

Rapport annuel 2008 du Contrôle parlementaire de l'administration

**Annexe au rapport annuel 2008 des Commissions de gestion et
de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 23 janvier 2009

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2008

Dans le présent rapport annuel, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) passe en revue un exercice riche et varié, au cours duquel il a achevé une évaluation à l'attention des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et mené quatre autres évaluations, un audit de gestion et un projet succinct.

Projet achevé

Les bases et les critères pour les décisions relatives à la prise en charge de prestations médicales par l'assurance obligatoire des soins font régulièrement l'objet de critiques, comme cela a été le cas, par exemple, avec les décisions prises par le DFI sur les prestations controversées des médecines complémentaires. Dans son étude, le CPA juge les bases conceptuelles et la répartition des rôles entre les différents acteurs globalement appropriées. Dans le même temps, il identifie également des potentiels d'optimisation considérables dans la mise en œuvre de la procédure. Ainsi, rien n'est fait pour que les innovations médicales soient identifiées suffisamment tôt, soumises à évaluation et, en cas de décision négative, exclues systématiquement de l'AOS. Par ailleurs, le mandat légal de réexamen périodique des prestations existantes n'est mis en œuvre que partiellement. Les critères légaux pour le remboursement de prestations ne sont pas définis avec suffisamment de précision et sont trop peu documentés. L'office fédéral compétent joue divers rôles dans la procédure d'évaluation, ce qui n'est pas sans poser problème, tandis que la Commission fédérale des prestations qui, légalement, occupe une fonction importante dans cette procédure, y tient une faible place dans les faits. Enfin, la procédure dans son ensemble manque de transparence.

Projets en cours

Le fait que l'assurance-chômage était déjà retombée dans les chiffres rouges trois ans après son assainissement, les importants montants financiers en jeu, ainsi que les fortes différences cantonales en matière de taux de chômage ont conduit la Commission de gestion du Conseil des Etats à mandater le CPA pour effectuer une évaluation de la conduite et de la surveillance de l'assurance-chômage. Cette évaluation vise à analyser l'adéquation des bases légales régissant la conduite et la surveillance de l'assurance-chômage, la mise en œuvre des activités de conduite et de surveillance et enfin les effets de ces activités sur les pratiques des organes de la Confédération, des cantons et des acteurs privés.

Six ans après l'entrée en vigueur de la loi sur le personnel de la Confédération, des doutes se posent sur la qualité du pilotage et de la mise en œuvre de la politique du personnel ainsi que sur l'atteinte des principaux objectifs en matière de personnel. L'évaluation de la politique du personnel de la Confédération vise à juger des activités de pilotage en matière de politique du personnel de la part du Conseil fédéral, des départements, des offices fédéraux. Elle se penche aussi sur les questions d'adéquation des bases normatives et de marge de manœuvre accordée aux départements et aux offices fédéraux. Il s'agit en outre de savoir dans quelle mesure les

objectifs sont atteints et de déterminer quelles sont les bonnes et les mauvaises pratiques en matière de pilotage observées dans des organisations comparables.

En dépit d'instruments très élaborés disponibles pour la conduite stratégique de la politique au niveau fédéral, la façon dont le Conseil fédéral assume ses responsabilités en tant qu'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération manque de transparence. C'est pourquoi le CPA étudie les informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et le rôle de la Chancellerie fédérale. Il s'agit d'identifier et d'évaluer les instruments disponibles pour la planification et le pilotage stratégiques de la politique au niveau fédéral ainsi que leur mise en œuvre concrète. L'étude cherche notamment à savoir dans quelle mesure les objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements ont été réalisés ces dernières années.

Les médias et l'opinion publique ont critiqué à différentes reprises, ces dernières années, l'opacité des flux financiers, les interfaces problématiques et les supposées relations de dépendance entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales (ONG). C'est dans ce contexte que le CPA réalise une évaluation d'ampleur de la collaboration entre la Confédération et les ONG. L'accent est mis sur la gestion de cette collaboration par l'administration. L'étude porte donc prioritairement sur les services fédéraux impliqués et non sur les ONG concernées. Il s'agit de vérifier si l'administration met tout en œuvre pour que la collaboration soit efficace et pour parer de manière appropriée à d'éventuels risques. Pour ce faire, une comparaison de la pratique dans les domaines de la coopération au développement, de la politique agricole et de la politique environnementale est effectuée.

Le CPA réalise par ailleurs un audit de gestion consacré à l'Office vétérinaire fédéral. La direction politique et opérationnelle de l'office est passée en revue au moyen d'un schéma standardisé, la démarche ressemblant à celle du bilan médical. En confiant ce mandat au CPA, les CdG concrétisent leur décision d'utiliser l'audit de gestion en tant que nouvel instrument de la haute surveillance afin d'améliorer la transparence de la gestion de l'administration et d'identifier suffisamment tôt d'éventuels dysfonctionnements.

La décision visant à utiliser uniquement le logiciel SAP pour la gestion du temps de travail au sein de l'administration fédérale a soulevé un certain nombre de questions quant à la transparence du processus de décision et à sa justification. Le projet succinct relatif à l'analyse du processus d'octroi d'un monopole à l'entreprise SAP en matière de gestion du temps de travail a pour objectif de déterminer si cette décision a été prise sur la base d'un examen approfondi des critères économiques et si elle répond au droit de la concurrence.

