

Rapport annuel 2009
du Contrôle parlementaire de l'administration

**Annexe au rapport annuel 2009 des Commissions de gestion et de la
Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 22 janvier 2010

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2009

Dans le présent rapport annuel, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) passe en revue un exercice marqué par une activité intense, au cours duquel il a achevé quatre évaluations, un audit de gestion et un projet succinct à l'attention des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et mené trois autres évaluations et un audit de gestion ainsi que des mandats dans le cadre de l'inspection portant sur la crise financière.

Projets achevés

Le fait que l'assurance-chômage était déjà retombée dans les chiffres rouges trois ans après son assainissement ainsi que les fortes différences cantonales en matière de taux de chômage laissaient penser que les organes fédéraux ne remplissaient pas de manière adéquate leurs tâches de conduite et de surveillance. Il ressort de l'évaluation de la conduite et de la surveillance de l'assurance-chômage que les activités menées par la Confédération fonctionnent en général correctement: les bases légales sont cohérentes, la stratégie et le pilotage sont fondés sur des objectifs et des instruments adéquats. Une politique de contrôle dure des caisses de chômage est accompagnée d'une culture d'amélioration et de collaboration. Les problèmes mis au jour par l'évaluation résident avant tout a) dans le manque de transparence au niveau du choix des membres de la commission de surveillance ainsi que dans la représentativité de sa composition b) dans les mécanismes de détection de situations problématiques et dans les réactions au niveau du Conseil fédéral, de la commission de surveillance et de l'organe de compensation, et c) dans la surveillance de l'application menée par le Conseil fédéral. La marge de manœuvre accordée aux organes d'exécution a abouti à des solutions inégales du point de vue de leur efficacité, à des pratiques hétérogènes et à des résultats différenciés qui ne sont pas entièrement explicables. Mais, jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'a pas jugé que cette hétérogénéité était contradictoire avec la nécessité d'application uniforme du droit, à laquelle il doit veiller.

Six ans après l'entrée en vigueur de la loi sur le personnel de la Confédération, des doutes ont été émis sur la qualité du pilotage et de la mise en œuvre de la politique du personnel ainsi que sur l'atteinte des principaux objectifs en matière de personnel. L'évaluation du pilotage de la politique du personnel de la Confédération montre que les problèmes ne résident pas dans les conditions de travail (salaires, équilibre vie professionnelle et privée, formation) ni dans l'atteinte des principaux objectifs de la loi. Les principaux déficits mis au jour résident dans le pilotage effectué par le Conseil fédéral et le Département fédéral des finances. En effet, la décentralisation des compétences en matière de gestion des ressources humaines n'a de loin pas été accompagnée d'un renforcement des tâches de pilotage, pourtant annoncé par le Conseil fédéral.

La collaboration entre l'administration fédérale et les ONG (organisations non gouvernementales) a fait l'objet de critiques récurrentes de la part des responsables politiques et des médias, notamment dans le domaine de la coopération au développement. Le CPA a donc réalisé une étude détaillée du pilotage des collaborations avec des ONG dans le domaine de la coopération au développement et, à des fins de comparaison, dans les domaines agricole et environnemental. Pour cela, il a étudié et analysé aussi bien les normes légales que la pratique de pilotage des collaborations dans 14 cas. Le CPA a constaté que, dans de nombreux cas, l'administration ne réagit pas de manière appropriée aux deux principaux risques que présente la collaboration avec des ONG: les mesures visant à réduire au minimum les changements d'affectation de fonds publics sont suffisantes dans seulement cinq des cas étudiés et les mesures préventives, prises pour éviter l'émergence de situations monopolistiques, sont satisfaisantes dans un seul des 14 cas étudiés. Dans le même temps, la comparaison transversale a montré que, parmi les cas étudiés, certains utilisent les méthodes appropriées pour éviter ces lacunes.

*Aux termes de l'article 174 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.), le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération. Il détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale, il planifie et coordonne les activités de l'Etat (art. 180 Cst.) Le Conseil fédéral dispose des instruments de planification, de pilotage et de compte rendu les plus divers, mais la façon dont il les utilise véritablement pour le pilotage stratégique et la conduite du pays manque de transparence. Dans ce contexte, la CdG-N a chargé le CPA en 2008 de réaliser une **étude sur les informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et sur le rôle de la Chancellerie fédérale**. Il s'agissait d'analyser et d'évaluer les relations entre les différents instruments, l'utilisation des instruments de pilotage et des informations correspondantes par le Conseil fédéral ainsi que le rôle de la Chancellerie fédérale. Le CPA a présenté son rapport final en octobre 2009 aux sous-commissions compétentes des CdG. Il est prévu que le rapport soit publié courant 2010.*

