

Rapport annuel 2012 du Contrôle parlementaire de l'administration

**Annexe au rapport annuel 2012 des Commissions de gestion et de la
Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 24 janvier 2013

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2012

Au cours de l'année 2012, deux évaluations réalisées par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) ont été publiées et quatre nouvelles évaluations ont débuté. De plus, le CPA a, sur décision des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG), repris l'évaluation, suspendue en 2010, du processus de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral. Il a par ailleurs rédigé plusieurs avis dans le cadre de suivis assurés par les CdG et élaboré des propositions d'évaluations pour le programme annuel 2013 des CdG.

Projets achevés

*L'évaluation du **pilotage stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral** s'emploie à répondre à la question de savoir de quelles possibilités de pilotage le Conseil fédéral dispose en la matière et dans quelle mesure son pilotage des assurances sociales est approprié. L'évaluation parvient à la conclusion que, globalement, le pilotage stratégique par le Conseil fédéral fonctionne bien, mais elle constate également que des améliorations doivent être apportées à divers égards. Ainsi, aucune approche transversale systématique n'a été adoptée pour l'analyse stratégique, c'est-à-dire pour l'analyse de la situation et l'identification précoce des problèmes dans le domaine des assurances sociales. Le Conseil fédéral a notamment effectué trop peu d'analyses prospectives des effets des mesures prises. Jusqu'en 2011, aucune stratégie explicite n'avait été formulée dans les domaines examinés (AVS, AI, prévoyance professionnelle et assurance-maladie). Pour autant qu'ils existent, les éléments stratégiques ont dû être reconstitués à partir de différents documents (messages, décisions de principe, etc.). Il existe certes des objectifs stratégiques, mais ceux-ci sont pour la plupart formulés de façon très générale et, surtout, ne sont pas classés par ordre de priorité. Par ailleurs, le Conseil fédéral s'est fortement concentré sur le développement de la législation et il s'est peu servi des dispositions d'exécution pour le pilotage stratégique. Il n'a donc pas utilisé toute la marge de manœuvre dont il dispose, en particulier dans le domaine de l'assurance-maladie. En ce qui concerne le rôle du collège gouvernemental, les résultats de l'évaluation indiquent que le Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale n'a pas fait avancer activement le développement des assurances sociales et ne s'en est pas préoccupé systématiquement durant la période examinée.*

*Les entreprises que sont la Poste, Swisscom et les CFF ont été détachées de l'administration fédérale centrale dans les années 1990, alors que les marchés sur lesquels elles évoluent étaient partiellement libéralisés. L'évaluation consacrée à la **pratique du DETEC en matière de gestion de la Poste, de Swisscom et des CFF** étudie comment la Confédération, dans ce nouveau contexte, gère ses entreprises devenues autonomes. L'étude réalisée par le professeur Reto Steiner (Université de Berne) parvient à la conclusion que, du point de vue de sa conception, le modèle de gestion est approprié, mais elle émet des réserves quant à sa mise en œuvre. Ainsi, les objectifs stratégiques du Conseil fédéral sont très nombreux, ils ne sont pas toujours adaptés à l'échelon décisionnel et ne sont guère hiérarchisés. De plus, les*

éventuels conflits d'objectifs ne sont pas pris en considération. Dans plusieurs situations, la Confédération est ainsi intervenue dans les décisions des entreprises bien que celles-là ne fussent pas en contradiction avec les objectifs stratégiques du Conseil fédéral. Ce dernier n'a donc pas respecté l'autonomie des entreprises. Le rapport évoque à ce propos la controverse sur le nombre de centres courrier de la Poste et celle sur la fermeture des ateliers des CFF à Bellinzone. Les bases sur lesquelles le Conseil fédéral s'appuie pour contrôler la réalisation des objectifs et la performance des entreprises, sachant que, dans ce domaine, son accès direct aux données des entreprises n'est pas garanti par la loi, constituent un autre résultat critique auquel parvient l'évaluation.

Projets en cours

Des sujets de politique extérieure tels que les négociations difficiles avec l'Allemagne sur un accord fiscal ou encore sur l'aéroport de Zurich font régulièrement la une des médias. A ce propos, la collaboration entre les différents départements et offices fédéraux impliqués prête elle aussi souvent le flanc à la critique. Par le passé, les CdG ont déjà souligné que, en raison de l'internationalisation de la politique, il devenait de plus en plus difficile et, parallèlement, de plus en plus urgent de coordonner les activités de politique extérieure. Le problème subsistant, elles ont chargé le CPA d'évaluer les atouts, les faiblesses, les opportunités et les risques de la **collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure**. Les résultats de l'évaluation doivent être présentés à la sous-commission compétente en juillet 2013.

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes, en juin 2002, l'immigration en provenance des pays de l'UE et de l'AELE a fortement progressé. Cette augmentation a suscité des débats politiques sur les coûts et les avantages de la libre circulation des personnes ainsi que sur les moyens dont les autorités disposent pour gérer cette immigration. C'est dans ce contexte que les CdG ont mandaté le CPA pour qu'il évalue le **séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes**. L'évaluation étudie les parcours des migrants, la pratique des autorités cantonales en matière d'octroi des autorisations de séjour et la surveillance exercée par la Confédération. Elle s'emploie par ailleurs à répondre à la question de savoir dans quelle mesure les personnes immigrées perçoivent des indemnités de chômage ou l'aide sociale et, en particulier, si cela a des effets sur leur séjour. Le CPA présentera son rapport à la sous-commission compétente probablement en novembre 2013.

Certaines nominations de cadres supérieurs de la Confédération ont conduit à de fortes controverses ces dernières années. Dans ce contexte, le 23 janvier 2009, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation du **processus de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral**. Toutefois, cette évaluation a dû être interrompue car les droits à l'information des CdG ne permettaient pas, selon le Conseil fédéral, 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} janvier 2012, ce qui a permis de relancer l'évaluation sur la base de toutes les nominations du

Conseil fédéral opérées en 2012. Les résultats devraient être présentés à la sous-commission compétente en juillet 2013.

*Le recours à des collaborateurs externes par l'administration fédérale soulève des questions en ce qui concerne son importance, sa transparence et son opportunité. C'est la raison pour laquelle les CdG ont chargé le CPA de procéder à une enquête sur l'emploi de **collaborateurs externes par l'administration fédérale**. Au moyen d'études de cas réalisées dans des services sélectionnés, l'étude doit premièrement, évaluer la transparence du recours à des collaborateurs externes. Deuxièmement, elle se penche sur la question de l'égalité de traitement entre collaborateurs externes et collaborateurs internes. Enfin, troisièmement, elle examine si la stratégie poursuivie par les offices fédéraux en matière de recours à des collaborateurs externes est appropriée. Il est prévu de présenter le rapport à la sous-commission compétente en novembre 2013.*

*Les médicaments représentent environ un cinquième de l'ensemble des coûts de l'assurance obligatoire des soins (AOS). Pour être remboursé par l'AOS, un médicament doit avoir été inscrit par l'Office fédéral de la santé publique dans la liste des spécialités. Le CPA a été mandaté par les CdG pour évaluer les procédures **d'admission et de réexamen des médicaments dans l'AOS**. L'étude est basée sur un avis de droit, une comparaison internationale des procédures et une évaluation systématique de la mise en œuvre de l'admission ainsi que du réexamen tous les trois ans. Les résultats doivent être présentés à la sous-commission compétente en juin 2013.*

Table des matières

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2012	3174
Index des abréviations	3178
1 Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale	3179
2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire	3180
2.1 Aperçu des projets	3180
2.2 Projets achevés	3181
2.2.1 Pilotage des assurances sociales par la Confédération	3181
2.2.2 Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, de Swisscom et des CFF	3185
2.3 Projets en cours	3189
2.3.1 Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure	3189
2.3.2 Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes	3191
2.3.3 Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral	3193
2.3.4 Collaborateurs externes au sein de l'administration fédérale	3194
2.3.5 Admission et réexamen des médicaments dans l'assurance obligatoire des soins	3195
3 Publications autres que les publications du CPA, exposés et séminaires	3197
4 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts	3198
5 Nouvelles évaluations en 2013	3199
 Annexe	
Propositions d'évaluations du CPA pour l'année 2013	3200