Autres activités

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

Table des matières

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2008	2276
Liste des abréviations	2280
1 Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale	2281
2 Projet achevé dans le cadre de la haute surveillance parlementaire	2282
2.1 Détermination et contrôle des prestations médicales dans l'assurance obligatoire des soins	2282
3 Projets en cours dans le cadre de la haute surveillance parlementaire	2285
3.1 Conduite et surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération	2286
3.2 Evaluation de la politique du personnel de la Confédération	2287
3.3 Informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et rôle de la Chancellerie fédérale	2288
3.4 Collaboration entre la Confédération et les organisations non gouvernementales	2289
3.5 Audit de gestion: Office vétérinaire fédéral	2291
3.6 Projet succinct: analyse de la passation des marchés dans le domaine de la gestion du temps de travail	2293
4 Publications autres que les publications du CPA, exposés et séminaires	2293
5 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts	2294
6 Nouvelles évaluations et nouveaux audits en 2009	2295
 Annexe	
Propositions d'évaluations et d'audits de gestion formulées par le CPA pour l'année 2008	2296

Liste des abréviations

AOS	Assurance obligatoire des soins
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CFPP	Commission fédérale des prestations générales et des principes
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFP	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
EAE	Efficace, approprié et économique
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OLPA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (Ordonnance sur l'administration du Parlement; RS 171.115)
ONG	Organisations non gouvernementales
OPAS	Ordonnance du DFI du 29 septembre 1995 sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (Ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins; RS 832.112.31)
RS	Recueil systématique du droit fédéral

Rapport

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

Le cœur de métier du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) consiste en la réalisation d'évaluations¹. Compte tenu du nombre et de la diversité des missions de l'Etat d'une part, des moyens limités de ce dernier d'autre part, l'évaluation constitue un outil majeur pour une gestion publique efficace. En complément des outils classiques du contrôle politique, l'évaluation permet d'étudier scientifiquement la conception, la mise en œuvre et les effets de mesures prises par l'Etat. Le CPA réalise des évaluations sur mandat des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et évalue, à la demande des commissions législatives, l'efficacité des mesures prises par l'Etat.

Depuis 2006, le CPA propose également la réalisation d'*audits de gestion*, lesquels étudient la direction politique et opérationnelle de services fédéraux sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. Il se charge en outre de *mandats succincts* visant à clarifier des questions spécifiques dans le cadre des objets en cours des CdG.

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

Les résultats des travaux du CPA sont pris en compte de diverses manières dans les processus décisionnels du Parlement et de l'exécutif. Ils constituent la base des recommandations des CdG et d'interventions parlementaires. Ils sont en outre pris en considération dans le cadre de révisions de lois et d'ordonnances ou encore de processus de réforme internes mis en œuvre par l'administration. En règle générale, les rapports du CPA sont publiés; ils peuvent être commandés auprès du CPA ou téléchargés sur le site Internet du Parlement².

Le CPA accomplit sa mission sur la base de mandats que lui confient les commissions parlementaires. Partie intégrante des Services du Parlement, il est subordonné administrativement au Secrétariat des CdG. Du point de vue scientifique, le CPA exerce son activité de manière autonome et dans le respect des normes pertinentes. Il coordonne ses activités avec les autres organes de contrôle de la Confédération.

Pour remplir sa mission, le service comprend une équipe de recherche interdisciplinaire, dont l'effectif correspond à 4,3 postes à temps plein. Le CPA et les experts externes qu'il mandate disposent de droits d'information étendus. Ils sont en relation directe avec toutes les autorités, services ou personnes chargés de tâches de la Confédération et ils peuvent requérir auprès d'eux les pièces et informations dont ils ont besoin. Le secret de fonction n'est pas opposable à l'obligation d'informer. Le CPA veille à la protection de ses sources d'information et il traite ses résultats d'évaluation de manière confidentielle, jusqu'à la décision formelle de publication, prise par les commissions.

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

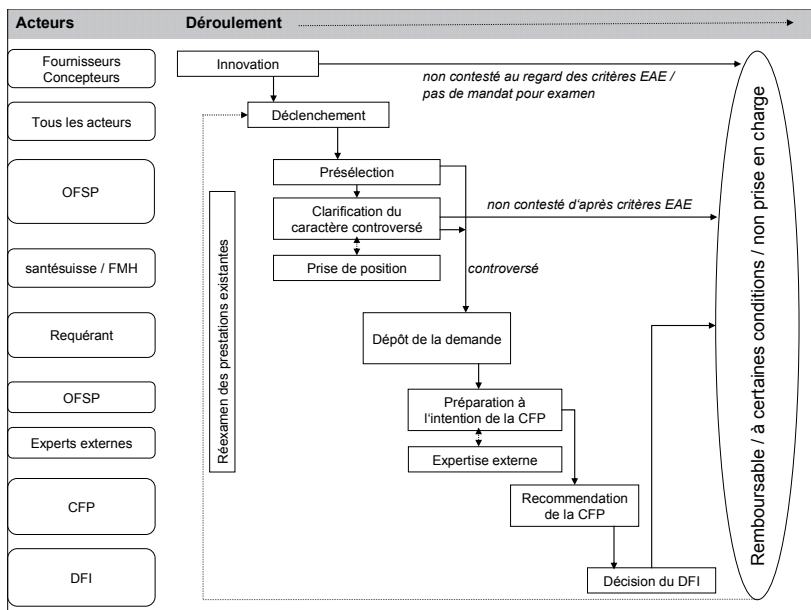
² <http://www.parlament.ch> (liens Commissions/CPA).

Au cours de l'exercice sous revue, une évaluation a été achevée. En voici les conclusions.