*L'audit de gestion **Office vétérinaire fédéral (OVF)** a consisté en une appréciation sommaire de la direction politique et de la gestion opérationnelle de l'office. Les résultats positifs prédominent. L'étude parvient à la conclusion que l'office est bien piloté et dispose d'un éventail d'instruments de gestion allégé et bien en place. Cet éventail pourrait éventuellement être optimisé s'il était conçu et appliqué de façon plus homogène. Les relations avec les partenaires, en particulier avec les services vétérinaires des cantons, sont bonnes. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, toutefois, la délimitation des compétences entre l'OVF et d'autres services fédéraux reste imprécise et les besoins en matière de coordination sont élevés. Cela ne remet toutefois pas en question la bonne impression générale de l'audit de gestion. Globalement, l'OVF remplit bien sa mission avec des ressources limitées.*

*La décision d'adjuger pour l'ensemble de l'administration fédérale le **domaine de la gestion du temps** à une seule entreprise a soulevé un certain nombre de questions quant à la transparence du processus de décision et à sa justification. La CdG-E a confié au CPA un mandat succinct visant à analyser le processus d'adjudication et à déterminer si la décision avait été prise sur la base d'un examen des critères éco-*

nomiques et si elle était conforme au droit de la concurrence. Ce projet a mis en évidence des lacunes importantes dans le processus de décision.

Projets en cours

A l'issue de l'inspection qu'elles ont effectuée sur les circonstances de la nomination de Roland Nef à la tête de l'armée suisse (rapport de la CdG-N du 28 novembre 2008), les CdG ont décidé de faire une évaluation transversale de la **nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral**, le CPA étant chargé de sa réalisation. La procédure de recrutement est au cœur de l'étude. Il est prévu d'étudier 28 procédures de recrutement mises en œuvre ces quatre dernières années, dix d'entre elles devant être reproduites dans le détail. Dans le cadre des travaux en cours, des difficultés considérables surgissent concernant l'accès aux informations et le respect du droit à l'information des CdG et du CPA. Pour cette raison, il est impossible pour l'heure de dire si l'étude pourra être réalisée comme prévu.

Ces dernières années, les médias et les syndicats se sont fait l'écho à plusieurs reprises de problèmes importants au sein de l'Administration fédérale des douanes (AFD) et plus particulièrement au sein du Corps des gardes-frontière (Cgfr). Les problèmes, sur lesquels le Parlement s'est penché, portent avant tout sur les effectifs restreints du Cgfr ainsi que sur la réalisation des tâches et la définition des priorités. C'est la raison pour laquelle, mandaté par la sous-commission compétente de la CdG-E, le CPA effectue depuis juin 2009 une **évaluation du pilotage stratégique ainsi que de la gestion des tâches et des ressources de l'AFD** et de ses deux unités: la partie civile des douanes et le Cgfr. L'étude est focalisée sur l'analyse et l'appréciation du cycle de pilotage de l'AFD. Ce cycle comprend le pilotage stratégique de l'AFD par le département ainsi que la gestion et la mise en œuvre opérationnelles au sein de l'AFD même. Le CPA se penche en outre sur la collaboration du Cgfr avec le DDPS et avec les cantons. Les résultats de l'évaluation devraient être disponibles au cours du deuxième trimestre 2010.

Du 18 novembre 2009 au 11 mai 2010 la Suisse assume **la présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe**. A la demande de la délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, les CdG ont décidé d'évaluer cette présidence. Conformément à la décision de la sous-commission compétente de la CdG-E, il s'agit de savoir comment la Suisse utilise la marge de manœuvre que lui procure cette présidence pour mettre en œuvre ses objectifs de politique étrangère et les objectifs clés du Conseil de l'Europe. Dans la mesure du possible, une comparaison avec la présidence suédoise (de mai 2008 à novembre 2008), qui a été évaluée par un autre service, sera effectuée. Il est prévu de présenter le rapport final à la sous-commission au cours du dernier trimestre 2010.

Le CPA réalise en outre un **audit de gestion consacré à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)**. Il s'articule autour de la question centrale suivante: dans quelle mesure les instruments de pilotage sont-ils appropriés pour garantir la réalisation du mandat politique? L'étude porte sur le cycle de gestion de l'office ainsi que sur les interfaces avec le département et le Conseil fédéral. Dans quelle mesure le mandat confié à l'OFEV est-il clair? Les processus de la mise en œuvre du mandat sont-ils clairement définis? La réalisation des objectifs fait-elle l'objet d'un

contrôle? Voilà les questions auxquelles il s'agit de répondre en analysant les instruments de planification, de réalisation et de contrôle.

*Le CPA collabore en outre aux travaux du groupe de travail des CdG portant sur la **crise financière**. Il s'occupe notamment de l'analyse du comportement des autorités suisses à l'aune de celui des autorités étrangères ainsi que de la gestion d'un mandat d'expertise y afférant.*