Index des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes (accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, RS 0.142.112.681)
AMal	Assurance-maladie
AOS	Assurance obligatoire des soins
BI	Bureau de l'intégration DFAE/DFE (depuis le 1 ^{er} janvier 2013: Direction des affaires européennes, DAE)
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CFM	Commission fédérale des médicaments
ChF	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie (depuis le 1 ^{er} janvier 2013: Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, DEFR)
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EAE	Efficacité, adéquation et économicité
LEtr	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (RS 142.20)
OFSP	Office fédéral de la santé publique
ORP	Offices régionaux de placement
PP	Prévoyance professionnelle
REMA	REengineering MAilprocessing (réorganisation du traitement du courrier à la Poste)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SEVAL	Société suisse d'évaluation
SYMIC	Système d'information central sur la migration

Rapport

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

Le cœur de métier du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) consiste en la réalisation d'évaluations. Compte tenu du nombre et de la diversité des missions de l'Etat d'une part, des moyens limités de ce dernier d'autre part, l'évaluation constitue un outil majeur pour une gestion publique efficace. En complément des outils classiques du contrôle politique, l'évaluation permet d'étudier scientifiquement la conception, la mise en œuvre et les effets de mesures prises par l'Etat. 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 la Confédération.¹ 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 *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. En s'appuyant sur des évaluations du CPA, les CdG ont formulé de nombreuses recommandations à l'intention du Conseil fédéral ou suscité des modifications de loi. L'impact des évaluations se fait sentir à plus ou moins long terme. L'examen des effets d'une mesure livrant des informations différenciées, les CdG sont mieux à même de juger, dans le cadre de suivis, si le gouvernement a remédié de manière appropriée aux lacunes constatées et a, le cas échéant, pris des mesures d'ordre légal. De plus, les résultats des évaluations sont régulièrement évoqués dans les interventions et les débats parlementaires. Au cours des dernières années, le Conseil fédéral a de plus en plus, dans ses messages, renvoyé aux rapports du CPA pour motiver des révisions de loi.

En règle générale, les rapports du CPA sont publiés; ils peuvent être commandés auprès de ce dernier ou téléchargés sur le site Internet du Parlement². Par ailleurs, le CPA propose, toujours à cette adresse Internet, une présentation qu'il a réalisée à l'occasion de son 20^e anniversaire, et dans laquelle il expose son activité à la lumière de différentes évaluations et d'articles de presse ainsi que de témoignages émanant des milieux politique, scientifique et journalistique. Lors de la session de printemps 2012, le CPA a, en lien avec cet anniversaire, installé un stand d'information dans le Palais du Parlement afin de présenter ses activités aux membres des Chambres fédérales réélus ou nouvellement élus ainsi qu'aux milieux intéressés.

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, il exerce son activité de manière autonome et dans le respect des normes pertinentes. Il coor-

¹ La mission 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 <http://www.parlement.ch> (> Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications)

donne ses activités avec les autres organes de contrôle de la Confédération (avec le Contrôle fédéral des finances par exemple).

Pour remplir sa mission, le service comprend une équipe de recherche interdisciplinaire, dont l'effectif correspond à 4,3 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 les art. 67 et 153 de la loi sur le Parlement³ ainsi que dans l'art. 10 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement.

2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire

2.1 Aperçu des projets

Au cours de l'exercice sous revue, les CdG ont publié deux évaluations réalisées par le CPA. Celles-ci sont présentées au ch. 2.2 et sont suivies, au ch. 2.3, des projets en cours. Il s'agit de quatre évaluations que les CdG ont retenues, lors de la définition de leur programme annuel le 27 janvier 2012, parmi une liste de douze propositions établie par le CPA⁴:

- collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure de la Suisse,
- séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes,
- collaborateurs externes au sein de l'administration fédérale,
- admission et réexamen des médicaments dans l'assurance obligatoire des soins.

En outre, les CdG ont décidé de poursuivre l'évaluation suivante, suspendue en 2010:

- nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral.

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

⁴ La liste des douze propositions d'évaluation est présentée en annexe au rapport annuel 2011 du CPA; FF 2012 6391. Le CPA intègre dans cette liste ses propres propositions ainsi que celles de membres des commissions.

Vue d'ensemble des projets du CPA

Projet	Examen sous-commission
Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure de la Suisse	Juillet 2013
Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes	Novembre 2013
Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral	Juillet 2013
Collaborateurs externes au sein de l'administration fédérale	Novembre 2013
Admission et réexamen des médicaments dans l'AOS	Juin 2013

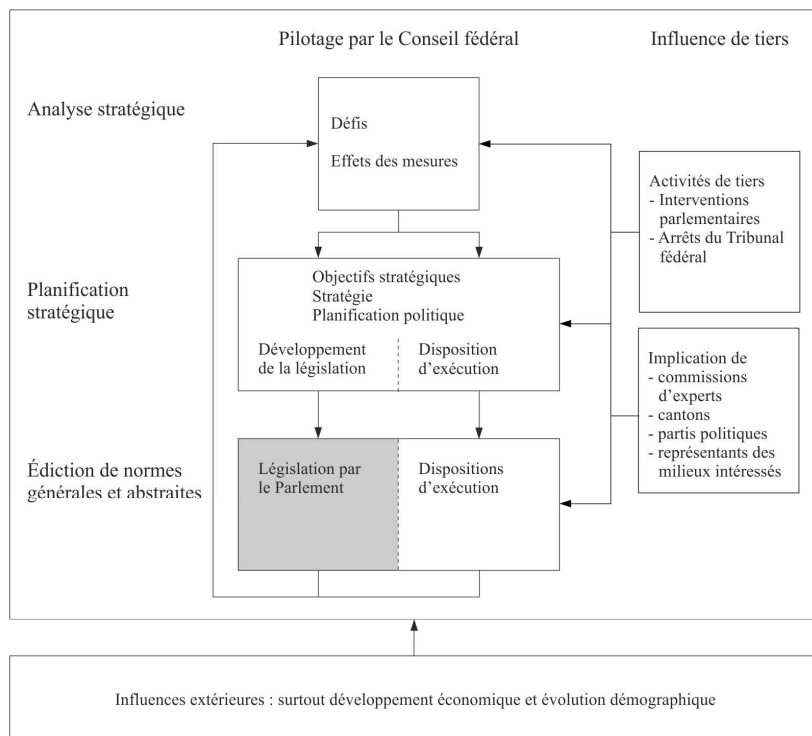
2.2 Projets achevés**2.2.1 Pilotage des assurances sociales par la Confédération**

Le poids des assurances sociales dans le budget fédéral est considérable, tout comme les défis à relever dans ce domaine depuis un certain temps déjà. Etant donné par ailleurs que les questions de savoir de quelles capacités de pilotage le Conseil fédéral dispose dans le domaine des assurances sociales et dans quelle mesure il exerce un pilotage stratégique sur leur évolution suscitent des controverses, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a chargé le CPA d'étudier le pilotage des assurances sociales par la Confédération au cours des deux dernières législatures (de décembre 2003 à mars 2011). Celui-ci a réalisé l'évaluation en collaboration avec INFRAS Forschung und Beratung (Zurich) et Büro Vatter, Politikforschung & -beratung (Berne). La CdG-E a publié les résultats au début du mois d'avril 2012.⁵

Objet et méthode d'évaluation

L'évaluation portait sur l'analyse et la planification stratégiques des différentes assurances sociales par le Conseil fédéral en tant qu'éléments du processus général de pilotage politique (voir *figure 1*). Il s'agissait de savoir quelles bases le Conseil fédéral fait élaborer pour l'analyse stratégique et comment il planifie, à partir de ces bases, le développement de la législation et l'édiction de dispositions d'exécution de portée stratégique (ordonnances, directives). Par ailleurs, la mise en œuvre de la planification stratégique dans des textes juridiquement contraignants a été examinée dès lors qu'elle relève du domaine de compétence du Conseil fédéral (ordonnances). Enfin, l'analyse a également porté sur le rôle d'acteurs importants et sur leur association au processus.

