

**Rapport annuel 2014
du Contrôle parlementaire de l'administration**

**Annexe au rapport annuel 2014 des Commissions de gestion et de la
Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 30 janvier 2015

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2014

Quatre évaluations du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) ont été publiées et cinq autres étaient encore en cours en 2014. Le CPA a par ailleurs élaboré des propositions d'évaluations pour le programme annuel 2015 des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et fourni aux CdG des bases pour les différents contrôles de suivi qu'elles ont effectués.

Projets achevés

*Depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) en juin 2002, l'immigration en provenance des pays UE/AELE a fortement augmenté. C'est dans ce contexte que les CdG ont chargé le CPA d'évaluer le **séjour des étrangers dans le cadre de l'ALCP**. L'évaluation du CPA, qui associait pour la première fois différentes données administratives entre elles et retraçait le parcours des personnes immigrées, a clairement montré que, comme l'avaient indiqué les autorités fédérales, l'immigration intervenue dans le cadre de l'ALCP était avant tout une migration de travailleurs et qu'elle était particulièrement dynamique: sur près d'un million de personnes venues en Suisse dans le cadre de l'ALCP jusqu'à la fin de l'année 2011, un grand nombre a quitté le pays, si bien que l'immigration nette relevant de l'ALCP s'élevait à quelque 600 000 personnes à la fin de l'année 2011. Le taux moyen de perception des indemnités de chômage et de l'aide sociale pour ces nouveaux migrants était faible au cours des premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, mais il augmente. Fin 2010, le taux de recours à l'aide sociale était encore inférieur à celui des Suisses, mais le taux de recours aux indemnités de chômage était, lui, déjà supérieur en 2009 et en 2010. L'évaluation indique en outre que, durant longtemps, les autorités fédérales n'ont guère expliqué que la Suisse n'avait que peu de possibilités de réguler l'immigration intervenant dans le cadre de l'ALCP et qu'elles ont en outre tardé à instaurer les bases légales nécessaires à l'utilisation des quelques possibilités de régulation dont elles disposent. Enfin, il apparaît que l'Office fédéral des migrations exerce avec la plus grande retenue la surveillance sur l'application de l'ALCP par les cantons.*

*Mandaté par les CdG, le CPA a tenté de savoir si des difficultés surgissent en matière de **collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure** et quel regard les acteurs directement concernés portent sur cette collaboration. Dans son évaluation, il parvient à la conclusion que la coordination entre les différents départements et services fédéraux ne pose pas de problème majeur. Mais il constate également que la collaboration peut être parfois difficile, car le domaine de la politique extérieure est dénué d'une vue d'ensemble suffisante ou parce que des conflits peuvent surgir entre le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et les différents départements spécialisés. Le CPA constate par ailleurs que si les procédures relatives à la collaboration interdépartementale sont appropriées et débouchent sur des positions consensuelles et pragmatiques, elles sont, dans certains cas, trop lentes.*

Pour être remboursé par l'Assurance obligatoire des soins (AOS), un médicament doit préalablement avoir été inscrit sur la liste des spécialités par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Cette procédure prête le flanc à la critique, notamment parce que les coûts des médicaments représentent un cinquième environ de l'ensemble des coûts de l'AOS. Dans ce contexte, le CPA a été chargé par les CdG d'évaluer les procédures d'admission et de réexamen des médicaments dans l'AOS. Globalement, l'évaluation met le doigt sur différentes lacunes concernant la procédure d'admission et de réexamen sous l'angle légal ainsi que sur certaines difficultés en termes de mise en œuvre. L'OFSP et la Commission fédérale des médicaments (CFM) appliquent certes les critères EAE (efficacité, adéquation et économicité) à chaque demande. Toutefois, les autorités n'ont pas suffisamment précisé ces critères. Dans le même temps, la structure de la procédure et les compétences en matière d'évaluation des demandes ne sont pas définies avec suffisamment de clarté. Introduit récemment, le réexamen de médicaments déjà remboursés est peu efficace étant donné que, pour l'évaluation, tous les instruments ne sont pas utilisés de manière satisfaisante. Enfin, la régulation des prix des génériques présente des contradictions du point de vue légal. Bien que l'AOS ait pour mission de garantir un approvisionnement médical de qualité aux prix les plus avantageux possibles, les bases légales prévoient une marge fixe entre le prix d'un générique et le prix de la préparation originale correspondante.

*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 les **collaborateurs externes de l'administration fédérale**. Le CPA est arrivé à la conclusion qu'il s'agit d'un phénomène de grande ampleur, notamment dans le domaine informatique. En effet, les dépenses en matière de collaborateurs externes s'élevaient en 2012, pour les neuf unités administratives étudiées, à plus de 137 millions de francs dont 114 millions dans le domaine informatique. Cela représentait approximativement 500 collaborateurs à plein temps. En moyenne, le coût d'un collaborateur externe était de l'ordre de 40 à 50 % plus élevé que celui d'un collaborateur interne. Le CPA a également constaté que le recours à des collaborateurs externes pose des questions concernant la légalité de certaines pratiques et qu'il n'est pas transparent et est guère piloté. Par ailleurs, une part importante des recours aux collaborateurs externes ont été jugés comme peu opportuns en raison de leur coût élevé, de leur régularité et/ou des risques de dépendance ou de sécurité qu'ils pouvaient engendrer.*

Projets en cours

*Depuis 1999, la politique de sécurité de la Suisse est guidée par la devise «la sécurité par la coopération». La Suisse a donc conclu différents accords internationaux de coopération dans le domaine militaire. Certaines activités de l'armée ayant suscité des remous, les CdG ont chargé le CPA d'évaluer les **coopérations internationales de l'armée suisse dans le domaine de l'instruction et de l'armement**. Le CPA analyse les stratégies et dispositions légales en vigueur et tente de savoir si elles sont respectées lors de la conclusion d'accords internationaux de coopération. Il cherche également à savoir si la conclusion d'accords internationaux est appropriée*

pour la réalisation d'activités internationales dans le domaine militaire. Le CPA présentera son rapport à la sous-commission compétente de la CdG-E au cours du premier trimestre 2015.

Les autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée telles que l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers et l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire sont sous le feu des critiques depuis un certain temps déjà. Ces critiques portent avant tout sur le manque d'indépendance des membres des différents organes de direction, nommés par le Conseil fédéral. Cette nomination représente l'un des rares instruments de pilotage dont dispose le Conseil fédéral pour ces autorités. C'est pour cette raison que les CdG ont chargé le CPA d'évaluer **l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée**. Certains autorités sont évalués systématiquement au regard des bases légales, de leur concrétisation et de leur mise en œuvre. Le CPA présentera son étude à la sous-commission compétente de la CdG-E début 2015.

Le **maintien de la superficie des terres cultivables** est ancré dans la Constitution et dans différentes lois fédérales. Le Conseil fédéral avait fixé en 1992, dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA), des prescriptions concernant les surfaces de terres agricoles que les cantons devaient conserver. La superficie des terres cultivables ne cessant de diminuer, des questions sont soulevées concernant l'efficacité de la mise en œuvre. Mandaté par les CdG, le CPA étudie principalement la mise en œuvre du PS SDA, plus particulièrement la surveillance exercée par la Confédération sur l'exécution du plan par les cantons et les efforts que celle-ci déploie en vue de ménager les SDA dans le cadre de ses propres projets. Il analyse également la surveillance de la Confédération sur l'application, par les cantons, des prescriptions visant à protéger les terres cultivables de manière générale, qu'elles fassent partie des contingents de SDA imposés par la Confédération ou non. Le CPA prévoit de présenter son rapport à la sous-commission compétente de la CdG-N au cours du deuxième trimestre 2015.

Le service diplomatique a pour objectif de représenter et de défendre les intérêts de la Suisse à l'étranger. Pour disposer d'une bonne représentation dans les pays hôtes et maîtriser la complexité croissante des sujets d'envergure internationale, une **adéquation du personnel au service diplomatique** est indispensable. Le DFAE a la responsabilité d'assurer que le service diplomatique dispose du personnel approprié. Ces dernières années, son recrutement a été l'objet de remises en question de plus en plus fréquentes (collaborateurs du service diplomatique n'ayant pas passé le concours d'admission, collaborateurs quittant le service avant la fin de leur carrière, concours d'admission et compétences actuellement requises, instruments garantissant un personnel adéquat). Les CdG ont chargé le CPA de vérifier notamment si le système actuel permet d'engager du personnel doté des compétences adéquates pour le service diplomatique. L'évaluation du CPA porte également sur les instruments de développement du personnel dont le DFAE dispose pour s'assurer le personnel dont il a besoin. Le CPA doit présenter son rapport à la sous-commission compétente de la CdG-E à la fin de l'été 2015.