2.1 Détermination et contrôle des prestations médicales dans l'assurance obligatoire des soins

Le catalogue des prestations à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS), laquelle a fourni en 2007 des prestations brutes pour un montant de près de 22 milliards de francs, est un élément aussi essentiel que controversé du système de santé suisse. Ce catalogue détermine l'accès d'une grande partie de la population aux prestations médicales et a des conséquences importantes en ce qui concerne l'évolution des coûts de l'AOS. Outre l'étendue du catalogue des prestations, le manque de transparence et de clarté des procédures et critères de décision relatifs aux prestations obligatoires font eux aussi régulièrement l'objet de critiques. Ce fut le cas, par exemple, avec les décisions prises par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) en 2005 à l'issue d'une procédure d'évaluation complexe concernant les prestations controversées des médecines complémentaires. Dans ce contexte, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé le CPA d'évaluer les structures et les processus de la détermination et du contrôle des prestations dans l'AOS. Elle a restreint le mandat aux prestations médicales en cas de maladie, excluant ainsi le cas particulier des prestations dentaires. Le CPA a réalisé ce projet en partenariat avec l'expert en économie de la santé publique, le professeur Tilman Slembeck de l'Université de St-Gall et de la Haute école zurichoise des sciences appliquées. La figure 1 présente le processus étudié sous forme schématique.

Déroulement de l'évaluation des prestations médicales en cas de maladie



Source: CPA 2008

Les prestations prises en charge par l'AOS doivent être efficaces, appropriées et économiques (EAE). Contrairement aux prestations non médicales, toutefois, les prestations médicales ne font pas l'objet d'un contrôle systématique et sont automatiquement admises jusqu'à preuve du contraire. En raison de ce principe basé sur la confiance, les innovations médicales et les extensions d'indication de prestations existantes prises en charge par l'AOS ne sont soumises à évaluation que lorsque leurs critères EAE sont remis en cause, généralement par un assureur, ou lorsque les fournisseurs ou concepteurs de la prestation demandent eux-mêmes une évaluation. Avant d'engager une procédure d'évaluation, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) examine le caractère controversé de la prestation en associant à sa démarche les associations faîtières du corps médical et des assureurs. Si le caractère controversé est confirmé et si une évaluation est initiée, c'est au fournisseur de la prestation ou à son concepteur d'apporter la preuve que la prestation sujette à caution remplit les critères EAE. L'OFSP examine la demande sous l'angle de la forme et du contenu et la prépare, parfois en faisant appel à des experts externes, à l'intention de la Commission fédérale des prestations générales et des principes (CFPP), qui donne son avis. Composée de 20 personnes issues notamment du corps médical et des sociétés d'assurance, cette commission administrative donne son avis concernant la demande et formule une recommandation à l'attention du DFI. Le chef du DFI prend une décision en se fondant sur cette recommandation, à laquelle est jointe une lettre de l'OFSP. Trois cas de figure se présentent: les prestations sont remboursables,

elles sont remboursables à certaines conditions ou elles ne sont pas prises en charge. Le résultat de la décision est inscrit dans l'annexe 1 de l'ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS)³. Les critères EAE de prestations existantes remboursées par l'AOS doivent être contrôlés périodiquement.

Le CPA parvient à la conclusion que les bases conceptuelles de la détermination et du contrôle des prestations médicales dans l'AOS sont dans l'ensemble appropriées. Le système réagit de façon flexible et différenciée aux innovations, les autorités d'admission font généralement preuve d'objectivité, les évaluations sont relativement rapides et, depuis l'introduction de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal)⁴, le système n'a cessé d'évoluer, ce qui témoigne de son adaptabilité.

Outre ces atouts du système, le CPA identifie des besoins d'optimisation considérables, notamment dans la mise en œuvre de ce système et plus précisément dans les domaines suivants: le principe de la confiance à l'égard des fournisseurs de prestations médicales n'est justifié que si les prestations controversées au regard des critères EAE sont identifiées, soumises à évaluation et, en cas de décision négative, exclues de l'AOS. Or, ce filtrage ne fonctionne pas assez bien en pratique, en dépit des améliorations apportées dernièrement. Faute d'une vue d'ensemble sur la gamme des prestations et en raison des faibles incitations à initier des évaluations qui pèsent sur les fournisseurs de prestations et sur les assureurs, seule une infime partie des prestations remboursables est évaluée et la sélection présente parfois un caractère arbitraire.

Le CPA considère que, dans le but d'utiliser de façon ciblée les faibles ressources, il est pertinent de présélectionner les cas soumis à la CFPP, mais il critique le manque de transparence des critères de sélection.

Dans le système suisse, c'est à celui qui requiert une évaluation de fournir la preuve que la prestation sujette à caution remplit les critères EAE. Les prescriptions auxquelles doit se soumettre le requérant ont été améliorées ces dernières années. Les formulaires de demande en vigueur sont cependant conçus pour des prestations répondant à des indications spécifiques et ne tiennent pas assez compte du fait que les prestations sont de plus en plus souvent intégrées et concernent différents domaines d'assurance (la rééducation, par exemple) ou qu'elles ne correspondent pas toujours à une indication thérapeutique précise.