Pilotage stratégique de la politique



L'enquête a été réalisée principalement au moyen d'études de cas portant sur l'AVS, sur l'AI, sur la prévoyance professionnelle (PP) et sur l'assurance-maladie (AMal). Une analyse sommaire des autres assurances sociales (assurance-chômage, régime des allocations pour perte de gains, prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, allocations familiales, assurance-accidents et assurance militaire) a été effectuée en complément.

Appréciation globale du pilotage stratégique

Avec le pilotage stratégique des assurances sociales, le Conseil fédéral doit viser, conformément à sa fonction gouvernementale, à assurer un développement à long terme, coordonné, pertinent et efficace de la politique fédérale. Les études de cas montrent que le pilotage stratégique de l'AVS, de l'AI, de la PP et de l'AMal par le Conseil fédéral peut dans l'ensemble être considéré comme fondamentalement positif. Le Conseil fédéral a généralement identifié à temps et de façon appropriée les défis auxquels ces assurances sociales ont été confrontées; la plupart du temps, il a pris l'initiative de préparer des révisions de loi cohérentes et a communiqué ses décisions de façon transparente. Ce faisant, il s'est dans l'ensemble montré à la

hauteur de ses responsabilités en termes de direction dans les principales tâches de pilotage et a exploité de manière appropriée sa marge de manœuvre dans le développement de la législation.

Le pilotage stratégique des assurances sociales examinées présente néanmoins d'importantes faiblesses. Premièrement, des améliorations devraient être apportées aux données, à la recherche et à l'analyse prospective des effets. Deuxièmement, les stratégies fondamentales du Conseil fédéral pour faire face aux défis qui se posent à relativement long terme dans les assurances sociales examinées n'ont pas été suffisamment précisées ni documentées jusqu'en 2011. Troisièmement, une planification globale, axée sur les objectifs et la recherche de l'efficacité, faisait défaut, notamment en ce qui concerne les dispositions d'exécution. Quatrièmement, le Conseil fédéral a parfois fait preuve d'une attitude réactive et insuffisamment prévoyante au niveau stratégique, sur le plan tant du développement de la législation que de l'édiction de dispositions d'exécution.

Analyse stratégique

Les autorités fédérales disposent d'une palette large, adéquate et cohérente de moyens pour analyser les *défis et les effets des mesures qu'elles prennent*. Les instruments disponibles ont par ailleurs été développés et affinés ces dernières années. Le Conseil fédéral a identifié le plus souvent à temps et de façon appropriée les nouveaux défis stratégiques rencontrés. Des améliorations peuvent cependant être apportées aux instruments d'analyse, principalement en ce qui concerne les données (surtout pour la PP) et la recherche (surtout pour l'AVS et la PP), même si le développement va ici dans la bonne direction. Des possibilités d'amélioration existent aussi en ce qui concerne l'analyse prospective et ciblée des effets des mesures envisagées et considérées à long terme. Les autorités fédérales pourraient en outre être mieux préparées pour identifier les évolutions dynamiques (sur les marchés financiers par ex.) et leurs conséquences sur les assurances sociales (surtout sur la PP). Elles pourraient aussi, dans le prolongement des efforts récents, associer de façon encore plus étroite et plus systématique les acteurs politiques importants (les cantons par ex.) à l'élaboration de l'analyse stratégique (surtout pour l'AMal). Une vue d'ensemble des résultats de l'analyse stratégique pourrait par ailleurs être proposée et régulièrement actualisée.

Planification stratégique

Les *objectifs stratégiques* du Conseil fédéral correspondent dans une large mesure aux défis identifiés. Ils sont néanmoins souvent formulés de manière générale. Les stratégies du Conseil fédéral – c'est-à-dire la définition des grands axes et des mesures envisageables pour réaliser les objectifs stratégiques – présentent plusieurs faiblesses. Premièrement, le Conseil fédéral ne disposait pas, jusqu'en 2011, de documents stratégiques explicites, actualisés et publiquement accessibles.⁶ Deuxièmement, les stratégies concernant le développement à long terme de la législation sont encore partiellement lacunaires. Les mesures qui s'imposent à relativement long terme pour consolider l'AVS et la PP ne sont par exemple pas clairement définies. Troisièmement, les documents stratégiques importants du Conseil fédéral ne précisaient guère, jusqu'en 2011, les orientations envisagées sur le plan des dispositions

⁶ La stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de la santé (document du DFI du 22.6.2011) a été publiée en juin 2011.

d'exécution. S'agissant des assurances sociales examinées, la position du Conseil fédéral n'est généralement claire que pour les révisions de loi à court et à moyen termes. Quatrièmement, le mode de pilotage du Conseil fédéral s'est parfois avéré réactif et insuffisamment prévoyant. L'absence de toute stratégie pour faire face aux répercussions d'une évolution négative des marchés financiers doit notamment être signalée (cela concerne surtout la PP).

La *planification politique* du Conseil fédéral pour concrétiser le contenu et le calendrier de sa stratégie appelle également certaines améliorations. Une planification couvrant non seulement les révisions de loi, mais aussi la marge de manœuvre stratégique au sujet des dispositions d'exécution, faisait notamment défaut jusqu'en 2011. Les programmes de législature ne répondent pas aux exigences d'une planification axée sur les objectifs et la recherche de l'efficacité.

Le Conseil fédéral a généralement réagi très rapidement aux refus essuyés par des projets antérieurs ou à l'évolution des facteurs économiques et à des mandats du Parlement en *développant la législation* (révisions de loi). Il convient notamment de saluer la planification plus poussée des révisions de loi faisant suite à des décisions de principe du Conseil fédéral (par ex. les décisions de principe sur l'AVS et l'AI prises sur la base du «Panorama des assurances sociales» en 2004) et l'élaboration rapide de la 6^e révision de l'AI exigée par le Parlement. En outre, le Conseil fédéral a généralement précisé l'orientation, le contenu et l'échelonnement des projets à élaborer. Il s'est ainsi montré pour l'essentiel à la hauteur de ses responsabilités en termes de direction dans le développement de la législation.

Sur le plan des *dispositions d'exécution*, le Conseil fédéral jouit d'une marge de manœuvre très différente selon l'assurance sociale considérée. Ses compétences peuvent parfois présenter un intérêt stratégique notable, notamment dans l'AMal. Il n'en a pourtant pas assez fait activement usage ou l'a fait tardivement et trop partiellement. Il s'est le plus souvent limité à réagir à la pression politique et n'a pas exploité toutes les possibilités dont il dispose.

Information relative à l'analyse et à la planification stratégiques

Les autorités fédérales ont systématiquement communiqué les décisions et les résultats de l'analyse et de la planification stratégiques par le biais de communiqués de presse et d'articles dans la littérature spécialisée. La publication complète des documents relatifs aux projets de loi (rapports et messages principalement) et le contact direct avec des acteurs politiques importants dans le cadre des débats, auditions et dialogues parlementaires méritent en particulier d'être signalés. Des améliorations peuvent toutefois être apportées à l'information. Premièrement, il serait souhaitable d'élaborer, de mettre régulièrement à jour et de publier une vue d'ensemble des résultats de l'analyse stratégique, par exemple dans le cadre d'un rapport complémentaire conformément à l'art. 76 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales⁷. Deuxièmement, le Conseil fédéral pourrait documenter la stratégie qu'il met en place pour relever les défis rencontrés dans les assurances sociales examinées, si nécessaire l'actualiser et la publier. Troisièmement, il pourrait, dans ses messages, détailler davantage encore les effets des mesures prévues.

⁷ Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1)

Rôle du collège gouvernemental

L'importance financière et politique considérable des assurances sociales pour la Confédération appelle un rôle actif du collège gouvernemental. Pour autant que les informations ressortant de la présente évaluation permettent d'en juger, le Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale n'a pas fait avancer activement le développement des assurances sociales examinées ni ne s'en est préoccupé systématiquement et en permanence.