*Selon l'art. 1 de loi fédérale sur la formation professionnelle, celle-ci est la tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail. Compte tenu de l'importance de la formation professionnelle en Suisse, et de critiques concernant la qualité de ce partenariat entre les divers acteurs, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation du **pilotage de la formation professionnelle**. Le CPA se concentrera sur le fonctionnement du partenariat notamment en analysant la conduite de projets stratégiques ou d'activités opérationnelles impliquant les différents acteurs. Le rapport du CPA devrait être présenté à la sous-commission compétente de la CdG-N au quatrième trimestre 2015.*

Table des matières

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2014	4848
Index des abréviations	4853
1 Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale	4854
2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire	4855
2.1 Aperçu des projets	4855
2.2 Projets achevés	4856
2.2.1 Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes	4856
2.2.2 Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure	4859
2.2.3 Admission et réexamen des médicaments dans l'assurance obligatoire des soins	4861
2.2.4 Collaborateurs externes de l'administration fédérale	4863
2.3 Projets en cours	4865
2.3.1 Coopérations internationales de l'armée suisse dans les domaines de l'instruction et de l'armement	4865
2.3.2 Indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale	4867
2.3.3 Maintien de la superficie des terres cultivables	4869
2.3.4 Adéquation du personnel au service diplomatique	4872
2.3.5 Pilotage de la formation professionnelle	4873
2.4 Nouvelles évaluations en 2015	4875
3 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts	4875
4 Publications et exposés	4876

Index des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
ALCP	Accord de libre circulation des personnes (accord entre la Suisse et l'UE ainsi que les Etats de l'AELE; RS 0.142.112.681)
AOS	Assurances obligatoire des soins
ARE	Office fédéral du développement territorial
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
COMCO	Commission de la concurrence
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
EAE	Efficacité, adéquation, économicité
EPF	Ecole polytechnique fédérale
FF	Feuille fédérale
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
ha	Hectare
IC	Indemnité de chômage
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire; RS 700)
LFPr	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle, (LFPr; RS 412.10)
ODM	Office fédéral des migrations
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
Ortra	Organisations du monde du travail
PS SDA	Plan sectoriel des surfaces d'assolement
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SDA	Surfaces d'assolement
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
T	Trimestre
UE	Union européenne

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 Confédération¹. Il se charge en outre de *mandats succincts* visant à clarifier des questions spécifiques dans le cadre des objets en cours d'examen par les CdG. Par ailleurs, le CPA assiste les commissions parlementaires lors du traitement politique de résultats d'évaluations et de *contrôles de suivi*, et attire l'attention des CdG sur des *sujets* qui nécessitent une analyse approfondie. Les tâches et l'activité du CPA sont présentée de manière détaillée dans le commentaire de la loi sur le Parlement paru récemment (art. 27, examen de l'efficacité)².

Les résultats des travaux du CPA sont pris en compte de diverses manières dans les processus décisionnels du Parlement et de l'exécutif. 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 contrôles de suivi, 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 ou mentionnés par le Conseil fédéral dans ses messages 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 Parlement³. 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 coordonne ses activités avec les autres organes de contrôle de la Confédération (avec le Contrôle fédéral des finances par exemple).

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

² Graf/Theiler/von Wyss-Bättig/Tobler, Kommentar zum ParlG (2014), Art. 27 Überprüfung der Wirksamkeit, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, éd. Martin Graf, Cornelia Theiler, Moritz von Wyss, Bâle, p. 242–251.

³ www.parlement.ch (> Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications)

Pour remplir sa mission, le service comprend une équipe de recherche interdisciplinaire, dont l'effectif correspond à 4,3 postes à plein temps. 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 Parlement⁴ ainsi que dans l'art. 10, al. 3, de l'ordonnance sur l'administration du Parlement⁵.

2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire

2.1 Aperçu des projets

Le *tableau 1* donne une vue d'ensemble des projets achevés, des projets en cours et des projets à venir.

Tableau 1

Vue d'ensemble des projets du CPA

Chap.	Projet	Début du projet ¹	Présentation sous-commission
2.2.1	Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes	18.06.2012	18.11.2013
2.2.2	Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure	22.06.2012	04.07.2013
2.2.3	Admission et réexamen des médicaments dans l'AOS	19.04.2012	27.06.2013
2.2.4	Collaborateurs externes de l'administration fédérale	21.03.2012	29.04.2014
2.3.1	Coopérations internationales de l'armée suisse dans le domaine de l'instruction et de l'armement	27.06.2013	23.03.2015
2.3.2	Indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée	21.08.2013	16.02.2015
2.3.3	Maintien de la superficie des terres cultivables	02.09.2013	25.06.2015
2.3.4	Adéquation du personnel au service diplomatique	20.08.2014	28.08.2015
2.3.5	Pilotage de la formation professionnelle	01.07.2014	19.11.2015
2.4	Effets des accords de libre-échange	à définir	à définir
2.4	Comptage électronique des voix (e-counting)	à définir	à définir

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

⁴ Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10)

⁵ RS 171.115

2.2 Projets achevés

Au cours de l'exercice sous revue, les CdG ont publié quatre évaluations du CPA. Ce dernier avait achevé trois d'entre elles en 2013 déjà et la quatrième au printemps 2014.

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

Objet et procédure

Depuis l'entrée en vigueur, il y a un peu plus de dix ans, de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclu entre la Suisse et l'UE, le nombre de migrants en provenance des pays de l'UE et de l'AELE a fortement augmenté. Cette augmentation a soulevé un débat sur les répercussions de la libre circulation des personnes et sur la manière dont les autorités peuvent gérer cette immigration. Le 27 janvier 2012, les CdG ont donc chargé le CPA de procéder à une évaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'ALCP, en examinant à la fois les répercussions de l'ALCP et l'action des autorités.

Tandis que les études réalisées jusqu'à présent sur le thème de la libre circulation des personnes ne sont que la photo d'un instant T (étude transversale), il s'est agi pour la première fois d'associer entre elles différentes données administratives et statistiques⁶ pour pouvoir retracer et analyser le parcours des migrants (étude longitudinale). L'analyse statistique a été confiée, à l'issue d'un appel d'offres, à la Haute école spécialisée bernoise Travail social et à Interface GmbH, Lucerne, qui se sont appuyées, pour ce faire, sur les bases légales préparées par le CPA. Ce dernier a en outre analysé un grand nombre de documents administratifs de la Confédération et interrogé différents représentants de l'administration fédérale, en particulier de l'Office fédéral des migrations (ODM), mais aussi du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ou encore de l'Office fédéral des assurances sociales, ainsi que des experts en droit. Conformément à une décision des CdG, le CPA a renoncé à analyser en profondeur la mise en œuvre par les cantons.

Le 4 avril 2014, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a donné son feu vert à la publication du rapport d'évaluation du CPA.

Principaux résultats

L'immigration dans le cadre de l'ALCP est avant tout une migration de travailleurs

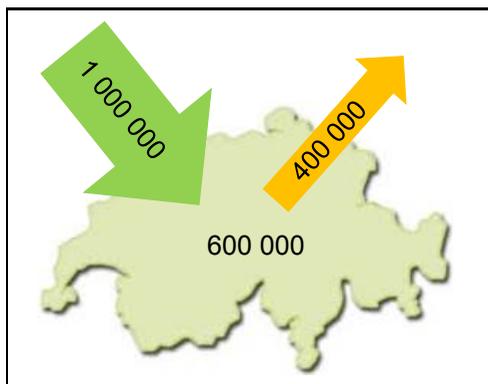
Les personnes ayant immigré en Suisse dans le cadre de l'ALCP sont principalement des personnes actives dont une large part est jeune et qualifiée. Les trois quarts des migrants exercent une activité lucrative (57 % exercent une activité de manière permanente, 17 % avec des interruptions). La migration est dynamique: sur près d'un million de personnes venues en Suisse entre mi-2002 et fin 2011 dans le cadre de l'ALCP, nombreuses sont celles qui ont quitté le pays, si bien que l'immigration nette relevant de l'ALCP s'élevait à quelque 600 000 personnes à la fin de l'année

⁶ Des données personnelles sensibles, qui provenaient de différentes sources, ont été associées et évaluées. Le CPA a soumis sa procédure au Préposé fédéral à la protection des données afin de limiter autant que possible les atteintes aux droits de la personnalité. La plupart des données ont été rendues anonymes.

2011 (voir *illustration 1*). Par ailleurs, des modélisations montrent que cette migration réagit aux besoins du marché suisse en variant selon la situation conjoncturelle et la saison.

