entre-temps, les droits à l'information ont été précisés et sont en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2011¹⁸. La procédure de nomination suscitant toujours les mêmes interrogations, la sous-commission DFF/DEFER de la CdG-N avait décidé, lors de sa séance du 30 juin 2011, de charger le CPA de préparer une nouvelle proposition d'évaluation en prévision de l'entrée en vigueur des nouveaux droits à l'information. Cette décision avait été validée par les CdG dans le cadre de l'élaboration de leur programme annuel, le 27 janvier 2012.

Après la conduite de l'évaluation par le CPA¹⁹, la CdG-N a élaboré son propre rapport²⁰, avec six recommandations, qu'elle a adressées au Conseil fédéral le 15 novembre 2013. Suite à divers échanges²¹ avec le Conseil fédéral et constatant un

¹⁸ Art. 153 de la loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10)

¹⁹ Evaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national (FF 2014 2709)

²⁰ Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national (FF 2014 2697)

²¹ Le rapport annuel 2015 des CdG et de la DélCdG relatif à cet objet résume de manière plus détaillée le suivi donné à cette inspection et les échanges avec le Conseil fédéral. (FF 2016 6021)

avancement dans la mise en œuvre des recommandations, la CdG-N a informé le Conseil fédéral en juin 2015 de sa décision de clore son inspection.

Dans le cadre du lancement en 2016 par la CdG-N du contrôle de suivi relatif à cette inspection, le CPA a été chargé de conduire un mandat succinct qui a pour objectif de déterminer si les mesures promises par le Conseil fédéral pour améliorer la procédure de nomination des cadres supérieurs sont mises en œuvre. Le Conseil fédéral avait notamment élaboré des directives relatives aux éléments clés nécessaires à la préparation par les départements et la Chancellerie fédérale des procédures de nomination²². Ces directives sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Questions principales

Lors de la séance du 9 novembre 2016, la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N a décidé que le mandat succinct devait se focaliser sur la question de savoir si les principales directives²³ sont respectées en matière de:

- procédure de nomination (mise au concours, présélection, procédure d'évaluation, procédure de sélection et décision),
- contrôles de sécurité relatifs aux personnes,
- propositions au Conseil fédéral.

Procédure

Une partie importante des informations (dossiers de candidatures, documents de synthèse internes, rapport d'assessment...) relatives au processus de sélection n'est pas conservée une fois la nomination effectuée. Il n'est donc pas possible d'accéder à ces informations, à moins que le Conseil fédéral, respectivement les départements, en soit préalablement informé, ce qui a été réalisé fin 2016 par la CdG-N²⁴.

Le CPA procédera ainsi à l'analyse des procédures de nomination des cadres supérieurs conduites à partir de 2017. En outre, afin de disposer d'information sur une période plus longue, le CPA étudiera également les pratiques en matière de contrôles de sécurité relatifs aux personnes concernant les nominations ayant eu lieu durant les années 2015 et 2016 d'une part et, d'autre part, le contenu des propositions de nomination faites au Conseil fédéral et lui servant de base de décision, durant les années 2015 et 2016.

Le CPA bouclera l'analyse une fois que quatre nominations de directeurs d'unités administratives ou de secrétaires d'Etat émanant de deux départements aient au moins été effectuées. Par conséquent, le rapport du CPA ne devrait pas être présenté à la sous-commission compétente de la CdG-N avant le 1^{er} trimestre 2018.

²² Directives du Conseil fédéral du 28.11.2014 sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (FF **2014** 9511)

²³ Chapitres 2, 3, 4, 5 et 6 des directives du Conseil fédéral (FF **2014** 9512)

²⁴ Courrier du 11.11.2016 de la CdG-N à l'intention du Conseil fédéral

2.4 Nouvelles évaluations en 2017

Le CPA a pour mission de signaler aux CdG les questions et les sujets qui nécessitent des éclaircissements²⁵. Pendant l'année sous revue, à la suite d'une décision des CdG, il n'a pas soumis des propositions de thèmes à toutes les sous-commissions pour que celles-ci établissent un ordre de priorités, mais seulement aux sous-commissions auxquelles, ces derniers temps, un nombre moindre d'évaluations ont été attribuées. Au total, le CPA a examiné treize thèmes destinés aux sous-commissions puis, en fonction de l'ordre de priorités établi par celles-ci, il a approfondi sept propositions. Il en a conclu que, à l'heure actuelle, seuls cinq sujets pouvaient se prêter à une évaluation. Le 27 janvier 2016, les CdG ont décidé de retenir parmi ces cinq propositions²⁶ les deux sujets suivants pour leur programme annuel 2017:

- relations publiques de la Confédération,
- analyses ADN dans les procédures pénales.