2.2.2 Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, de Swisscom et des CFF

Dans la foulée du processus de libéralisation engagé par l'UE, la Suisse a à son tour réformé différents marchés d'infrastructure à partir de la seconde moitié des années 1990, notamment les services postaux, le domaine des télécommunications et les chemins de fer. Cette libéralisation plus ou moins poussée selon le secteur s'est accompagnée d'une autonomisation des anciennes régies d'Etat. En devenant autonomes, la Poste, Swisscom et les CFF devaient acquérir l'indispensable indépendance par rapport au politique et, partant, la marge de manœuvre dont elles ont besoin pour s'affirmer, sur un marché libéralisé, en tant qu'entreprises solides, compétitives et gérées selon les principes de la gestion d'entreprise. Détachées de l'administration fédérale centrale, elles continuent de remplir des tâches de droit public.⁸ C'est la raison pour laquelle la Confédération en est toujours l'unique propriétaire (la Poste, CFF) ou tout au moins l'actionnaire majoritaire (Swisscom) et peut continuer d'exercer une influence directe sur ses entreprises.

Jusqu'à présent, les discussions concernant la gestion des trois entreprises se situaient à un niveau conceptuel. Il n'existe pas, à ce jour, d'analyse empirique de la pratique de la Confédération en matière de gestion, laquelle pourrait constituer une base pour le développement du gouvernement d'entreprise publique. En outre, la façon dont les performances de ces entreprises se sont développées depuis que ces dernières sont devenues autonomes reste inconnue.

C'est dans ce contexte que la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé le CPA d'évaluer ce sujet. Le CPA a alors mandaté le professeur Reto Steiner, du Centre de compétences en gestion publique de l'Université de Berne, lequel a réalisé l'évaluation en collaboration avec d'autres experts et est l'auteur responsable du rapport d'expert à l'attention du CPA, publié par la CdG-N au printemps 2012.⁹

⁸ Les trois entreprises présentent également une importance économique considérable. En 2010, leur chiffre d'affaires (Poste: 8,7 milliards de francs, CFF: 7,8 milliards de francs, Swisscom: 12 milliards de francs) était équivalent à environ la moitié des dépenses de la Confédération (60,5 milliards de francs). Elles emploient près de trois fois plus de collaborateurs que l'administration fédérale centrale (nombre de postes à plein temps à la Poste: 45 129, aux CFF: 28 143, chez Swisscom: 19 547 et à l'administration fédérale: 33 312). Cf. Rapport du Conseil fédéral sur la gestion du personnel 2010 – Administration fédérale.

⁹ Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom. Rapport d'expert à l'attention du Contrôle parlementaire de l'administration du 30.8.2011.

Focalisée sur des aspects relevant de l'économie d'entreprise, l'évaluation a tenté de répondre aux deux questions suivantes:

- Comment évaluer la pratique effective du Conseil fédéral et de l'administration en matière de gestion en tant que propriétaire de la Poste, des CFF et de Swisscom?
- Les objectifs de l'autonomisation, notamment augmenter l'efficacité, la capacité de rendement et la compétitivité des trois entreprises, ont-ils été atteints?

Conception légale de la gestion par le propriétaire

Formellement, le propriétaire gère la Poste, les CFF et Swisscom par le biais de trois instruments seulement:

- *Election du conseil d'administration*: le Conseil fédéral élit les membres des conseils d'administration soit directement (Poste), soit par le biais de l'assemblée générale (CFF et Swisscom); il peut également les révoquer.¹⁰
- *Objectifs stratégiques (stratégie du propriétaire)*: le Conseil fédéral définit des objectifs stratégiques qu'il assigne aux trois entreprises. À travers ces objectifs, le Conseil fédéral peut, dans son rôle de propriétaire, exercer une influence sur la réalisation des tâches en complément de la législation et tenir ainsi compte de l'évolution rapide de l'environnement dans lequel les trois entreprises opèrent. Ces objectifs peuvent porter aussi bien sur l'entreprise (évolution du bénéfice et du chiffre d'affaires par ex.) que sur les tâches (développement de nouvelles tâches prioritaires par ex.). Conformément au rapport sur le gouvernement d'entreprise¹¹, les objectifs relatifs aux tâches doivent avoir une importance supérieure notamment si la réalisation de la tâche confiée n'est décrite que dans les grandes lignes par la législation et n'est guère régie par le marché et si elle est largement financée par des recettes fiscales.¹²
- *Approbation du rapport de gestion et des comptes*: le conseil d'administration remet au Conseil fédéral un rapport sur l'exercice écoulé ainsi que sur la réalisation des objectifs stratégiques.

¹⁰ Organe de direction suprême de l'entreprise, le conseil d'administration est responsable vis-à-vis de la Confédération en tant que propriétaire et est chargé de mettre en œuvre la stratégie du propriétaire dans la stratégie de l'entreprise.

¹¹ Cf. Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise) du 13.9.2006.

¹² Du fait d'un postulat de la Commission des finances du Conseil national (CdF-N, 07.3775), un poids plus important a été accordé à la gestion axée sur les tâches dans le principe n° 16 du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise. De plus, le Parlement a confirmé l'importance des objectifs stratégiques en tant qu'instrument de gestion en offrant la possibilité, sur la base d'une initiative parlementaire de la CdF-N (07.494), de confier au Conseil fédéral de nouveaux mandats sur la définition ou la modification d'objectifs stratégiques et en l'obligeant à assigner des objectifs stratégiques à toutes les unités devenues autonomes.

Pratique du propriétaire en matière de gestion

Les experts externes ont étudié la manière dont les instruments permettant d'atteindre les objectifs stratégiques et d'en rendre compte sont utilisés dans la pratique.¹³ Dans leur rapport, ils parviennent à la conclusion que, du point de vue de sa conception, le modèle de gestion est approprié pour permettre au propriétaire de gérer les entreprises. Cependant, sa mise en œuvre présente des lacunes et montre des limites lors de crises ou lors d'événements inattendus s'agissant notamment des points suivants:

- *Objectifs stratégiques*: les objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral ne sont pas toujours adaptés à l'échelon décisionnel et certains d'entre eux sont étrangers au système. De plus, le Conseil fédéral met plus particulièrement l'accent sur les nombreux objectifs relatifs aux tâches et le rapport entre ces derniers et les objectifs relatifs à l'entreprise est flou. Les objectifs relatifs aux tâches figurent à côté des objectifs financiers et les conflits d'objectifs ne sont pas traités. En règle générale, les conflits sont résolus au cas par cas, aucune marche à suivre n'étant définie sur un plan général et abstrait.
- *Contrôle de la réalisation des objectifs*: pour le contrôle de la réalisation des objectifs, le Conseil fédéral peut s'appuyer exclusivement sur les informations que les entreprises lui fournissent. Lui-même n'a pas d'accès direct à ces données. Cette situation est problématique, car le rapport annuel des entreprises constitue un contrepoids à la vaste autonomie dont disposent celles-ci pour mettre en œuvre les objectifs stratégiques. Le fait que l'entreprise contrôlée contrôle elle-même les données utiles au contrôle dont elle est l'objet et que la Confédération n'y ait pas d'accès légalement garanti peut rendre difficile une surveillance efficace, notamment en situation de conflit, et augmenter les risques d'appréciations erronées.
- *Autres activités de gestion*: dans la pratique, la gestion par le Conseil fédéral n'est pas restreinte aux instruments formels explicitement prévus par la loi. Les réunions du propriétaire organisées à intervalles réguliers et standardisées dans une large mesure ainsi que les contacts informels entre les entreprises, l'administration et des membres du Conseil fédéral occupent une place importante dans la gestion des trois entreprises. Cette pratique met en danger la séparation des responsabilités membres du Conseil fédéral occupent une place importante dans la gestion des trois entreprises, ainsi que l'autonomie qui revient aux entreprises dans le cadre de la loi et de la stratégie. Les cinq cas analysés de manière plus approfondie¹⁴, qui peuvent être considérés comme un véritable test pour la séparation entre responsabilité politique et responsabilité entrepreneuriale visée lors du détachement des

¹³ L'instrument servant à l'élection du conseil d'administration n'a pas été étudié en raison de l'évaluation, menée en parallèle, du processus de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (cf. ch. 2.3.3).