Illustration 1

Immigration brute et nette en Suisse dans le cadre de l'ALCP (2002–2011)



Le taux de perception de prestations sociales des migrants augmente et son évolution devrait être observée attentivement.

Au cours des premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, le taux de perception de prestations sociales des migrants était inférieur à celui des Suisses et des migrants venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP. Ce taux augmente avec la durée moyenne du séjour, tant en ce qui concerne l'indemnité de chômage (IC) que l'aide sociale. Le taux moyen de recours à l'aide sociale des migrants relevant de l'ALCP était de 0,9 % en 2010, soit deux fois moins important que celui des Suisses. En revanche, leur taux de recours à l'IC était déjà supérieur à celui des Suisses au cours des deux dernières années passées sous revue (2009 et 2010). On remarque par ailleurs que ces taux et leur évolution varient fortement selon le pays d'origine des migrants. Les taux de recours aux prestations sociales des migrants des pays du sud de l'UE-17, qui travaillent pour la plupart dans des secteurs proposant des bas salaires et des conditions de travail précaires, sont en particulier largement supérieurs aux taux suisses. Globalement, ces taux ne se sont pas encore stabilisés, d'où la nécessité de continuer à les observer.

L'analyse des données a en outre montré qu'en 2010, 0,5 % des migrants relevant de l'ALCP étaient des travailleurs pauvres, c'est-à-dire des personnes occupant un emploi tout en ayant recours à l'aide sociale. Ils représentent 60 % des migrants relevant de l'ALCP qui bénéficient de l'aide sociale. Étant donné qu'ils exercent une activité lucrative, leur droit de séjour ne peut être limité en dépit d'un recours à l'aide sociale.

L'évaluation confirme dans une large mesure les informations communiquées par les autorités fédérales sur les répercussions de l'ALCP, mais révèle toutefois que, durant longtemps, les autorités fédérales n'ont guère expliqué que la Suisse n'avait que peu de possibilités de réguler l'immigration intervenant dans le cadre de l'ALCP et qu'elles ont en outre tardé à instaurer les bases légales nécessaires à l'utilisation des quelques possibilités de régulation dont elles disposent.

Les résultats de l'évaluation confirment dans une large mesure les informations communiquées par les autorités fédérales sur les effets de l'immigration intervenue dans le cadre de l'ALCP. Cependant, pendant une longue période, les autorités n'ont pas suffisamment expliqué au public que la Suisse ne disposait que de peu de possibilités de réguler l'immigration en provenance de l'UE et de l'AELE. Ainsi, elles n'ont pas indiqué clairement que le droit de séjour des migrants ne peut être restreint que sous certaines conditions strictes, même en cas de perception de prestations sociales. Par ailleurs, les autorités ont tardé à instaurer les bases légales permettant l'échange d'informations entre les services des migrations et les services compétents en matière d'IC et d'aide sociale. Pendant longtemps, les services des migrations n'ont même pas pu vérifier si les migrants remplissaient encore les conditions de séjour prévues par l'ALCP et s'il ne fallait pas leur retirer leur droit de séjour.

L'ODM exerce son activité de surveillance de l'application de l'ALCP avec beaucoup de retenue et dispose d'informations insuffisantes sur l'application de l'accord par les cantons.

Il ressort de l'évaluation que l'ODM exerce sa surveillance sur l'application de l'accord par les cantons avec la plus grande retenue. Les bases légales lui permettraient une surveillance plus large, qui serait d'ailleurs appropriée. L'office ne dispose cependant pas, à ce jour, des bases d'informations nécessaires pour vérifier le respect des normes légales par les cantons. Avec le Système d'information central sur la migration (SYMIC), il aurait certes entre les mains un instrument de surveillance adéquat, mais celui-ci présente des défauts de conception et n'est pas utilisé par l'ODM à des fins de surveillance.

Application de l'accord par les cantons: des questions importantes restent sans réponse

Il ressort de l'analyse des données d'importantes disparités entre le but du séjour déclaré («activité lucrative») et l'exercice effectif d'une activité lucrative. Environ 8 % des personnes qui ont indiqué venir en Suisse pour y travailler (il s'agit d'une activité lucrative salariée dans 99 % des cas) y ont séjourné plus d'un an sans travailler. L'octroi des autorisations diffère elle aussi fortement d'un canton à l'autre: la part des personnes qui se voient octroyer directement un permis d'établissement C à l'échéance de leur premier permis de séjour de cinq ans varie selon les cantons de 15 % à 65 %. Il faudrait procéder à des clarifications supplémentaires auprès des cantons pour déterminer l'ampleur des différents problèmes, dont ceux précités, et expliquer les disparités constatées.

2.2.2 Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure

Objet et procédure

Il ne se passe pas un jour ou presque sans que la politique extérieure de la Suisse retienne l'attention des médias: participation de la Suisse à une conférence internationale, négociations avec l'Union européenne, signature d'un accord avec un autre pays ou voyage à l'étranger d'un membre du Conseil fédéral. Dans bien des cas, les commentaires font état de difficultés ou de désaccords. D'aucuns auront aussi révélé que les négociations ne sont souvent pas dirigées par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), mais par un autre département. Or, le DFAE a pour mission, en collaboration avec les autres départements, de veiller à représenter au mieux les intérêts de la Suisse et à assurer la cohérence de sa politique extérieure. Pour cela, les différents services fédéraux doivent se coordonner et collaborer.

Dans les années 1990, les CdG s'étaient déjà penchées sur la question de la coordination de la politique extérieure de la Suisse. Elles avaient alors estimé qu'en raison de l'internationalisation croissante, cette tâche de coordination était devenue non seulement plus difficile, mais aussi plus urgente. Depuis, les relations de la Suisse avec l'étranger ont été mises à rude épreuve, notamment si l'on songe au dossier fiscal ou au litige avec l'Allemagne portant sur le trafic aérien à destination et au départ de l'aéroport de Zurich. C'est la raison pour laquelle les CdG ont chargé le CPA d'étudier la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure. Le CPA s'est acquitté de son mandat en interrogeant un vaste échantillon de personnes qui travaillent à cette collaboration à des niveaux hiérarchiques divers⁷. Ces personnes sont issues de 21 services fédéraux qui couvrent l'ensemble des départements. Le CPA a ensuite procédé à l'analyse systématique des points de vue des personnes interrogées, qu'il a exposés, ainsi que ses appréciations, dans un rapport.

Le 4 mars 2014, la CdG-N a décidé de publier le rapport d'évaluation du CPA daté du 19 juin 2013.

Principaux résultats

De l'avis des personnes interrogées, la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure fonctionne bien dans l'ensemble, hormis quelques situations conflictuelles et certains domaines politiques apparemment confrontés à des problèmes plus importants. D'une manière générale, les départements ont la volonté de collaborer. Par conséquent, les positions ou solutions adoptées sont consensuelles, pertinentes et durables.

L'enquête du CPA a cependant aussi révélé que les conditions générales de la collaboration n'étaient pas clairement définies et qu'il existait peu de consignes ou de directives auxquelles se référer en cas de litige ou de problèmes. De tels garde-fous viendraient du reste restreindre l'indépendance des différents acteurs. Ce qui inquiète le plus le CPA, c'est le manque de vue d'ensemble relevé dans le domaine de la politique extérieure ainsi que l'inadéquation de certaines procédures de collaboration aux dossiers qui relèvent de la politique extérieure.

⁷ Pour la réalisation des entretiens, le CPA a été secondé par Monsieur Nico van der Heiden, du Centre pour la démocratie de l'Université de Zurich.

Une vue d'ensemble insuffisante

Ce qui manque à la politique extérieure de la Suisse, c'est une vue d'ensemble générale permettant au moins de définir les principaux intérêts du pays et, le cas échéant, d'établir un ordre de priorités. Si l'absence d'une telle conception synoptique peut conduire à des incohérences, voire à l'adoption de positions contradictoires, elle comporte avant tout le risque d'occulter les liens pouvant exister entre différents dossiers et donc celui de voir les autorités intéressées rater des occasions de mieux défendre certains intérêts majeurs par la négociation de concessions «croisées».