Le CPA se félicite que, par rapport à d'autres pays, les structures d'appréciation du critère de remboursement des prestations médicales soient simples. Mais il souligne également qu'il faut une certaine dose de différenciation institutionnelle pour garantir l'indépendance, la transparence et l'évidence de la procédure. Ainsi, il juge problématique le fait que l'OFSP joue plusieurs rôles dans l'appréciation et le contrôle. L'office joue en effet un rôle central dans l'identification des prestations sujettes à caution, dans la présélection des cas transmis à la CFPP, dans la préparation des demandes à l'intention de la CFPP, dans le traitement de ces demandes par la commission, dans les prises de décision du DFI et dans la réévaluation de prestations existantes. Commission de milice qui se réunit trois fois par an et ne dispose pas de ressources indépendantes de l'administration, la CFPP tient pour sa part une faible place dans le dispositif, tout comme les experts externes auxquels il est parfois recouru pour une appréciation indépendante de formulaires de demande dont la

³ RS 832.112.31

⁴ RS 832.10

conception est fortement influencée par le point de vue des fournisseurs et des concepteurs de prestations. L'indispensable séparation institutionnelle entre l'évaluation (*assessment*, c'est-à-dire l'évaluation scientifique des conditions que doit remplir une prestation pour être prise en charge par l'AOS) et l'appréciation (*appraisal*, c'est-à-dire le jugement porté sur l'adéquation de la prise en charge d'une prestation dans le contexte de la politique de santé) ne se vérifie pas suffisamment en pratique. On constate par ailleurs que le mandat confié à la section de l'OFSP compétente est fortement disproportionné par rapport au personnel disponible et aux ressources financières de la section. Au moment de la rédaction de l'étude du CPA, la CFPP ne disposait pas de règlement intérieur, lequel devrait régler plus précisément son organisation, notamment les directives et les procédures relatives à la détermination des prestations.

Les critères EAE qui doivent guider les décisions sur la prise en charge des prestations par l'AOS ne sont pas assez précis, opérationnels et documentés. Il manque en particulier une mesure permettant de juger clairement l'économicité des prestations. L'économicité joue d'ailleurs en pratique un rôle nettement secondaire dans l'évaluation. Pour l'appréciation, il manque une politique de la santé définie par des grandeurs de référence sanitaires et budgétaires sur lesquelles la CFPP ou le DFI pourraient fonder leurs décisions.

Le DFI fait largement confiance aux instances chargées de l'examen préalable. Pour sa décision d'intégration dans l'annexe 1 de l'OPAS, il suit en règle générale les recommandations de la CFPP. Les tâches sont tellement déléguées que l'on n'identifie pas au sein du DFI de véritable direction stratégique du processus étudié. La détermination et le contrôle de la prise en charge de prestations médicales ne sont pas soumis au sein de l'OFSP et du DFI à un contrôle de gestion moderne, ce qui complique une gestion des activités par anticipation et un controlling adéquat et amoindrit la transparence du processus en externe.

Aux termes de l'art. 32 al. 2 LAMal, les critères EAE des nouvelles prestations mais aussi des prestations existantes doivent être examinés périodiquement. Le législateur entendait ainsi exclure des technologies dépassées de la prise en charge et considérer cet alinéa comme une sécurité face à une croissance exponentielle des coûts de l'AOS. Or, le CPA constate que, jusqu'à présent, le réexamen périodique des prestations médicales existantes n'est pas mis en œuvre ou ne l'est que partiellement.

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

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

Le projet *conduite et surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération* est basé sur une proposition du CPA dans le cadre du programme annuel 2007 des CdG. Le rapport final a été remis à la sous-commission compétente en mars 2008 et est encore en traitement par la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E):

En novembre 2007, le CPA a soumis aux CdG une liste contenant des propositions portant sur 21 évaluations et 3 audits de gestion pour le programme annuel 2008

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

- Evaluation de la politique du personnel de la Confédération,
- Informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et rôle de la Chancellerie fédérale,
- Collaboration entre la Confédération et les organisations non gouvernementales,
- Audit de gestion: Office vétérinaire fédéral.

Par ailleurs, la CdG-E a chargé le CPA, à l'automne 2008, d'un projet succinct portant sur l'acquisition, par la Confédération, d'un système de gestion du temps de travail. Les chapitres suivants exposent la situation initiale et l'état d'avancement des études en cours.

3.1 Conduite et surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération

L'assurance-chômage constitue l'une des principales assurances sociales en Suisse. En 2006, elle a versé pour près de 4 milliards de francs d'indemnités de chômage et près de 600 millions de francs au titre des mesures relatives au marché du travail. Les frais d'administration se sont montés quant à eux à plus de 590 millions de francs. Au vu de ces montants financiers et du fait que les activités de conduite et de surveillance n'aient jamais fait l'objet d'une évaluation, la CdG-E a, dans le cadre de son programme 2007, chargé le CPA d'effectuer une évaluation en la matière.

L'évaluation vise à répondre à deux questions majeures:

- comment faut-il évaluer les bases normatives régissant la conduite et la surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération?
- comment faut-il évaluer la mise en œuvre et les effets de la conduite et de la surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération?

Pour ce faire, le CPA a conduit une quarantaine d'entretiens auprès des principaux acteurs du système de l'assurance-chômage: représentants de l'organe de compensation (responsable de la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-chômage, intégré au Secrétariat d'Etat à l'économie), de la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage (activités de surveillance financière et de conseil auprès du Conseil fédéral), des caisses de chômage (versement des indemnités de chômage), des autorités cantonales (conseil en placement, organisation des mesures de formation) et d'experts. Le CPA a aussi réalisé un sondage auprès de l'ensemble des cantons et des caisses de chômage, et confié une expertise juridique à un institut de recherche spécialisé (Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Prof. Dr. iur. Thomas Geiser, Université de St-Gall).

Le rapport final a été remis en mars 2008 à la sous-commission compétente et est encore en traitement par la CdG-E.

3.2

Evaluation de la politique du personnel de la Confédération

En adoptant la loi fédérale sur le personnel (LPers)⁵ en 2002, la Confédération visait à s'imposer comme un employeur moderne, attrayant et surtout compétitif sur le marché du travail. Consciente que seul un personnel qualifié, expérimenté et motivé pouvait lui permettre de mettre en place une politique efficace, elle avait défini plusieurs objectifs principaux dans cette loi, afin, notamment, d'optimiser sa politique du personnel dans les domaines du recrutement, de la promotion des collaborateurs et des cadres et de la rémunération équitable du travail, mais aussi d'instaurer des espaces d'autonomie conduisant à une plus grande responsabilisation des structures et des collaborateurs.