¹⁴ Cinq événements qui ont suscité des critiques ont été analysés en vue d'examiner la manière dont les responsables gèrent les objectifs relatifs à l'entreprise et ceux relatifs aux tâches ainsi que les éventuels conflits d'objectifs. Il s'agissait, pour la Poste, (1) de la réduction du nombre de centres courrier dans le cadre du projet REMA et (2) de la réorganisation du réseau postal, pour les CFF, (3) de l'orientation stratégique de CFF Cargo et (4) de la grève des ateliers de Bellinzona et, pour Swisscom, (5) de la stratégie à l'étranger.

trois entreprises, illustrent parfaitement cette situation. Dans quatre d'entre eux, le propriétaire (la Confédération) est intervenu dans des décisions pour lesquelles les entreprises évoluaient dans le cadre des objectifs stratégiques. Ainsi, il s'est opposé à la réduction des centres courrier de 18 à 3 que prévoyait la Poste et a, après la décision des CFF de fermer les ateliers de Belinzone et à l'issue de la grève qui s'en est suivie, mis en place une table ronde afin que soit trouvée une solution (de remplacement). Le Conseil fédéral n'a donc pas respecté l'autonomie des entreprises et il y a eu ingérence de sa part dans ce qui relève de la responsabilité des conseils d'administration.

Performance des entreprises

Le rapport d'expert conclut que les entreprises ont pu améliorer leur efficacité, leur capacité de rendement et leur compétitivité.¹⁵

On constate une progression en particulier pour ce qui est de la performance du point de vue des entreprises. Les indicateurs financiers ont enregistré une évolution positive pour les trois entreprises, y compris en comparaison internationale. Il faut toutefois ajouter, en ce qui concerne les CFF, que les prestations des pouvoirs publics ont elles aussi progressé et que l'entreprise, comme toutes les autres compagnies de chemins de fer européennes, ne survivrait pas sous sa forme actuelle sans ce soutien financier. De plus, le résultat réalisé par CFF Cargo demeure très critique. Certes, les prestations des pouvoirs publics ont eu pour effet, en comparaison internationale, une augmentation des kilomètres parcourus supérieure à la moyenne, mais elles n'ont pas encore pour conséquence une progression sensible du bénéfice consolidé.

En comparaison internationale, le rapport d'expert remarque que, pour les trois entreprises, les évolutions relatives de différents indicateurs sont moins importantes que pour d'autres entreprises européennes similaires. Ainsi, la productivité du personnel des CFF est certes la plus élevée en chiffres absolus, mais cela ne vaut pas pour l'évolution relative. Cela tient aux valeurs de départ, élevées, en raison desquelles une hausse sensible est presque impossible.

Toujours selon le rapport d'expert, les prestations des trois entreprises ont elles aussi évolué positivement du point de vue des clients, en particulier pour ce qui est de la satisfaction de la clientèle et de la ponctualité. Toutefois, comme les indicateurs affichaient déjà des valeurs élevées au moment du détachement, les évolutions sont relativement faibles. L'interprétation de l'évolution des prix s'avère difficile pour la Poste et Swisscom.¹⁶ En parité de pouvoir d'achat, les prix de Swisscom se situent dans la moyenne européenne dans le domaine de la téléphonie mobile et clairement en dessous dans la téléphonie du réseau fixe. En comparaison internationale, la Poste se situe elle aussi en dessous de la moyenne de pays comparables. Sans parité de pouvoir d'achat, les prix sont par contre clairement plus élevés aussi bien pour la Poste que pour Swisscom.

¹⁵ Reste à savoir si ces améliorations sont à mettre sur le compte de l'autonomisation des régies d'État ou sur celui d'autres facteurs (évolution du marché, évolutions technologiques par ex.) et dans quelle ampleur.

¹⁶ Pour les CFF, les comparaisons de prix sont très difficiles étant donné les systèmes de tarification totalement différents.

2.3

Projets en cours

2.3.1

Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure

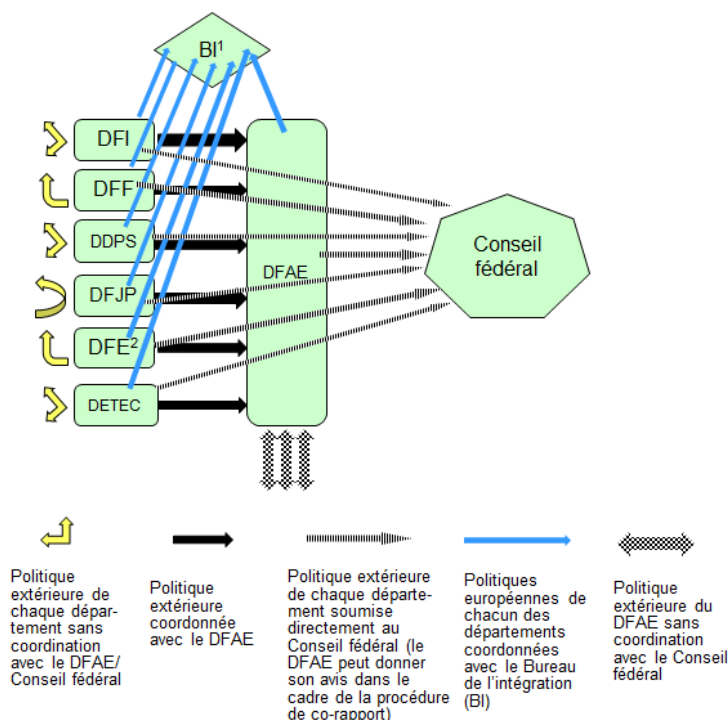
Au début du mois de mai 2012, le rédacteur en chef de l'hebdomadaire économique *Handelszeitung* a publié un commentaire intitulé «Aussenpolitik: Formtief eines Superstars» [La politique extérieure: méforme d'un super-héros], le super-héros en question étant la Suisse. Récemment, les médias ont également relaté le conflit fiscal avec les Etats-Unis et le différend avec l'Allemagne au sujet du bruit du trafic aérien. Plusieurs départements de la Confédération sont impliqués dans ces deux cas: le Département fédéral des finances (DFF), le Département fédéral de justice et police (DFJP) ainsi que le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) au sujet du conflit fiscal avec les Etats-Unis, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le DFAE en ce qui concerne le bruit du trafic aérien. En outre, dans les deux cas, différents médias ont souligné la coordination déficiente entre les différents départements impliqués.

La discussion sur le manque de coordination en matière de politique étrangère n'est pas nouvelle en Suisse. Les problèmes de coordination dans le domaine de la politique extérieure avaient déjà été examinés par les CdG au début des années 1990: les commissions avaient alors estimé que, en raison de l'internationalisation de la politique, il devenait de plus en plus difficile et, parallèlement, de plus en plus urgent de coordonner les activités de politique extérieure. En 2002, dans un rapport relatif à l'organisation du réseau extérieur du DFAE, la CdG-N avait à nouveau constaté qu'il y avait lieu d'améliorer la collaboration entre les départements afin de mener une politique extérieure cohérente. En 2005, le Conseil fédéral s'était lui aussi penché sur la question de la coordination et de la cohérence de la politique extérieure au cours d'une séance spéciale. Il avait alors discuté des compétences en la matière et avait conclu qu'il incombait au DFAE de préparer la stratégie de politique extérieure et au Conseil fédéral de la valider.

Le problème subsistant, les CdG ont chargé le CPA, le 27 janvier 2012, d'évaluer la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure. Les premières investigations menées par le CPA ont montré que la politique extérieure de la Suisse est un sujet relativement confus (voir *figure 2*). Dans les faits, le DFAE n'a pas la conduite de plusieurs dossiers importants de politique extérieure. Les dossiers ou les sujets sont souvent traités au sein d'autres départements ou d'offices qui, pour certains, ont créé à cet effet leur propre division Affaires internationales. Les autres départements soumettent fréquemment les dossiers de politique extérieure directement au Conseil fédéral; c'est la raison pour laquelle le DFAE, dans ces cas de figure, ne peut plus s'exprimer que dans le cadre de la procédure de co-rapport. Un grand nombre d'instruments, de conventions et de documents fondamentaux (conventions d'objectifs communes à plusieurs départements et stratégies sectorielles par ex.) permettent de faciliter la collaboration entre les différents acteurs.