A l'heure actuelle, chaque département bénéficie d'une grande autonomie dans la poursuite des intérêts relevant de son domaine spécifique. Le DFAE, qui est chargé par l'ordonnance sur son organisation⁸ de conduire la politique extérieure de la Suisse et de coordonner les mesures de sauvegarde des intérêts du pays, n'est pas consulté systématiquement ou n'est souvent contacté que trop tardivement. Or, c'est précisément en changeant cet état de fait que l'on parviendrait à améliorer la vue d'ensemble. Le DFAE pourrait ainsi détecter les sujets et les intérêts importants, attirer l'attention des organes administratifs impliqués sur des rapports potentiels avec d'autres dossiers et les épauler dans la définition de leurs positions, dans la mise en place de solutions ou dans les négociations en perspective. Cela permettrait de garantir que les intérêts des différentes entités de l'administration sont connus lorsque des décisions de politique extérieure doivent être prises et qu'ils sont bien hiérarchisés afin de rendre possible, le cas échéant, certaines concessions croisées. Il n'appartient par contre pas au DFAE de définir lui-même ces priorités ou de décider de contenus spécialisés.

Comme les compétences et les directives en matière de collaboration dans le domaine de la politique extérieure ne sont pas suffisamment claires, cette coopération ne fonctionne pas toujours de manière satisfaisante à l'heure qu'il est. Dans le contexte des rapports avec l'Union européenne, il existe pourtant un concept qui permet aux interlocuteurs non seulement d'avoir une bonne vue d'ensemble, mais aussi de bien harmoniser leurs positions. Il se peut que cette approche puisse aussi être utile dans les rapports avec d'autres pays ou organismes particulièrement importants du point de vue de la Suisse.

Des procédures de collaboration lentes

La collaboration interdépartementale fonctionne et aboutit généralement à des positions consensuelles et pragmatiques. Il n'est cependant pas rare que la recherche d'une solution prenne beaucoup de temps. Le fait est que la meilleure des positions ne sert plus à rien si la situation a évolué entre-temps et si la solution envisagée devient caduque avant d'avoir pu être présentée.

Cette lenteur s'explique par le nombre de mécanismes de consultation qui caractérisent le système politique suisse. Si ces mécanismes restent bien adaptés à de nombreux dossiers parce qu'ils permettent l'obtention de solutions consensuelles et pragmatiques, ils sont, de l'avis de nombreuses personnes consultées, trop complexes et trop lents dans certaines situations pour être appliqués à la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure. Le CPA partage cet avis, estimant lui aussi que la souplesse et la capacité de réaction de la Suisse doi-

⁸ Ordonnance du 20.4.2011 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE), RS 172.211.1

vent être améliorées. Dans cette perspective, la mise en place de procédures de coordination mieux adaptées à certaines situations spécifiques devrait être examinée.

Dans le cadre de ses réflexions sur la lenteur des procédures, le CPA a aussi abordé le sujet du temps nécessaire à la participation des cantons et du Parlement. Les personnes interrogées ont estimé que cet aspect du problème ne devait pas être négligé lors des discussions visant à trouver des solutions permettant d'accélérer la réponse de la Suisse à certaines évolutions dans le domaine de la politique extérieure.

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

Objet et procédure

Atteignant un montant annuel de près de cinq milliards de francs, les coûts des médicaments représentent un cinquième environ de l'ensemble des coûts de l'assurance obligatoire des soins (AOS). Pour être remboursé par l'AOS, un médicament doit avoir été 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). A l'heure actuelle, environ 80 % des coûts des médicaments sont pris en charge par les caisses-maladie.

Certains acteurs ont critiqué différents aspects des procédures liées à l'inscription sur la LS. Ainsi, l'examen des critères d'admission par l'OFSP et la Commission fédérale des médicaments (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 amènerait à ne pas tenir suffisamment compte des considérations d'économicité.

L'objet de l'évaluation a été étudié sous trois angles différents. Tout d'abord, la qualité des nombreuses normes légales et administratives sur lesquelles reposent les procédures d'admission et de réexamen a été analysée par le professeur Thomas Gächter, de l'Université de Zurich. Le CPA a ensuite analysé la mise en œuvre des normes au moyen de dossiers sélectionnés et d'entretiens qu'il a menés avec des acteurs impliqués dans les procédures. Pour cette partie de l'évaluation, Josef Hunkeler, un ancien collaborateur du Surveillant des prix, a apporté son soutien spécialisé. Enfin, une comparaison a été effectuée par le professeur Tilman Slembeck, de l'Université de St-Gall, entre le système suisse et les systèmes allemand et autrichien afin de présenter d'éventuelles alternatives. L'étude vient compléter l'évaluation du CPA concernant la détermination et le contrôle des prestations médicales dans l'AOS effectuée en 2008⁹.

La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a décidé, le 25 mars 2014, de publier le rapport d'évaluation du CPA daté du 13 juin 2013.

⁹ CPA, 2008, Détermination et contrôle des prestations médicales dans l'assurance obligatoire des soins, 21.08.2008, FF 2009 5041.

Principaux résultats

Globalement, l'évaluation met le doigt sur différentes lacunes concernant la procédure d'admission et de réexamen sous l'angle légal ainsi que sur certaines difficultés en termes de mise en œuvre.

Critères d'évaluation imprécis et appréciation du bénéfice non systématique

L'OFSP et la CFM appliquent les critères EAE à chaque demande. Or, les autorités n'ont pas suffisamment précisé ces critères. Lors de l'examen de l'efficacité, le bénéfice des médicaments, notamment, est évalué de manière insuffisante et cette appréciation n'est pas fondée sur des critères homogènes. Cette situation se répercute entre autres sur la détermination des prix. Les deux instruments utilisés pour cette détermination présentent des lacunes. Ainsi, les prix courants de six pays de référence retenus pour la comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger sont pour certains nettement supérieurs aux prix effectivement payés, ce qui se traduit par des tarifs exagérés en Suisse. Le deuxième instrument, à savoir la comparaison avec des médicaments semblables en Suisse, serait globalement plus approprié. Il manque cependant une définition claire des médicaments devant être retenus dans cette comparaison, dont les résultats sont contestés. Globalement, le manque de clarté des critères d'évaluation affaiblit la position de l'OFSP à l'égard des fabricants de médicaments, souvent mieux armés que lui sur les plans scientifique et juridique.

Structure de la procédure et compétences manquant de clarté

En Suisse, la procédure d'admission des médicaments n'est pas clairement structurée. Ainsi, aucune distinction n'est faite entre évaluation thérapeutique et évaluation en termes de santé publique. L'OFSP et la CFM sont l'un et l'autre responsables de l'évaluation des médicaments. La répartition des tâches entre ces deux instances n'est toutefois pas claire. En outre, comme le montre notamment une comparaison avec l'étranger, ces instances ne sont pas dotées de ressources suffisantes pour les procédures qui leur sont confiées. Enfin, ni les requérants ni le public n'ont accès de manière transparente aux résultats des différentes étapes de la procédure.

Réexamen restreint et peu efficace

Le remboursement d'un médicament est réexaminé, depuis 2012, tous les trois ans. A cette occasion, seul l'aspect de l'économicité est traité au moyen d'une comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger. Par contre, l'efficacité et l'adéquation ne sont pas réexaminées, bien que de nouvelles connaissances puissent être disponibles. Vu les ressources dont dispose la section compétente au sein de l'OFSP, un réexamen plus approfondi ne serait de toute façon pas réaliste.

La réglementation du prix des génériques en contradiction avec l'économicité

L'AOS doit garantir un approvisionnement médical de qualité aux prix les plus avantageux possible. Cet objectif n'est pas atteint pour les génériques du fait de l'actuelle réglementation des prix.

Tandis qu'à l'étranger le prix d'une préparation originale diminue lors de l'admission d'un générique interchangeable, il demeure inchangé en Suisse, même après expiration du brevet. Le prix d'un générique correspond en Suisse au prix de l'original moins une marge fixe. L'assurance-maladie paie non seulement le médicament le plus avantageux, mais également la préparation originale correspondante, plus chère, ce qui est en contradiction avec l'objectif d'économicité. En outre, les

génériques sont sensiblement plus chers en Suisse qu'à l'étranger, même après soustraction de la marge fixe.

2.2.4 Collaborateurs externes de l'administration fédérale

Objet et procédure

Dans l'administration fédérale, des collaborateurs externes exercent souvent des fonctions similaires à celles assumées par le personnel interne employé selon le droit public. S'interrogeant sur l'ampleur, la légalité, la transparence ainsi que sur l'opportunité du recours aux collaborateurs externes par l'administration fédérale, les CdG ont chargé le CPA en janvier 2012 de conduire une évaluation sur cette thématique.

A la suite d'une analyse de données quantitatives des mandats confiés par l'ensemble de la Confédération, le CPA a conduit une étude approfondie sur le recours aux collaborateurs externes par neuf unités administratives couvrant l'ensemble des départements. Après de ces neuf unités, il a récolté des données sur plus de 900 contrats et conduit des entretiens avec près de 120 personnes, dont 27 collaborateurs externes, 35 représentants de la direction, des services juridiques ou des acquisitions et 48 responsables de la conduite directe et de l'engagement de collaborateurs externes.