Six ans après l'entrée en vigueur de la LPers, il n'est pas certain que les objectifs principaux aient été atteints, précisément en matière de compétitivité et d'attractivité de la Confédération sur le marché du travail, ainsi que de motivation du personnel. C'est dans ce contexte que, dans le cadre de son programme de 2008, la CdG-N a chargé le CPA d'effectuer une évaluation de la mise en œuvre des principaux objectifs de la politique relative au personnel de la Confédération.

Les principales questions auxquelles l'analyse propose de répondre, sont les suivantes:

- Les bases normatives et conceptuelles permettent-elles la mise en œuvre d'une politique du personnel adéquate?
- Comment faut-il apprécier le pilotage en matière de politique du personnel de la part du Conseil fédéral, des départements, des offices fédéraux?
- En quoi les mesures mises en œuvre (par la Confédération, les départements et les offices) sont-elles cohérentes avec les objectifs de la LPers?
- La marge de manœuvre accordée est-elle adéquate?
- Dans quelle mesure les objectifs mentionnés à l'art. 4, LPers, ont-ils été atteints?
- Quelles sont les bonnes et les mauvaises pratiques en matière de pilotage observées dans des organismes comparables?

Pour répondre à ces questions, le CPA procède par des analyses documentaires et des entretiens menés auprès des offices, des départements, des syndicats et d'experts. Deux mandats sont confiés à des experts externes. Le premier consiste en une analyse complémentaire des résultats de l'enquête menée auprès du personnel de la Confédération (Kompetenzzentrum für Public Management, Professeur Adrian Ritz, Université de Berne). Le second mandat revêt la forme d'un benchmarking devant permettre d'évaluer l'adéquation du pilotage effectué par le Conseil fédéral et les départements ainsi que de la répartition des compétences par rapport aux pratiques d'autres organisations (Ernst & Young SA, Lausanne).

Les résultats de l'étude devraient être présentés à la sous-commission compétente en juin 2009.

⁵ RS 172.220.1

3.3

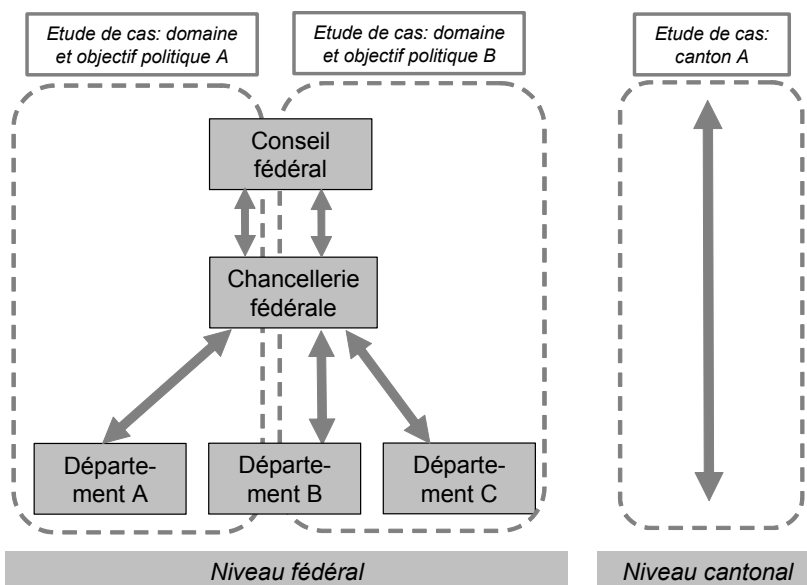
Informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et rôle de la Chancellerie fédérale

Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération. En dépit d'instruments très élaborés disponibles pour la conduite stratégique de la politique au niveau fédéral, la façon dont le Conseil fédéral assume ses responsabilités dans ce domaine manque toujours de transparence. Par ailleurs, la délégation du Conseil fédéral chargée d'accompagner la réforme de l'administration fédérale a proposé aux CdG de supprimer du rapport de gestion les objectifs annuels des départements, ce qui a fait supposer aux CdG que les informations sur lesquelles est fondé le rapport de gestion doivent être collectées uniquement dans le but d'établir ce dernier et ne reposent pas sur les informations destinées à la conduite des activités en cours du Conseil fédéral. C'est dans ce contexte que les CdG ont chargé le CPA de réaliser une étude sur les informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et le rôle de la Chancellerie fédérale. Réunie le 19 juin 2008, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N a opté pour la variante d'étude qui met l'accent sur la mise en œuvre concrète des instruments disponibles pour la planification et le pilotage. Il s'agit de répondre aux questions suivantes:

- Sur la base de quelles informations le Conseil fédéral exerce-t-il sa mission de conduite?
- Quels instruments le Conseil fédéral utilise-t-il pour la planification stratégique de sa politique au regard des défis économiques, sociaux, écologiques et autres et comment les processus concernés fonctionnent-ils?
- Que penser des instruments et procédures du Conseil fédéral sous l'angle de leur actualité, de leur opportunité et de leur pertinence?
- Que penser de la réalisation des objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements?
- Quel est le rôle de la Chancellerie fédérale, laquelle est responsable des instruments de planification et de compte de la politique du Conseil fédéral, dans la mise à disposition et le développement d'instruments de conduite ainsi que la définition des priorités?