Figure 2

Politique extérieure de la Suisse au niveau exécutif



Source: CPA, inspiré de Tripet (2012)¹⁷

- 1 Bureau de l'intégration DFAE/DFE (BI): depuis le 1^{er} janvier 2013: Direction des affaires européennes, DAE;
- 2 Département fédéral de l'économie: depuis le 1^{er} janvier 2013 Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, DÉFR.

Au vu du manque de clarté évoqué plus haut, la sous-commission compétente de la CdG-N a décidé, le 22 juin 2012, que le CPA dresserait un vaste état des lieux de la coordination interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure. Le CPA a, à cette fin, interrogé près de 35 personnes qui, à différents postes au sein de l'administration fédérale, sont responsables de la coordination interdépartementale pour les sujets et les dossiers de politique extérieure. Les expériences réalisées par ces personnes et leur appréciation de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure sont essentielles pour identifier les atouts, les faiblesses, les opportunités et les risques en la matière. En revanche, l'évaluation n'a

¹⁷ Voir Tripet F. M., 2012, Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik: Die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz, Cahier de l'IDHEAP, n° 270, p. 94.

pas pour objet de retracer avec précision ni d'étudier les processus de collaboration mis en œuvre dans le traitement de tel ou tel thème ou dossier.

S'appuyant sur une enquête réalisée au sein des départements, le CPA a, dans une première étape, désigné près de 20 services fédéraux qui traitent régulièrement des thèmes de politique extérieure et collaborent pour ce faire avec d'autres services. Sur cette base, il a, dans une seconde étape, sélectionné les personnes à interroger avant de mener auprès d'elles une enquête sur leurs expériences en matière de collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure. Pour la réalisation de ces entretiens, le CPA a été secondé par Nico van der Heiden, du Centre pour la démocratie de l'Université de Zurich. Une fois que le CPA aura systématiquement analysé et synthétisé les entretiens puis consigné les résultats dans un rapport, il soumettra celui-ci pour consultation aux services impliqués, au printemps 2013. La sous-commission compétente de la CdG-N devrait traiter du rapport en juillet 2013.

2.3.2 Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes

L'accord entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, les pays de l'UE et de l'AELE sur la libre circulation des personnes (accord sur la libre circulation, ALCP) est en vigueur depuis dix ans.¹⁸ Durant cette période, l'immigration en provenance des pays UE/AELE a fortement augmenté, tandis qu'elle demeurait stable pour les ressortissants des autres pays. Au total, deux fois plus de personnes ont immigré en Suisse durant cette période par rapport à la décennie précédente. L'ampleur, l'utilité et le coût de cette immigration font actuellement l'objet de débats.

Les CdG ont chargé le CPA, le 27 janvier 2012, d'évaluer le séjour des personnes ayant immigré en Suisse dans le cadre de l'ALCP. Le 18 juin 2012, la sous-commission compétente de la CdG-N a décidé que l'évaluation devrait répondre aux questions de savoir de quelles marges de manœuvre les autorités cantonales disposent pour l'octroi des autorisations de séjour dans le cadre de l'ALCP et comment la Confédération exerce sa mission de surveillance. Le CPA doit avant tout analyser le parcours des personnes immigrées: dans quel but viennent-elles en Suisse? À quelle fréquence et dans quel but prolongent-elles leur séjour? Leur autorisation de séjour peut-elle éventuellement être retirée?

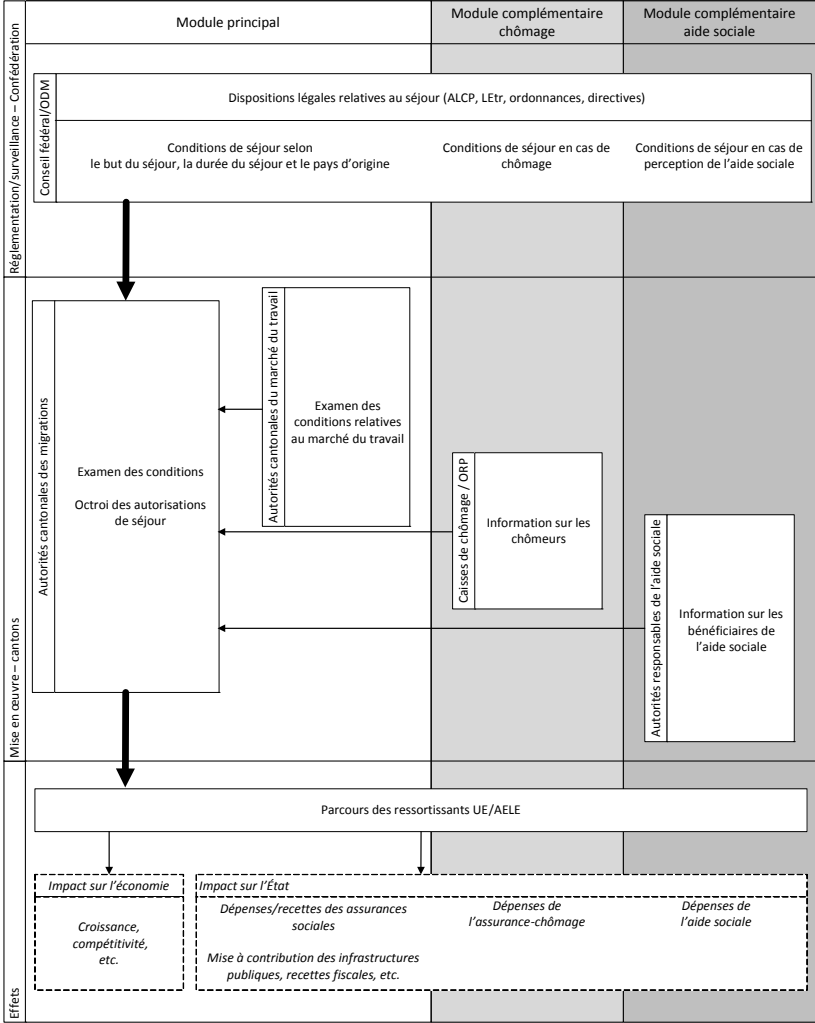
De plus, l'évaluation porte, dans le cadre de deux modules complémentaires, sur la perception de l'indemnité de chômage et sur celle de l'aide sociale, l'une et l'autre pouvant, aux termes de l'ALCP, avoir un impact sur le droit de séjour des personnes immigrées.¹⁹ La *figure 3* présente l'objet et les modules de l'évaluation.

¹⁸ L'accord sur la libre circulation des personnes fait partie des accords bilatéraux I et est entré en vigueur avec les «anciens» pays membres de l'UE (UE-15) et les pays de l'AELE le 1.6.2002. Il a été étendu en 2006 à Chypre et à Malte (UE-17) et aux huit pays d'Europe de l'Est (UE-8) qui ont adhéré à l'UE en 2004 ainsi que, en 2009, à la Bulgarie et à la Roumanie (UE-2), membres de l'UE depuis 2007.

¹⁹ Le 9.11.2012, la CdG-N a décidé que les données relatives à la perception de rentes d'invalidité devaient être intégrées dans l'évaluation. Étant donné toutefois que les montants des rentes d'invalidité ne sont pas pertinents en matière de droit au séjour dans le cadre de l'ALCP, cette thématique ne fait pas l'objet d'un module d'évaluation.

Figure 3

Le séjour dans le cadre de l’ALCP – l’objet et les modules de l’évaluation



Légende: flèches en gras: principaux points de l’évaluation; en italique: domaines dans lesquels l’évaluation n’apportera que des résultats limités; abréviations: se reporter à l’index des abréviations.

Sur le plan méthodologique, il s’agit d’analyser en premier lieu les données disponibles de l’administration. Les parcours des migrants en provenance des pays UE/AELE sont constitués au moyen des données du système d’information central sur la migration (SYMIC), dans lequel sont saisies toutes les autorisations de séjour.

Il est ainsi possible de tirer des conclusions sur la mise en œuvre des normes légales et d'ébaucher des pistes sur les effets de l'ALCP sur l'Etat et sur l'économie. Dans le cadre des modules complémentaires, il est prévu d'associer les données de SYMIC à d'autres bases de données. Il sera ensuite procédé, à partir de ces analyses statistiques, à différentes enquêtes qualitatives en vue d'étudier la pratique des autorités cantonales et la surveillance exercée par la Confédération.