Le 7 octobre 2014, la CdG-E a décidé de publier le rapport d'évaluation du CPA du 10 avril 2014.

Principaux résultats

Les résultats au niveau des neuf unités administratives sont représentatifs des problèmes et des enjeux du recours aux collaborateurs externes. Si l'ampleur du phénomène à l'échelle de l'administration fédérale ne peut pas être déterminée, une bonne estimation des dépenses et des effectifs a été réalisée au niveau des neuf unités étudiées.

Un phénomène de grande ampleur, notamment dans le domaine informatique

En 2012, les dépenses en matière de collaborateurs externes s'élevaient à plus de 137 millions de francs pour les neuf unités de l'administration analysées. Ces dépenses concernaient l'informatique pour une somme de 114 millions. Le recours à des collaborateurs externes correspond approximativement à 500 collaborateurs à plein temps (11 % des équivalents plein temps totaux) dans les neuf unités étudiées. En moyenne, le coût annuel d'un collaborateur externe est de l'ordre de 40 à 50 % plus élevé que celui d'un collaborateur interne. Ces différences de coûts sont néanmoins très variables selon les cas.

Des pratiques sujettes à discussion du point de vue légal

La forte proportion de marchés octroyés de gré à gré fait douter du respect des buts fixés par la loi sur les marchés publics relatifs au renforcement de la concurrence et à l'utilisation économique des fonds publics. Si la loi prévoit des exceptions à la mise au concours, celles-ci représentent cependant 30 % des cas en moyenne.

La mise en œuvre des dispositions légales concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes n'est pas uniforme. Seules les unités dont le métier est

l'informatique sont sensibles à ce risque et déclarent procéder à des contrôles systématiques tant pour le personnel interne qu'externe.

Un phénomène peu transparent

La problématique des collaborateurs externes est généralement bien connue au sein des unités; toutefois, dans plus de la moitié des unités étudiées, ce n'est qu'au moyen d'un travail conséquent qu'il est possible d'identifier ce type de collaborateurs. La transparence vis-à-vis du Parlement et du reste de l'administration au sujet de la présence de collaborateurs externes et des dépenses s'y référant est faible, voire absente. Au vu de l'ampleur du phénomène dans certains offices et des choix parfois peu économiques dictés en partie par des crédits en matière de personnel figés, cette absence de transparence financière est à souligner.

Un recours aux collaborateurs externes peu adéquat dans beaucoup de cas

Alors que la plupart des unités administratives déclarent engager des collaborateurs externes seulement pour acquérir temporairement des compétences pointues ou pour répondre à des pics d'activités, la pratique constatée est souvent différente. En effet, de nombreux collaborateurs externes sont engagés sur une longue durée au sein des unités administratives et effectuent des activités qui sont parfois au centre des prestations de l'office. La moitié des 137 millions de francs consacrés à l'engagement de collaborateurs externes en 2012 concerne des recours à une main d'œuvre externe qui sont appréciés comme inadéquats en raison de leur coût élevé, de leur régularité et/ou des risques de dépendance ou de sécurité qu'ils engendrent.

Un manque de pilotage

L'externalisation totale de certaines activités («outsourcing»), la réintégration d'autres activités par la création de postes internes ou encore le recours à des collaborateurs externes pour gérer des surcroûts d'activité constituent toutes des options qu'il faudrait privilégier selon le coût, les risques et le type de besoin. Une marge de manœuvre est nécessaire à l'administration, mais la décision quant à la manière de mobiliser les compétences doit se fonder sur une réflexion stratégique à moyen et long termes, actuellement absente au niveau du Conseil fédéral et de plusieurs unités administratives. Une distinction claire des tâches devant être complètement conduites à l'interne de manière durable et les critères qui permettent d'en confier d'autres à l'externe, soit par le recrutement de collaborateurs externes soit par l'externalisation totale d'activités, font souvent défaut, à l'exception des travaux menés actuellement dans ce sens à l'Office fédéral de l'informatique de la télécommunication et à la Base d'aide au commandement, de même que ceux déjà menés à l'OFSP.

En outre, l'attention (Parlement, Conseil fédéral, départements, direction des unités administratives) portée davantage sur les crédits du personnel que sur les crédits de biens et services peut occasionner des pratiques non économiques, voire sensibles du point de vue des risques de sécurité et de dépendance.

Dans ce contexte marqué par une forte pression sur les crédits de personnel et une tendance à l'augmentation des tâches confiées à l'administration, le recours aux collaborateurs externes par les unités administratives apparaît comme une solution compréhensible. Mais, compte tenu de l'ampleur du phénomène, des coûts et des risques qui lui sont attachés, force est de constater que l'encadrement de cette pratique par les départements et le Conseil fédéral fait défaut.

2.3 Projets en cours

A la fin 2014, deux évaluations étaient en passe d'être achevées, tandis que trois autres étaient en phase de réalisation. Sur ce total de cinq évaluations, deux (2.3.4 et 2.2.5) ont été choisies par les CdG lors de la définition de leur programme annuel le 31 janvier 2014 parmi une liste de quatre propositions établie par le CPA¹⁰; les CdG avaient retenu les trois autres un an plus tôt, dans le cadre de la définition de leur programme annuel 2013.

2.3.1 Coopérations internationales de l'armée suisse dans les domaines de l'instruction et de l'armement

Objet

Depuis la publication du rapport de 1999 sur la politique de sécurité, la Suisse est guidée par la devise «la sécurité par la coopération». Le Conseil fédéral et l'armée doivent rechercher activement des possibilités de coopération avec d'autres forces armées et les exploiter, par exemple pour vérifier les propres capacités de l'armée suisse, pour assimiler de nouvelles connaissances ou pour effectuer des exercices et des tests qui ne peuvent être menés en Suisse. Bien qu'elle ait conclu de nombreuses coopérations avec d'autres pays dans le domaine militaire, la Suisse ne peut s'appuyer, selon une analyse de l'EPF de Zurich, sur des directives stratégiques claires. De plus, certaines coopérations font régulièrement les gros titres, à l'instar de la coopération avec la Suède pour l'achat d'avions de combat ou de l'instruction dispensée à des soldats russes dans les montagnes suisses.

Dans ce contexte, les CdG ont décidé le 24 janvier 2013 de faire évaluer par le CPA les coopérations internationales dans le domaine militaire.

Questions principales

La sous-commission compétente de la CdG-E a décidé que le CPA devait étudier les deux domaines les plus importants pour les coopérations internationales: l'instruction militaire et l'armement. Celui-ci doit en particulier se pencher sur les liens entre les deux domaines. L'étude se concentre sur les accords internationaux sur lesquels est fondée la réalisation d'activités internationales.

L'évaluation vise à répondre aux cinq questions suivantes:

1. Les *bases légales* relatives aux coopérations internationales sont-elles claires?
2. Les *bases stratégiques* relatives aux coopérations internationales sont-elles claires?
3. Les bases légales et stratégiques sont-elles *respectées* lors de la conclusion de coopérations internationales?

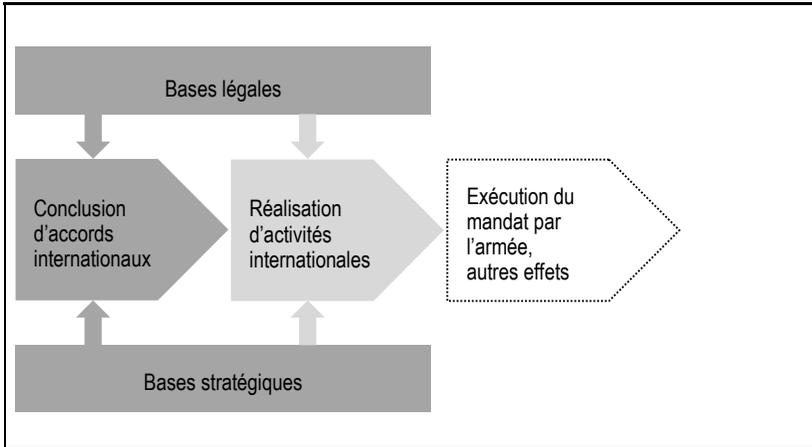
¹⁰ Les quatre propositions d'évaluations sont présentées dans la note de bas de page 15 du rapport annuel 2013 du CPA; FF 2014 4917, 4941. Les sous-commissions des CdG les ont retenues parmi un choix plus large de thèmes proposés.