Il est prévu de réaliser deux ou trois études de cas au niveau fédéral. Elles portent par exemple sur certains objectifs annuels du Conseil fédéral (cela peut concerner plusieurs départements ou services) ou sur certains domaines politiques. Par ailleurs, une étude de cas est envisagée dans un canton qui dispose d'un certain nombre d'expériences dans l'utilisation d'instruments modernes de la conduite politique. Voici une représentation schématique de l'évaluation telle qu'elle est prévue.

La conception de l'évaluation et les études de cas



Source: CPA 2008

Légende: *Flèches* = processus de mise en œuvre de la planification et du pilotage de la politique dans des domaines ou objectifs politiques sélectionnés au sein de la Confédération ou dans un canton
Pointillés = études de cas au niveau fédéral et/ou au niveau cantonal

L'évaluation portant sur les informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et sur le rôle de la Chancellerie fédérale est réalisée par le CPA dans le cadre d'une expertise externe. Le mandat a été octroyé à l'automne 2008 (PuMa-Consult GmbH, Berne). Le projet doit s'achever en automne 2009.

3.4 Collaboration entre la Confédération et les organisations non gouvernementales

Ces dernières années, les médias et l'opinion publique ont critiqué à différentes reprises l'opacité des flux financiers, les interfaces problématiques et les supposées relations de dépendance entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales (ONG). Au Parlement aussi, des questions sur le sujet ont été soulevées. Par conséquent, la CdG-E a chargé le CPA de réaliser une étude sur la collaboration entre l'administration et les ONG. Le 10 avril 2008, la sous-commission DFAE/DDPS, compétente en la matière, a adopté le mandat d'évaluation détaillé, qui met l'accent sur la gestion de la collaboration par l'administration. L'étude porte donc prioritairement sur les services fédéraux impliqués et non sur les ONG

concernées. Il s'agit de vérifier si l'administration met tout en œuvre pour que la collaboration soit efficace et pour parer de manière appropriée à d'éventuels risques (utilisation inadéquate des moyens, dépendances, etc.) L'étude s'articule autour de la question principale suivante:

- *Que penser de la manière dont l'administration pilote la collaboration avec les ONG?*

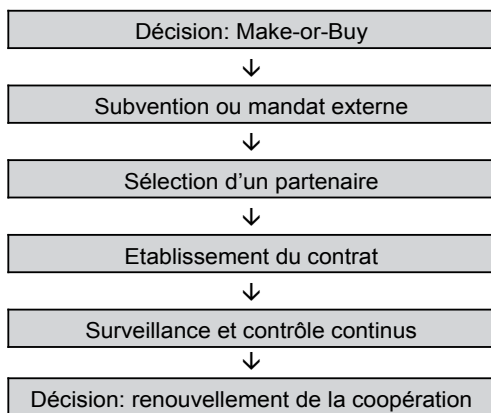
Cette question en appelle d'autres:

- Les dispositions légales et d'éventuelles directives internes de l'administration fédérale permettent-elles un pilotage approprié de la collaboration avec les ONG?
- L'administration réagit-elle de manière adéquate aux risques spécifiques de la collaboration avec des ONG?
- L'octroi de subventions et de mandats aux ONG est-il effectué selon des critères objectifs et opportuns?
- L'administration surveille-t-elle et contrôle-t-elle de manière adéquate l'utilisation des fonds ainsi que la qualité et l'efficacité des prestations fournies? Quels mécanismes de sanction sont-ils appliqués?
- Les prestations de soutien de différents services fédéraux et d'autres sources de financement de l'Etat sont-elles coordonnées de manière adéquate?

Il s'agit de répondre à ces questions au moyen d'une comparaison de la pratique dans les domaines de la coopération au développement, de la politique agricole et de la politique environnementale. La figure 3 montre les différentes phases du processus de délégation de tâches par l'administration fédérale aux ONG.

Figure 3

Processus de délégation de tâches par l'administration fédérale aux ONG



Source: Marcel Egger et CPA 2008

Après une analyse des dispositions légales et des directives internes ainsi que des flux financiers de la Confédération vers des ONG suisses, il est prévu d'étudier

de façon approfondie des collaborations sélectionnées (subventions et mandats concrets). Le principal critère de choix des collaborations étudiées est l'importance financière de celles-ci. L'analyse approfondie repose sur des documents et surtout sur des entretiens détaillés avec les responsables au sein de l'administration et de l'ONG concernée. Au total, entre 30 et 40 entretiens sont prévus.

Pour cette étude, le CPA collabore étroitement avec Marcel Egger, de la société de conseil aux entreprises Egger & Dreher, Berne. La sous-commission de la CdG-E compétente attend les conclusions de l'étude pour juin 2009.

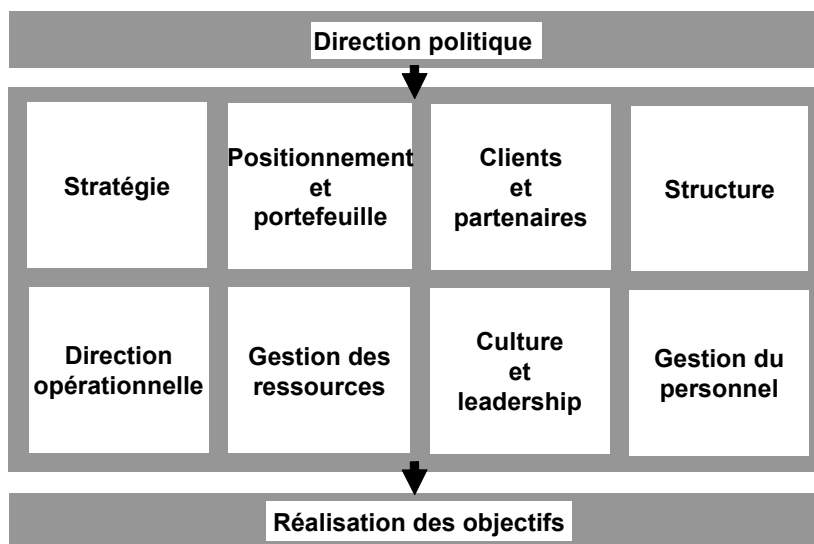
3.5 Audit de gestion: Office vétérinaire fédéral