Le CPA a chargé la Haute école spécialisée bernoise et Interface GmbH, Lucerne, d'effectuer les analyses statistiques. Les résultats de l'évaluation devraient être présentés à la sous-commission compétente de la CdG-N en novembre 2013.

2.3.3 Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral

Certaines nominations de cadres supérieurs de la Confédération ont conduit à de fortes controverses ces dernières années. Par exemple, l'Affaire Nef, qui a fait l'objet d'une inspection des CdG, concernait la nomination du chef de l'armée et sa démission quelques mois après son entrée en fonction.

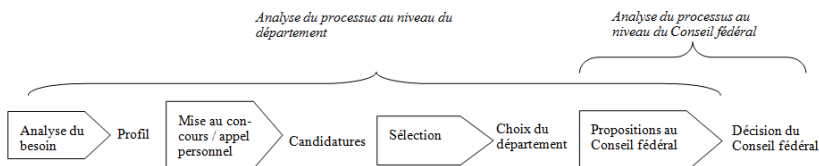
Dans ce contexte, le 23 janvier 2009, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation des modalités de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral. Toutefois, cette évaluation a dû être interrompue car les droits à l'information des CdG ne permettaient pas, selon le Conseil fédéral, un accès aux données nécessaires à l'évaluation. Entre-temps, les droits à l'information ont été précisés et sont en vigueur dès le 1^{er} janvier 2012.

Le 27 janvier 2012, sur proposition de la sous-commission compétente, les CdG ont chargé le CPA de relancer l'évaluation avec une nouvelle sélection de cas.

L'évaluation porte sur l'ensemble du processus de nomination des cadres supérieurs. Ce processus débute au niveau du département par l'analyse du besoin, la mise au concours (le cas échéant), la sélection d'un candidat et la proposition au Conseil fédéral) et se termine par la décision du Conseil fédéral en la matière (*figure 4*). L'évaluation vise à répondre aux deux questions principales suivantes: la procédure de nomination des cadres supérieurs de l'administration est-elle appropriée? Les bases normatives sont-elles adaptées pour assurer une mise en œuvre adéquate?

Figure 4

Processus de nomination des cadres supérieurs



Pour ce faire, le CPA étudie les processus de nomination d'une trentaine de cas ayant eu lieu durant l'année 2012, à l'aide d'entreviens menés dans les secrétariats généraux des départements, à la Chancellerie fédérale et d'analyses de documents. Les propositions faites aux Conseil fédéral ainsi que les décisions subséquentes sont aussi étudiées. Ces données sont comparées avec 45 nominations de cadres supérieurs par le Conseil fédéral effectuées entre 2009 et 2011 ainsi qu'avec une analyse de 14 nominations de cadres ne dépendant pas de la compétence du Conseil fédéral mais de la direction des offices fédéraux.

Les résultats de cette évaluation seront présentés en juillet 2013 à la sous-commission compétente de la CdG-N.

2.3.4 Collaborateurs externes au sein de l'administration fédérale

Dans l'administration fédérale, les collaborateurs externes exercent des fonctions similaires à celles du personnel employé selon le droit public. Cela ne va pas sans soulever plusieurs questions quant à l'importance, à la transparence et à l'opportunité de ce phénomène. En effet, ces collaborateurs externes, employés par des entreprises et des organisations externes (universités par ex.) ou parfois indépendants, n'apparaissent pas dans les statistiques fédérales sur le personnel. Dans les comptes, les coûts correspondants ne sont pas ventilés dans les charges de personnel, mais dans les charges de biens et services. Il est donc tout à fait possible que des pénuries de personnel et des réductions dans le budget du personnel soient compensées par ce biais. En outre, l'avantage du recours aux collaborateurs externes est controversé du point de vue de la Confédération, notamment si de tels rapports contractuels s'étalent sur une certaine durée. Enfin, il en résulte pour les collaborateurs externes, à fonction égale, des différences par rapport aux employés de la Confédération s'agissant de la rémunération, des conditions de travail et du statut légal. Les rapports contractuels varient donc de l'un à l'autre.

Dans le cadre d'une précédente inspection de la CdG-E consacrée au recours à des experts externes au sein de l'administration fédérale²⁰, le CPA avait montré dans son évaluation²¹ que ce phénomène est très répandu, au moins dans certains offices (par ex. au sein de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication). Le Conseil fédéral a néanmoins rejeté en 2007 une recommandation formulée par la CdG-E à la suite de cette inspection, recommandation qui préconisait de présenter les coûts du prêt de personnel dans la documentation complémentaire de l'Office fédéral du personnel (OFPER) relative aux charges de personnel de la Confédération.

Compte tenu de ce manque de transparence et des problèmes signalés, les CdG ont chargé le CPA, le 27 janvier 2012, de procéder à une évaluation de la question des collaborateurs externes employés par l'administration fédérale. Réunie le 29 mars 2012, la sous-commission compétente de la CdG-E a décidé de procéder en deux

²⁰ Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 13.10.2006.

²¹ Recours à des experts externes par l'administration fédérale, Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 16.6.2006.

étapes. Le CPA doit tout d'abord analyser les données quantitatives et, sur la base des résultats, proposer une marche à suivre à la sous-commission. Lors de sa séance du 17 octobre 2012, cette dernière a opté en faveur de la poursuite de l'évaluation.

Le CPA doit se concentrer sur les dix offices fédéraux qui, selon les indicateurs quantitatifs, présentent la probabilité la plus élevée quant à la présence d'un nombre important de collaborateurs externes. Afin de relever les différentes pratiques des offices fédéraux en matière de recours aux collaborateurs externes, le CPA mènera des entretiens au sein des offices fédéraux, il analysera les contrats de mandat et les contrats d'achat de prestations et procédera à des clarifications auprès du personnel. Puis, dans une seconde étape, les questions ci-après seront approfondies, dans le cadre d'études de cas, pour les offices fédéraux au sein desquels la présence de collaborateurs externes est la plus forte:

- Comment juger de la transparence du recours aux collaborateurs externes?
- Comment juger de l'égalité de traitement entre collaborateurs internes et collaborateurs externes?
- Comment juger de l'opportunité de la stratégie adoptée par les services administratifs pour recourir à des collaborateurs externes?

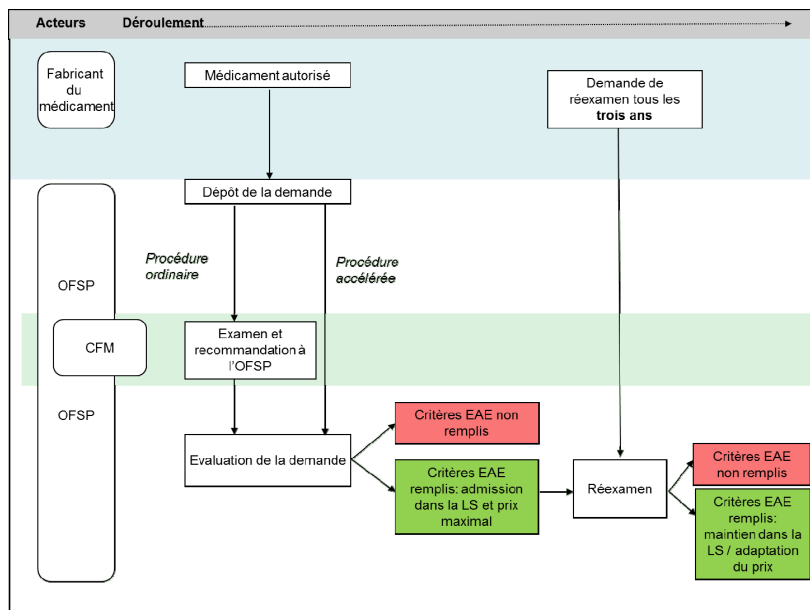
Dans le cadre des études de cas, le CPA mènera des entretiens avec les responsables des offices fédéraux concernés et devrait également interroger des collaborateurs externes, voire des agents de placement de personnel. Il est prévu de présenter le rapport à la sous-commission compétente de la CdG-E en novembre 2013.