4. Les coopérations internationales dans le domaine de l’instruction et de l’armement sont-elles *reliées* entre elles et avec d’autres intérêts de politique extérieure de manière *appropriée* (sur le plan des directives et de la mise en œuvre)?
5. Les coopérations internationales sont-elles globalement *opportunes* s’agissant de la réalisation des objectifs?

Pour répondre aux questions ci-dessus, l’évaluation s’appuie sur le modèle d’analyse représenté dans l’*illustration 2*.

Illustration 2

Modèle d’analyse



Légende: en gris foncé: principaux points de l’évaluation; en gris clair: point secondaire de l’évaluation; en blanc: élément n’entrant pas dans le champ de l’évaluation

Procédure

Pour répondre aux questions citées plus haut, le CPA étudie les aspects suivants:

- *Bases légales – Mandat et compétences:* il s’agit de savoir, concernant les bases légales, comment les coopérations internationales dans le domaine de l’instruction et de l’armement s’insèrent dans le mandat légal de la Confédération et comment les compétences sont réglées lors de la conclusion d’accords internationaux.
- *Bases stratégiques – Objectifs, lignes directrices et priorités:* étant donné que les normes légales ne couvrent que le cadre général au sein duquel des accords de coopération internationale peuvent être conclus, il s’agit de déterminer quelles bases stratégiques le Conseil fédéral, le département et la direction des unités administratives concernées ont édictées dans des rapports publics ou dans des documents internes concernant l’orientation à donner aux accords. La question porte sur les objectifs des coopérations internationales, sur les lignes directrices ainsi que sur les priorités en termes de thématiques et de pays.

- *Mise en œuvre – Conclusion de contrats et réalisation d’activités*: en concluant des accords de coopération internationale, la Suisse prend des engagements en termes de droit international. Le CPA tente de savoir dans quelle mesure les bases légales et stratégiques sont respectées ce faisant. Dès lors que les données existantes le permettent, il vérifie également dans quelle mesure ces bases sont respectées lors de la réalisation des activités. Enfin, il s’emploie à répondre à la question de l’adéquation des coopérations, d’autant plus que celles-ci représentent une charge considérable.

Le CPA s’appuie en premier lieu sur des analyses de documents (lois, ordonnances, directives, documents stratégiques, contrats), complétées par des entretiens menés avec des responsables de l’armée et d’armasuisse ainsi qu’avec d’autres unités administratives impliquées, notamment de la Direction du droit international public et de l’Office fédéral de la justice. Enfin, il analyse les données existantes des unités administratives sur les activités internationales.

Le CPA a achevé la collecte de données à l’automne 2014. Il devrait présenter son rapport final à la sous-commission compétente de la CdG-E au premier trimestre 2015.

2.3.2 Indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l’administration fédérale

Objet

Au cours des deux dernières décennies, l’Etat a confié de plus en plus de fonctions de surveillance et de régulation qui lui étaient dévolues à des autorités extérieures à l’administration fédérale centrale afin que ceux-ci puissent exercer leur mission en toute indépendance vis-à-vis de la Confédération et de la branche. Il s’agissait en outre de leur garantir une marge de manœuvre entrepreneuriale dans l’organisation de leur travail. La délégation de tâches de ce type s’accompagne de défis et nécessite le pilotage du Conseil fédéral. Le système de pilotage est défini dans la loi et dans les ordonnances respectives: le Conseil fédéral est tenu d’appliquer ces bases normatives.

Certaines autorités de surveillance et de régulation ont fait parler d’eux en raison de l’entretien de liens d’intérêt réputés problématiques. A titre d’exemple, les médias ont mis en doute l’indépendance des organes de direction de l’Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et de l’Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN). Ils considèrent en outre comme dépassé le fait que des groupes d’intérêt économique siègent au sein de la Commission de la concurrence (COMCO).

C’est en raison de ces nombreux problèmes soulevés dans les médias que les CdG ont décidé, le 27 janvier 2013, de confier au CPA une évaluation sur l’indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l’administration fédérale décentralisée.

Questions principales

Dans le cadre de l’esquisse de projet, la sous-commission compétente de la CdG-E a focalisé l’étude sur la garantie de l’indépendance des autorités de surveillance et de régulation par le Conseil fédéral. En se basant sur les lois spéciales des différentes

autorités, celui-ci dispose de plusieurs possibilités pour assurer cette mission: nomination des membres des organes de direction, approbation des rapports d'activité, définition ou approbation des objectifs stratégiques des organes, etc. L'évaluation du CPA s'articule autour de deux axes: l'analyse des bases normatives et leur application. Elle s'attache à répondre aux questions suivantes:

- Quelles dispositions visant à garantir l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation figurent dans les lois et les ordonnances et comment peuvent-elles être classées?
- Quel jugement faut-il porter sur la concrétisation, par le Conseil fédéral, des bases légales concernant les autorités de surveillance et de régulation?
- Que penser de l'application des dispositions légales et de leur adéquation dans la pratique?

Quatre dimensions de l'indépendance ont été retenues pour l'analyse des bases légales concernant l'indépendance des autorités. L'illustration 3 présente ces dimensions et montre si elles concernent l'indépendance vis-à-vis de la Confédération et/ou du marché et quels critères utilisés dans l'évaluation les sous-tendent.

Illustration 3

Dimensions de l'indépendance

<p>Fonction <i>(Indépendance vis-à-vis de la Confédération et du marché)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ancrage, dans les textes normatifs, de l'indépendance générale et de l'indépendance vis-à-vis de la branche - Indépendance vis-à-vis de toute directive - Compétence législative propre - Droits de disposition et d'instructions propres 	<p>Institution <i>(Indépendance vis-à-vis de la Confédération)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Type de définition des stratégies et du contrôle de gestion - Compétence pour la nomination de la gestion opérationnelle - Latitude en termes d'organisation interne - Politique de recrutement et du personnel propre - Type/forme des rapports
<p>Personnel <i>(Indépendance vis-à-vis de la Confédération et du marché)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Procédure lors de l'élection ou de la non-réélection de l'organe de direction stratégique, y c. définition du profil requis - Règle en matière de conflits d'intérêts et de cumul des fonctions - Définition de la compétence spécialisée - Règles concernant la gestion opérationnelle - Règles concernant l'indépendance du personnel 	<p>Finances <i>(Indépendance vis-à-vis de la Confédération et du marché)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Pouvoir normatif par rapport au type/montant du financement propre - Sources de financement (redevances, taxes, indemnités, subventions, budget) indépendamment des parties prenantes importantes - Souveraineté en matière budgétaire

Source: bolz+partner / Centre de compétence en gestion publique, Université de Berne

Procédure

La première partie de l'étude (bases normatives), qui repose sur l'analyse de bases légales et de documents, a été réalisée par la société bolz+partner en collaboration

avec le professeur Andreas Lienhard, de l'Université de Berne. Elle a consisté à dresser un état des lieux des seize autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée par le biais d'une évaluation des prescriptions ancrées dans la loi et les ordonnances. Dans le cadre du rapport intermédiaire du CPA, la sous-commission compétente de la CdG-E a décidé, en s'appuyant sur cet état des lieux, que les bases légales seraient analysées de façon approfondie pour les cinq autorités suivantes: Swissmedic, IFSN, Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR), Commission fédérale de la communication (ComCom), COMCO. L'analyse est fondée sur les lois et ordonnances pertinentes ainsi que sur d'autres actes réglementaires, tels que directives et codes, édictés par le département compétent ou l'autorité lui-même.

Se basant sur les conclusions de la première partie de l'étude, le CPA a, au moyen d'entretiens et d'analyses de documents, étudié l'application des normes, en collaboration avec la société bolz+partner. Les entretiens ont été menés avec les acteurs impliqués au sein des départements ainsi qu'avec des membres des organes de direction et avec les acteurs concernés par les activités de surveillance et d'autorité.

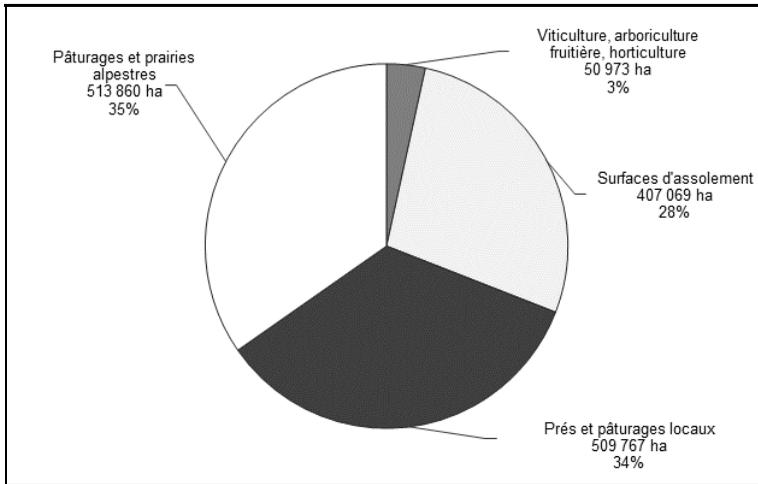
Le CPA présentera les résultats de son évaluation à la sous-commission compétente de la CdG-E début 2015.