Les CdG ont pour mission d'exercer la haute surveillance parlementaire sur un appareil gouvernemental et administratif vaste et différencié, qui dispose d'avantages considérables en matière d'informations et défend ses intérêts. Afin d'utiliser leurs faibles ressources de façon encore plus ciblée, elles ont chargé en 2006 le CPA de développer un nouvel instrument de contrôle, l'audit de gestion, et de mener une étude pilote. Au cours de l'exercice sous revue, l'instrument a été encore peaufiné et, sur mandat des CdG, appliqué à l'Office vétérinaire fédéral (OVF).

Alors que l'évaluation étudie une politique, l'audit de gestion examine une organisation: un service fédéral est passé au crible au moyen d'un schéma standardisé. A l'instar d'un bilan médical, il ne s'agit pas d'établir un diagnostic le plus précis mais le plus vaste possible des points forts et des points faibles. Pour cela, le service est soumis à une évaluation sommaire portant sur dix dimensions de la gestion publique. L'accent est mis sur la direction politique et opérationnelle sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. Les CdG peuvent également utiliser l'audit de gestion comme point de départ pour des études approfondies, dans le cadre d'une évaluation, par exemple.

L'étude pilote réalisée l'année dernière sur l'Office fédéral du sport ayant confirmé la faisabilité et l'utilité de l'audit de gestion, les CdG ont intégré ce dernier définitivement dans leur portefeuille d'instruments en 2008. Mais l'étude a également montré que l'instrument était perfectible. Celui-ci a donc été remanié avant une deuxième application. Il s'est agi en particulier de mieux définir les bases et critères d'évaluation pour les différentes dimensions. Certains doublons ont pu être supprimés, ce qui a permis de simplifier le schéma. Par ailleurs, un instrument standardisé a été mis au point pour l'enquête réalisée en ligne auprès des collaborateurs du service audité. Enfin, une solution informatique appropriée a permis de simplifier l'utilisation de l'instrument.

Les dimensions évaluées dans le cadre de l'audit de gestion



Source: CPA 2008

L'OVF, objet de l'actuel audit de gestion, s'occupe des questions de santé animale, de protection des animaux et de contrôle du commerce international d'espèces menacées d'extinction. Il est également chargé de l'assurance qualité des denrées alimentaires d'origine animale et de la protection des consommateurs. L'OVF dispose d'un budget annuel de près de 45 millions de francs et d'une centaine de postes à temps plein.

L'audit de gestion consacré à l'OVF consiste en une analyse des documents disponibles sur la direction politique, stratégique et opérationnelle de l'office. Par ailleurs, une vingtaine d'entretiens seront menés avec la direction de l'office ainsi qu'avec différents clients et partenaires externes dans le but d'obtenir une vue d'intérieur et d'extérieur de l'OVF. De plus, une enquête sera réalisée en ligne auprès de tous les collaborateurs de l'office. Les travaux empiriques ont été achevés fin 2008. Le rapport sera probablement traité par la sous-commission compétente au cours du 1^{er} trimestre 2009.

3.6

Projet succinct: analyse de la passation des marchés dans le domaine de la gestion du temps de travail

L'octroi d'un monopole quant au système de gestion du temps de travail (logiciel SAP) au sein de l'administration a soulevé un certain nombre de questions quant à la transparence, au processus ainsi qu'à la légalité de cette décision. C'est pourquoi la CdG-E a demandé au Conseiller fédéral en charge du Département fédéral des finances (DFF) des explications concernant cette décision, qui émanait du Conseil de l'informatique de la Confédération et de la Conférence des ressources humaines.

Les différentes réponses obtenues de la part du DFF n'ayant pas donné entière satisfaction, la CdG-E a confié fin 2008 un mandat succinct au CPA. L'enquête a pour but de permettre à la CdG-E de répondre clairement aux questions relatives à l'octroi du système de gestion du temps de travail à une seule entreprise, et de déterminer si cette décision a été prise sur la base d'un examen approfondi de l'économicité et du droit de la concurrence.

Les questions principales auxquelles l'enquête devra répondre sont les suivantes:

- Sur quels critères et quels processus la décision aurait-elle dû se fonder?
- Sur la base de quels critères et processus, la décision a-t-elle été prise?
 - a. L'analyse des offres et l'octroi du contrat sont-ils conformes aux bases normatives?
 - b. Le critère d'économicité a-t-il été respecté?
 - c. Le droit de la concurrence a-t-il été respecté?
- Quels sont les processus et les décisions en la matière qui sont documentés?

Pour répondre à ces questions, le CPA procède à des analyses documentaires ainsi qu'à des entretiens au sein des organes concernés.

Les résultats de l'étude devraient être présentés à la sous-commission compétente en janvier 2009.

4

Publications autres que les publications du CPA, exposés et séminaires

Afin de faire connaître ses activités et les résultats de ses recherches au public intéressé et aux milieux universitaires, le CPA publie des textes dans des revues spécialisées et des quotidiens. Les publications ci-après (présentées par ordre chronologique) sont parues au cours de l'exercice sous revue:⁶

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

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

Tobler, Andreas: Gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération: défauts existants et améliorations engagées, paru dans: usic news 2008/1, p. 32–34.

⁶ Tous les articles cités peuvent être téléchargés depuis la page Internet du CPA [http://www.parlament.ch \(Commissions/CPA\)](http://www.parlament.ch (Commissions/CPA)).