Elles ont par ailleurs choisi le sujet de réserve suivant pour une évaluation:

- planification générale de l'armée.

3 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 155 200 francs au CPA. Le *tableau 4* indique comment cette somme a été répartie entre les différents projets.

Tableau 4

Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts en 2016

Projet	Dépenses en francs	Etat
Effets des accords de libre-échange	57 900	achevé
Comptage électronique des voix (e-counting)	39 500	achevé
Détention administrative des requérants d'asile	57 800	en cours

²⁵ Art. 10, al. 1, let. a, OLPA; RS **171.115**

²⁶ Les propositions d'évaluations du CPA pour 2017:

- DFAE/DDPS CdG-N: Planification générale de l'armée;
- DFI/DETEC CdG-N: Relations publiques de la Confédération;
- DFJP/ChF CdG-E: Analyses ADN dans les procédures pénales;
- Tribunaux/MPC des deux CdG: 1. Coordination de la Police judiciaire fédérale et du Ministère public de la Confédération; 2. Défense d'office dans les procédures pénales de la Confédération.

4 Publications et exposés

Afin de faire connaître leurs activités et les résultats de leurs recherches au public intéressé et de soumettre leurs questions méthodologiques au débat universitaire, les collaborateurs du CPA publient des textes dans des publications spécialisées. Les textes ci-après sont parus au cours de l'année sous revue:

- Ledermann, Simone (2015): Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten: Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle im Kontext der Aufsichtsorgane des Bundes, in: *LeGes, Gesetzgebung & Evaluation*, 2016/1, pp. 63–82²⁷.
- Thomas Widmer et al. (unter Mitarbeit von Christian Hirschi und Felix Strelbel, 2015): Forschung über Evaluation in der Schweiz: Stand und Aussichten, in: *LeGes, Gesetzgebung & Evaluation*, 2016/3, 2016/3, pp. 459–477.

De plus, le CPA est intervenu à travers des exposés lors de conférences et de cours universitaires. Des collaborateurs du CPA se sont exprimés dans le cadre

- du cours magistral d'évaluation politique à l'Université de Berne (conférence sur *l'utilisation des évaluations*),
- du Master of Advanced Studies in Public Administration (MPA) de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP; sujet: *la place de l'évaluation dans le cadre du CPA*),
- du séminaire *Politique suisse* de l'Université de Lucerne (sujet: *le Parlement et le CPA*),
- de la filière Public Health de l'Université de Lucerne (sujet: *les évaluations dans le cadre de la haute surveillance parlementaire*),
- du congrès annuel de la Société suisse d'évaluation à Bâle, dans l'atelier *Situation et perspective de l'évaluation en Suisse* ainsi que dans l'atelier méthodologique combinant *l'analyse légale de la régulation d'unités externalisées de la Confédération et l'évaluation de son exécution*,
- d'une manifestation de la déléguée fédérale au plurilinguisme et des Services du Parlement sur le sujet *Politique de plurilinguisme – Une politique publique comme les autres?* et
- du *Forum international francophone de l'évaluation* (FIFE) à Marrakech.

Des collaborateurs du CPA ont aussi présenté l'activité d'évaluation du CPA à une délégation de parlementaires tunisiens ainsi qu'aux représentants d'organes parlementaires suivants:

- le Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Burundi,
- le conseiller du président de la Chambre des Conseillers du Parlement marocain, en compagnie de représentants de la Westminster Foundation for Democracy.

²⁷ Cet article peut être consulté sur le site Internet du CPA (uniquement en allemand): www.parlament.ch (> Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications > Publications relatives au CPA).

Index des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
Al.	Alinéa
ALE	Accord de libre-échange
Art.	Article
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
ChF	Chancellerie
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution (SR 101)
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale
Let.	Lettre
LParl	Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
OFS	Office fédéral de la statistique
OLPA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3.10.2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement; RS 171.115)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
UE	Union européenne

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

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

Langue originale du rapport: allemand et français (chap. 2.3.5)