2.3.3 Maintenance du maintien de la superficie des terres cultivables

Objet

Bien que l'on déplore depuis des décennies la diminution de la superficie des terres cultivables en Suisse, celle-ci n'a pu être enrayerée. Outre les bâtiments destinés aux transports, à l'artisanat, à l'industrie et au logement, les terrains de golf et les projets de revitalisation des eaux, notamment, menacent également depuis peu les surfaces agricoles utiles. La Constitution et la législation préconisent une utilisation mesurée des surfaces cultivables. Un bon tiers de la superficie de la Suisse, soit 1,5 million d'hectares, est constitué de *terres cultivables* utilisées de diverses manières dans l'agriculture (voir *illustration 4*). Selon l'Office fédéral du développement territorial (ARE), 28 % des terres cultivables sont décrites comme des *surfaces d'assolement (SDA)*. Les SDA étant notamment indiquées pour la culture intensive de céréales et d'autres produits alimentaires de base, elles tiennent une place particulière en termes d'approvisionnement alimentaire. Afin de maintenir les meilleures terres agricoles, le Conseil fédéral avait fixé, dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA) approuvé en 1992, la surface minimale d'assolement à garantir et l'avait répartie entre les cantons.

Superficie des terres cultivables 2004-2009 (total 1 481 669 ha)



Source: Office fédéral de la statistique (statistique suisse de la superficie)

L'art. 3 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)¹¹ prévoit que les autorités compétentes préservent le paysage et veillent à réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables¹². La Confédération exerce la haute surveillance sur la mise en œuvre, par les cantons, des prescriptions relatives à la protection des terres cultivables et doit elle-même tenir compte du maintien des SDA dans le cadre de ses projets, comme lors de la construction de routes nationales. Alors que, selon les chiffres fournis par l'Office fédéral de la statistique, (OFS) la superficie des terres cultivables diminue de façon continue, la Confédération n'a pour l'heure publié aucune information concernant l'étendue, la qualité et l'évolution des SDA. Il s'agit dès lors de savoir comment la Confédération remplit sa mission de haute surveillance et ce qu'elle entend pour encourager les cantons à maintenir suffisamment de surfaces destinées à l'agriculture (en particulier des SDA).

Dans ce contexte, les CdG ont décidé, le 27 janvier 2013, de charger le CPA d'évaluer les mesures visant à maintenir la superficie des terres cultivables.

¹¹ Loi fédérale du 22.6.1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700)

¹² Des surfaces doivent être réservées à l'agriculture en quantité suffisante en vertu du mandat constitutionnel relatif à l'agriculture. Ces surfaces sont celles qui contribuent non seulement à la sécurité d'approvisionnement, mais aussi au maintien du paysage rural, à la préservation des ressources naturelles et à l'occupation décentralisée du territoire (cf. Vallender, Art. 104, in: Ehrenzeller et al. [Ed.]: *St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung* [commentaire saint-gallois de la Constitution fédérale], Zurich/Bâle/Genève 2002, Ch. marg. 13).

Questions principales

Réunie le 2 septembre 2013, la sous-commission compétente de la CdG-N a, en se basant sur l'esquisse de projet du CPA, décidé de focaliser l'évaluation sur la mise en œuvre du PS SDA, sur la surveillance exercée par la Confédération sur l'exécution par les cantons et sur les efforts déployés par la Confédération en vue de ménager les SDA dans le cadre de ses propres projets.

L'évaluation vise à répondre aux questions suivantes:

- Quelle est l'importance de la diminution de la superficie des terres cultivables depuis le début des années 1980?
- Quel jugement porter sur l'adéquation du droit fédéral relatif à la limitation de l'utilisation de terres cultivables pour des constructions de logements?
- La surveillance exercée par la Confédération sur l'exécution, par les cantons, des prescriptions visant la protection des terres cultivables, en particulier des SDA, est-elle appropriée?
- Que penser de la préservation des terres cultivables, en particulier des SDA, dans le cadre de projets de la Confédération?

Procédure

Pour répondre aux questions ci-dessus, le CPA procède comme suit:

- *Analyse quantitative de la diminution de la superficie des terres cultivables:* les données de la statistique de la superficie établie par l'OFS permettent de déterminer l'ampleur de la diminution de la superficie des terres cultivables au cours des 25 dernières années et les raisons de cette diminution.
- *Réflexion sur le droit fédéral:* ce point se focalise sur les instruments prévus par le droit fédéral qui garantissent les différentes utilisations de surfaces protégées par le droit afin de stopper la diminution de la superficie des terres cultivables due à la construction de logements. Dès lors qu'elles sont importantes pour la préservation des terres cultivables, les modifications adoptées dans le cadre de la révision partielle de la LAT, entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014, sont évoquées.
- *Analyse des plans directeurs cantonaux actuels approuvés par le Conseil fédéral:* étant donné les questions soulevées, il s'agit surtout d'enquêter sur l'importance accordée au maintien des terres cultivables dans les plans directeurs et sur la qualité de l'examen des intérêts qui s'y rapportent. Six plans directeurs sont examinés de manière approfondie.
- *Analyse de projets de la Confédération:* sur la base d'une sélection de projets de la Confédération, l'évaluation doit déterminer si l'examen des intérêts satisfait aux exigences de la jurisprudence la plus récente. Elle examine également la façon dont la procédure s'est déroulée au sein de l'administration.

L'analyse et l'évaluation de l'exécution du PS SDA et de la LAT sont basées sur une enquête réalisée auprès des services cantonaux compétents ainsi que sur des entretiens avec les responsables de l'exécution au niveau de la Confédération et de certains cantons. Les entretiens visent en premier lieu à connaître la façon dont la Confédération a assumé son rôle et ce, d'une manière qui soit la plus différenciée possible, et à l'évaluer du point de vue des cantons.

L'analyse des plans directeurs cantonaux ainsi que des projets de la Confédération a été confiée aux entreprises Ecoplan SA et Evaluanda. Monsieur Lukas Bühlmann (directeur de l'Association suisse pour l'aménagement national, VLP-ASPAN) apporte son soutien spécialisé à l'évaluation.

Le CPA devrait présenter son rapport final à la sous-commission compétente de la CdG-N au cours du deuxième trimestre 2015.

2.3.4 Adéquation du personnel au service diplomatique

Objet

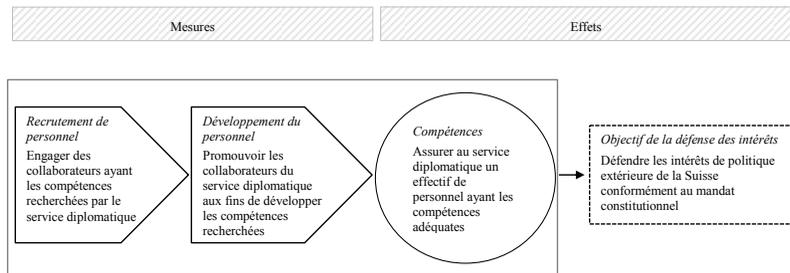
Pour servir au mieux l'objectif général de la politique extérieure, à savoir la défense des intérêts de la Suisse à l'étranger, il est nécessaire de pouvoir compter au sein du service diplomatique sur des collaborateurs disposant des compétences adéquates. Le service diplomatique compte actuellement quelque 360 collaborateurs, qu'il occupe soit à l'étranger soit à la centrale à Berne. Le recrutement de personnel pour le service diplomatique, mais aussi la carrière diplomatique en tant que telle, ont été l'objet de remises en question de plus en plus fréquentes ces dernières années: d'une part parce que certains collaborateurs du service n'ont pas passé le concours d'admission ou suivi la filière diplomatique, d'autre part en raison du nombre de collaborateurs qui quittent prématurément le service diplomatique. De plus, le champ d'activité des personnes travaillant au service diplomatique a beaucoup changé et les sujets d'envergure internationale sont toujours plus complexes. Compte tenu de ces différents facteurs, il importe de se demander si le système actuel permet d'engager des personnes possédant les compétences idoines et si la stratégie et les instruments garantissent au service diplomatique un personnel adéquat pour défendre les intérêts de la Suisse à l'étranger.