2.3.5 Admission et réexamen des médicaments dans l'assurance obligatoire des soins

Après avoir augmenté des années durant, les coûts des médicaments à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS) ont stagné pour la première fois en 2010. Toutefois, atteignant un montant annuel de près de 5 milliards de francs, ils représentent toujours un cinquième environ de l'ensemble des coûts de l'AOS. Pour être remboursé par l'AOS, un médicament doit d'abord être inscrit sur la liste des spécialités (LS) par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et, pour y être admis, il doit respecter les critères d'efficacité, d'adéquation et d'économicité (EAE). Les médicaments pris en charge par les caisses-maladie représentaient en 2010 environ 80 % du chiffre d'affaires global de la branche, et la tendance est à la hausse.

La procédure d'admission et de réexamen des médicaments est représentée de manière simplifiée dans la *figure 5*. La demande d'admission dans la LS doit être déposée par le fabricant du médicament, dès lors que celui-ci se montre intéressé par un remboursement par les caisses-maladie. Sa demande est ensuite étudiée par l'OFSP qui, pour cela, consulte la Commission fédérale des médicaments (CFM). Pour admettre le médicament ou, au contraire, rejeter la demande d'admission, l'OFSP s'appuie notamment sur la recommandation de la CFM. En cas d'admission, le prix maximal pour le remboursement est également fixé. Les demandes d'admission de génériques sont examinées dans le cadre d'une procédure accélérée, à laquelle la CFM n'est pas associée. Les critères EAE sont réexaminés tous les trois ans pour les médicaments admis dans la LS.

Représentation (simplifiée) de la procédure d'admission et de réexamen des médicaments dans l'assurance obligatoire des soins



Certains acteurs ont critiqué différents aspects des procédures liées à la liste des spécialités. Ainsi, selon eux, l'examen des critères d'admission par l'OFSP et la CFM serait lacunaire. Les informations nécessaires de Swissmedic feraient défaut pour une évaluation adéquate. Une autre critique formulée est que de nombreux membres de la CFM seraient dans une situation de dépendance à l'égard de l'industrie pharmaceutique, ce qui les conduirait à ne pas tenir suffisamment compte des considérations d'économie.

C'est dans ce contexte que, le 27 janvier 2012, les CdG ont chargé le CPA d'évaluer les procédures d'admission et de réexamen des médicaments remboursés. Outre l'évaluation des procédures générales, la sous-commission compétente de la CdG-E a décidé qu'une attention particulière devrait être accordée à la fixation des prix ainsi qu'à l'admission des médicaments de la médecine complémentaire et des génériques. La présente étude vient compléter l'évaluation du CPA concernant la détermination et le contrôle des prestations médicales dans l'AOS effectuée en 2008.²²

²² CPA, 2008, Détermination et contrôle des prestations médicales dans l'assurance obligatoire des soins, 21.8.2008, FF **2009** 5041.

L'évaluation comprend trois parties distinctes:

- La première partie analyse la qualité des nombreuses normes légales et administratives sur lesquelles reposent les procédures d'admission et de réexamen des médicaments. L'avis de droit est établi par le professeur Thomas Gächter de l'Université de Zurich.
- Le volet de la mise en œuvre est traité dans la deuxième partie. Le CPA analyse des dossiers de médicaments sélectionnés et mène des entretiens standardisés avec des acteurs impliqués pour évaluer la mise en œuvre des normes légales. L'opportunité et l'application des critères EAE ainsi que le partage des compétences entre l'OFSP et la CFM sont au cœur de sa démarche. Il s'agit par ailleurs d'examiner l'impact que les procédures tendent à avoir sur les prix des médicaments. À cette fin, le CPA a mené une vingtaine d'entretiens avec des collaborateurs de l'OFSP, avec des membres de la CFM et avec des représentants d'associations concernées ou directement impliquées. Pour cette partie de l'évaluation, Josef Hunkeler, un ancien collaborateur du Surveillant des prix, apporte son soutien spécialisé.
- Enfin, la troisième partie est consacrée à une comparaison entre le système suisse et les systèmes allemand, néerlandais et autrichien. Il s'agit d'évaluer les procédures d'admission et de réexamen des médicaments remboursés en Suisse par rapport aux procédures de ces trois pays. L'analyse s'appuie sur la procédure, courante dans les sciences, de l'appréciation, de l'évaluation et de la décision²³ et traite sous cet angle les quatre pays. La comparaison internationale est réalisée par le professeur Tilman Slembeck, de l'Université de Saint-Gall.

Le CPA regroupera les résultats des trois parties de l'évaluation dans un rapport qu'il présentera, selon toutes prévisions, en juin 2013 à la sous-commission compétente de la CdG-E.

3 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 de soumettre ses questions méthodologiques au débat universitaire, le CPA publie des textes dans des revues spécialisées. Les publications ci-après sont parues au cours de l'année sous revue:

- Andereggen, Céline (2012), *Evaluation der Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes*, paru dans: LeGes, Gesetzgebung & Evaluation, 2012/1, p. 45–59;²⁴
- Ledermann, Simone (2012), *Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change*, paru dans: American Journal of Evaluation 2012 33(2), p. 159–178;

²³ Assessment, Appraisal and Decision

²⁴ Cet article est également publié sur le site Internet du Parlement:

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

- Sager, Fritz et Céline Anderegg (2012), *Dealing With Complex Causality in Realist Synthesis: The Promise of Qualitative Comparative Analysis*, paru dans: American Journal of Evaluation 2012 33(1), p. 60–78.

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

- du séminaire parlementaire de haut niveau de l'OCDE, Meilleures pratiques pour la gouvernance: le rôle des parlements, Santiago du Chili (sujet: *méthodologies pour l'évaluation des lois. Les expériences du Contrôle parlementaire de l'administration, Suisse*),
- du congrès annuel de la SEVAL (atelier méthodologique: *«Wissenschaftlicher» bewerten in Evaluationen*),
- d'un séminaire de la faculté de sciences politiques de l'Université de Lucerne (sujet: *Parlement, administration fédérale et CPA*),
- du cours d'évaluation politique de l'Université de Berne (interventions sur la qualité et l'utilité des évaluations et sur le CPA en tant que service d'évaluation institutionnalisé au niveau fédéral),
- du cours d'évaluation des politiques publiques, Université de Lausanne (sujet: *l'évaluation au sein du Parlement suisse. Rôle du Contrôle parlementaire de l'administration*),
- du Master of Advanced Studies en action et politiques sociales, Haute école de travail social et de la santé, Lausanne, (sujet: *Evaluation des politiques publiques*).

4 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

Au cours de l'exercice sous revue, le recours à des experts externes a coûté 112 200 francs au CPA. Le *tableau 2* indique comment cette somme a été répartie entre les différents projets.

Tableau 2

Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts en 2012

Projet	Dépenses en francs	Etat
Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure	12 800	en cours
Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes	57 100	en cours
Admission et réexamen des médicaments dans l'AOS	42 300	en cours

Se référant à la liste de six propositions²⁵ que le CPA leur a soumise pour le programme annuel 2013, les CdG ont arrêté leur choix de nouvelles évaluations le 24 janvier 2013. Il s'agit des trois sujets suivants:

- partenariats de l'armée suisse,
- maintien de la superficie des terres cultivables,
- garantie de l'indépendance des organes de régulation et de surveillance.

²⁵ Voir annexe. Ces six propositions ont tout d'abord été retenues par les sous-commissions des CdG parmi une sélection plus large de propositions de sujet.

Propositions d'évaluations du CPA pour l'année 2013

DFJP/ChF

- Mesures visant à garantir le respect des dispositions légales au sein de l'administration fédérale («compliance»)
- Droit fédéral et criminalité transfrontalière

DFAE/DDPS

- Partenariats de l'armée suisse
- Lacunes dans la logistique de l'armée

DFI/DETEC

- Maintien de la superficie des terres cultivables
- Garantie de l'indépendance des organes de régulation et de surveillance

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 31 323 09 70, fax +41 31 323 09 71

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

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

Langues originales du rapport: allemand et français (ch. 2.3.3)