Grosjean, Nicolas et Staub, Peter: Viel Hausarbeit für den Bund, paru dans: Handelszeitung, 27 février 2008, p. 71.

Bättig, Christoph: Spannungsfelder bei der Kommunikation und Umsetzung von Evaluationsergebnissen, paru dans: LeGes, Législation & Evaluation, 2008/1, p. 139–151.

Janett, Daniel: Das Geschäftsprüfungsaudit – Entwicklung und Test eines neuen Instruments der parlamentarischen Aufsicht, paru dans: LeGes, Législation & Evaluation, 2008/1, p. 123–137.

Janett, Daniel: Check-ups für die Bundesverwaltung, Audits zur Verbesserung der Transparenz in der Verwaltung, paru dans: Neue Zürcher Zeitung, 4 avril 2008, p. 19.

Le CPA a en outre participé à des conférences et à des cours universitaires où il est intervenu à travers des exposés et des séminaires. Des collaborateurs du CPA se sont exprimés notamment dans le cadre:

- de la journée annuelle de la Société suisse d'évaluation, Berne,
- de l'Executive Master of Public Management de l'Université de Berne, module Evaluation, Berne,
- de la conférence sur l'avenir du contrôle parlementaire, les réformes et les débats sur les réformes dans les parlements autrichiens, Vienne,
- d'un cours de formation continue de la Commission économique du Grand Conseil de St-Gall,
- du colloque intitulé «l'évaluation au service du Parlement» organisé par le Forum interparlementaire romand (FIR) et l'IDHEAP, Renens,
- d'un cours de formation continue de la Cour des Comptes du canton de Vaud,
- et dans le cadre d'une réunion de la Société autrichienne de législation, Vienne.

5 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

Au cours de l'exercice sous revue, le CPA a disposé, pour le recours à des experts externes et le financement de postes temporaires, d'un crédit d'équipement de 296 000 francs. 193 952 francs ont été dépensés pour les projets suivants:

Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

Etude	Dépenses en francs	Etat
Conduite et surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération	5 488	achevée
Détermination et contrôle des prestations médicales dans l'assurance obligatoire des soins	41 975	achevée
Evaluation de la politique du personnel de la Confédération	51 126	sera achevée au cours du 2 ^e trimestre 2009
Informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et rôle de la Chancellerie fédérale	23 000	sera achevée au cours du 3 ^e trimestre 2009
Collaboration entre la Confédération et les ONG	69 630	sera achevée au cours du 2 ^e trimestre 2009
Audit de gestion: Office vétérinaire fédéral	2 733	sera achevée au cours du 1 ^{er} trimestre 2009

6 Nouvelles évaluations et nouveaux audits en 2009

Se référant à la liste de propositions du CPA, les CdG ont chargé le CPA, le 23 janvier 2009, de réaliser les évaluations et audits suivants:

- Gardes-frontière: affectation des ressources et définition des priorités,
- Sélection des cadres supérieurs par le Conseil fédéral,
- Autorisation et contrôle des médicaments remboursés,⁷
- Audit de gestion: Office fédéral de l'environnement.

A la demande de la délégation parlementaire suisse auprès du Conseil de l'Europe, le CPA a en outre été chargé de procéder à une évaluation sur le thème *Fonctions importantes et fonctions dirigeantes exercées par la Suisse au sein des organisations internationales*.

⁷ En lieu et place de cet objet, le CPA mènera une évaluation concernant le manque de transparence dans l'approbation des primes dans la LAMal, au cas où serait rejetée la proposition faite par les CdG à la Délégation des finances visant à charger le CDF d'évaluer la procédure d'approbation des primes.

Propositions d'évaluations et d'audits de gestion formulées par le CPA pour l'année 2008

DFJP/ChF

- Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle: surveillance des sociétés de droits d'auteurs
- L'effet des décisions de non-entrée en matière dans la procédure d'asile
- Activité de surveillance de la Commission fédérale des maisons de jeu
- Informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral

DFAE/DDPS

- Des lacunes dans la coordination de la politique multilatérale de la Suisse
- La collaboration entre la Confédération et les ONG
- Mise en œuvre de la réforme de la logistique de l'armée: bilan intermédiaire

DFI/DETEC

- Encouragement du cinéma par la Confédération: stratégie, mise en œuvre et bilan
- Coopération internationale en matière de recherche: stratégie, approche et contrôle
- Politique des agglomérations
- Efficacité des subventions fédérales dans le domaine du transport régional de personnes
- Bilan des accords volontaires, instruments de la politique énergétique et environnementale
- Rapport coût/efficacité de l'entretien du système antipollution des véhicules

DFF/DFE

- Effets et mise en œuvre des programmes d'allégement budgétaire
- Mise en œuvre et application de la loi sur l'harmonisation des impôts directs (LHID)
- Evaluation de la politique du personnel de la Confédération
- Loi sur la formation professionnelle: bilan portant sur l'exécution et le résultat de la réforme de la formation professionnelle
- Organisation et fonctionnement de la Commission de la concurrence (Comco)

Sujets transversaux

- Train de mesures en faveur de la croissance: planification, coordination et résultat de la mise en œuvre
- Projets de législation de la Confédération: opportunité, efficacité et procédure
- Gestion des risques de la Confédération: les mesures et leur état d'avancement

Audits de gestion

- Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence et son secrétariat
- Office fédéral de la statistique (DFI)
- Office vétérinaire fédéral (DFE)

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

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

E-mail: pvk.cpa@pd.admin.ch

www.parlament.ch > Commissions > CPA

Langue originale du rapport: allemand/français