Au vu de ce qui précède, les CdG ont, le 31 janvier 2014, chargé le CPA de se pencher sur le recrutement et le développement du personnel du service diplomatique.

Questions principales

Conformément à la décision de la sous-commission de la CdG-E, l'évaluation se focalise sur les compétences requises pour le service diplomatique, sur les moyens de recruter des collaborateurs disposant des compétences idoines pour ce service (sur et hors concours) et sur les instruments de développement du personnel dont le DFAE dispose pour s'assurer le personnel dont il a besoin. En revanche, l'évaluation ne porte pas, comme l'indique l'*illustration 5*, sur l'objectif de défense des intérêts de la Suisse.

Modèle d'analyse



Légende: Pointillés: élément n'entrant pas dans le champ de l'évaluation

L'évaluation s'emploie à répondre aux questions ci-dessous:

- Quelles sont les compétences dont le service diplomatique a besoin pour défendre les intérêts de la Suisse à l'étranger?
- Le système de recrutement actuel permet-il d'engager des collaborateurs dont les compétences correspondent au profil recherché par le service diplomatique?
- Le système de développement du personnel permet-il de maintenir un effectif suffisant de collaborateurs possédant les compétences recherchées?

Procédure

Si l'on veut être en mesure de donner une réponse fondée aux questions posées, une analyse du cadre normatif et des documents pertinents (DFAE et Direction des ressources) s'impose.

Ce sont ensuite des entretiens avec les services concernés au DFAE, avec la commission d'admission ainsi qu'avec des experts qui doivent permettre de répondre aux questions concernant le recrutement et le développement du personnel ainsi que les compétences recherchées et d'évaluer la pertinence du système actuel.

A titre complémentaire, le CPA organise un sondage en ligne des collaborateurs du service diplomatique afin d'obtenir un relevé très large des compétences requises dans ce service ainsi qu'un éclairage additionnel des instruments dont le service diplomatique dispose actuellement pour le recrutement et le développement de ses collaborateurs.

Le CPA devrait présenter son rapport final à la sous-commission compétente de la CdG-E à la fin de l'été 2015.

2.3.5 Pilotage de la formation professionnelle

Objet

Avec 230 000 personnes suivant une formation initiale et des coûts annuels pour les pouvoirs publics de l'ordre de 3,6 milliards de francs, dont un quart à charge de la

Confédération, la formation professionnelle est au cœur du système de formation suisse. Son importance dans le lien avec le marché du travail et ses succès sont reconnus en Suisse comme à l'étranger.

La loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr)¹³ est entrée en vigueur en 2004. Selon l'art. 1 LFPr, la formation professionnelle est la tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail. La Confédération, représentée par le Secrétariat d'Etat à la formation à la recherche et à l'innovation (SEFRI), est responsable du pilotage stratégique, du développement et de la qualité de l'ensemble du système. Elle est également compétente pour édicter des ordonnances sur la formation professionnelle initiale et reconnaître les règlements d'examens, ainsi que les filières de la formation professionnelle supérieure. Les cantons sont chargés de l'exécution et de la surveillance de la formation professionnelle. Ils participent également au développement de ce domaine. Les contenus de la formation sont définis par les organisations du monde du travail (Ortra) qui sont responsables de leur adaptation constante aux évolutions économiques et sociales. Le but est de disposer d'offres de formation qui s'orientent sur les qualifications professionnelles demandées et sur les emplois disponibles.

En 2010, après six ans d'application de la loi, le Conseil fédéral tirait un bilan positif dans le cadre de sa réponse¹⁴ à un postulat relatif à son engagement en faveur de la formation professionnelle. Toutefois, des critiques ont été émises par des milieux spécialisés concernant la qualité du partenariat entre les divers acteurs et le manque de suivi apporté aux actions entreprises par l'administration fédérale. Dans ce contexte, les CdG ont chargé, le 31 janvier 2014, le CPA de procéder à une évaluation du pilotage de la formation professionnelle.

Questions principales

Selon une décision de la sous-commission compétente de la CdG-N, cette évaluation se concentre sur le partenariat entre les différents acteurs dans le cadre du pilotage de la formation professionnelle. Elle vise à répondre aux questions suivantes:

- Que penser de la qualité du partenariat entre les différents acteurs?
- Comment juger de la répartition des compétences entre les différents acteurs?
- Comment apprécier l'usage des compétences de la Confédération et des autres acteurs?
- Que penser de ce partenariat dans le cadre de la conduite d'activités stratégiques?

Procédure

Pour répondre aux questions citées plus haut, le CPA analyse les bases normatives ainsi que les documents pertinents (tels que directives, stratégies, processus, procès-verbaux, prise de position). De plus, il mène des entretiens avec les personnes responsables au sein de l'administration, des cantons et des organisations du monde du travail. Afin d'analyser concrètement le partenariat, cette évaluation se fondera

¹³ Loi fédérale du 13.12.2002 sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10)

¹⁴ Nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle. Bilan après six ans d'application. Rapport du Conseil fédéral sur le soutien à la formation professionnelle duale (en réponse au postulat Favre 08.3778). Berne, septembre 2010.

sur l'étude de cas. Comme le champ de la formation professionnelle est très vaste, il est prévu de se concentrer sur l'étude des thèmes stratégiques les plus pertinents pour l'ensemble des acteurs. La façon dont la Confédération conçoit son rôle en matière de pilotage et la manière dont elle l'exerce seront étudiées en particulier.

Le CPA devrait présenter son rapport final à la sous-commission compétente de la CdG-N à l'automne 2015.

2.4 Nouvelles évaluations en 2015

Lors du processus de recherche de nouveaux thèmes effectué en 2014, le CPA a tout d'abord soumis douze idées de thèmes aux sous-commissions des CdG afin que celles-ci établissent un ordre de priorités parmi les sujets les concernant. Se référant à cet ordre de priorités, le CPA a ensuite examiné de manière approfondie neuf propositions. Il en a conclu que, à l'heure actuelle, seuls sept sujets pouvaient se prêter à une évaluation¹⁵. Le 29 janvier 2015, les CdG ont décidé de retenir les deux sujets suivants pour leur programme annuel 2015:

- effets des accords de libre-échange,
- comptage électronique des voix (e-counting).

De plus, les CdG ont choisi le sujet suivant comme thème de réserve:

- utilisation de différents scénarios de l'évolution de la population.

3 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

Au cours de l'exercice sous revue, le recours à des experts externes s'est monté à 167 000 francs. 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 2014

Projet	Dépenses en francs	Etat
Indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée	80 000	achevé
Maintien de la superficie des terres cultivables	87 000	en cours

¹⁵ Propositions d'évaluations formulées par le CPA pour 2015:

- DFAE/DDPS: Vente de biens immobiliers par armasuisse.
- DFF/DEFR: 1) Coûts administratifs liés aux contributions à la qualité du paysage; 2) Effets des accords de libre-échange.
- DFI/DETEC: 1) Utilisation de différents scénarios de l'évolution de la population; 2) Nouvelle structure des compétences dans le domaine des routes nationales à la suite de la RPT.
- DFJP/ChF: 1) Comptage électronique des voix (e-counting); 2) Examen préliminaire formel des initiatives populaires.

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

- Bättig, Christoph/Tobler, Andreas (2014), Kommentar zum ParlG, Art. 27 Überprüfung der Wirksamkeit, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, éd. Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss, Bâle, p. 242–251.
- Ledermann, Simone (2014), Evidence-Based Policy: Die Rolle der Bundesverwaltung, Berne, KPM-Verlag.
- Ledermann, Simone (2014), Evidenz und Expertise im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess: Die Rolle von Verwaltung und externen Experten, in: Swiss Political Science Review 20(3), p. 453–485.

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

- 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*),
- du cours Master Evaluation des politiques publiques de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP, sujet: *le Contrôle parlementaire de l'administration, son contexte et son activité d'évaluation*),
- du Forum de législation (sujet: *les activités d'évaluation du CPA*).

Par ailleurs, des collaborateurs du CPA ont présenté l'activité d'évaluation du CPA à des commissions parlementaires en Suisse et à l'étranger ainsi qu'à des représentants d'organes parlementaires, et notamment:

- à la Commission de gestion du Canton de Vaud (COGES),
- à une délégation du Parlement de la République de Serbie,
- à une délégation du National Assembly Research Service of Republic of Korea,
- au Chef du Secrétariat des évaluations et des recherches, Division des services des commissions parlementaires, du Parlement suédois

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99, fax +41 58 322 96 63

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

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

Langues originales du rapport: allemand et français (chap. 2.2.4 et 2.3.5)