Table des matières

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2009	2532
Liste des abréviations	2537
1 Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale	2538
2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire	2539
2.1 Aperçu des projets achevés et en cours	2539
2.2 Projets achevés	2539
2.2.1 Conduite et surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération	2539
2.2.2 Evaluation du pilotage de la politique du personnel de la Confédération	2543
2.2.3 Collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales	2545
2.2.4 Informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et rôle de la Chancellerie fédérale	2548
2.2.5 Audit de gestion Office vétérinaire fédéral	2549
2.2.6 Projet succinct: analyse de l'octroi d'un mandat portant sur la gestion du temps de travail	2551
2.3 Projets en cours	2551
2.3.1 Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral	2551
2.3.2 Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et des ressources	2553
2.3.3 Présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe	2555
2.3.4 Audit de gestion Office fédéral de l'environnement	2558
2.3.5 Comportement des autorités dans le cadre de la crise financière	2559
3 Publications autres que les publications du CPA, exposés et séminaires	2560
4 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts	2561
5 Nouvelles évaluations en 2010	2561
Annexe	
Propositions d'évaluations et d'audits de gestion formulées par le CPA pour l'année 2009	2562

Liste des abréviations

AFD	Administration fédérale des douanes
Art.	Article
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CF	Conseil fédéral
Cgfr	Corps des gardes-frontière
ChF	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse (RS 101)
DDC	Direction du développement et de la coopération
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
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
ill.	Illustration
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFPER	Office fédéral du personnel
OLPA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement; RS 171.115)
ONG	Organisation non gouvernementale
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
OVF	Office vétérinaire fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
WE	Coopération et développement économiques

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.¹ Compte tenu du nombre et de la diversité des missions de l'Etat d'une part, des moyens limités de ce dernier d'autre part, l'évaluation constitue un outil majeur pour une gestion publique efficace. En complément des outils classiques du contrôle politique, l'évaluation permet d'étudier scientifiquement la conception, la mise en œuvre et les effets de mesures prises par l'Etat. Le CPA réalise des évaluations sur mandat des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et évalue, à la demande des commissions législatives, l'efficacité des mesures prises par l'Etat.

Depuis 2006, le CPA réalise également des *audits de gestion*, lesquels étudient la direction politique et la gestion opérationnelle de services fédéraux sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. A l'instar d'un bilan médical, il ne s'agit pas d'émettre le diagnostic le plus précis mais le plus large possible sur les points forts et les points faibles des instruments concernés et de leur mise en œuvre. L'audit de gestion peut par exemple consister à vérifier si le service fédéral dispose d'un mandat clair, si les processus de la mise en œuvre sont clairement définis et bien ancrés et si la réalisation des objectifs est contrôlée. Le CPA se charge en outre de *mandats succincts* visant à clarifier des questions spécifiques dans le cadre des objets en cours des CdG.

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

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

Le CPA accomplit sa mission sur la base de mandats que lui confient les commissions parlementaires. Partie intégrante des Services du Parlement, il est subordonné administrativement au Secrétariat des CdG. Du point de vue scientifique, le CPA exerce son activité de manière autonome et dans le respect des normes pertinentes. Il coordonne ses activités avec les autres organes de contrôle de la Confédération (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 4,4 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, services ou personnes chargés de tâches de la

¹ La mission du CPA est décrite à l'art. 10 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement (OLPA; RS 171.115).

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

Confédération et ils peuvent requérir auprès d'eux les pièces et informations dont ils ont besoin. Le secret de fonction n'est pas opposable à l'obligation d'informer. Le CPA veille à la protection de ses sources d'information et il traite ses résultats d'évaluation de manière confidentielle, jusqu'à la décision formelle de publication, prise par les commissions.

2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire

2.1 Aperçu des projets achevés et en cours

Au cours de l'exercice sous revue, quatre évaluations, un audit de gestion et un projet succinct à l'attention des CdG ont été achevés. Ces projets sont présentés au ch. 2.2.

Le ch. 2.3 est consacré aux projets en cours: trois évaluations, un audit de gestion et des mandats réalisés dans le cadre de l'inspection portant sur la crise financière. Parmi les 30 propositions³ que le CPA leur avait soumises pour le programme annuel 2009, les CdG ont sélectionné les trois projets suivants:

- Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral,
- Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et des ressources,
- Audit de gestion: Office fédéral de l'environnement.

Par ailleurs, la délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé au CPA de réaliser une évaluation de la *présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*. Un quatrième projet sélectionné par les CdG dans le cadre de leur programme 2009, l'*autorisation et le contrôle des médicaments remboursés*, a dû être suspendu, car le CPA a été associé à l'inspection des CdG portant sur la crise financière.

2.2 Projets achevés

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

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

³ Vingt-six demandes d'évaluation et quatre demandes d'audit de gestion, voir annexe.

Pour ce faire, le CPA a conduit une quarantaine d'entretiens auprès des principaux acteurs du système de l'assurance-chômage: représentants de l'organe de compensation (responsable de la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-chômage, intégré au Secrétariat d'Etat à l'économie), de la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage (activités de surveillance financière et de conseil auprès du Conseil fédéral), des caisses de chômage (versement des indemnités de chômage), des autorités cantonales (conseil en placement, organisation des mesures de formation) et d'experts. Le CPA a aussi réalisé un sondage auprès de l'ensemble des cantons et des caisses de chômage, et confié une expertise juridique à un institut de recherche spécialisé⁴.

L'évaluation visait à répondre à deux questions majeures:

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

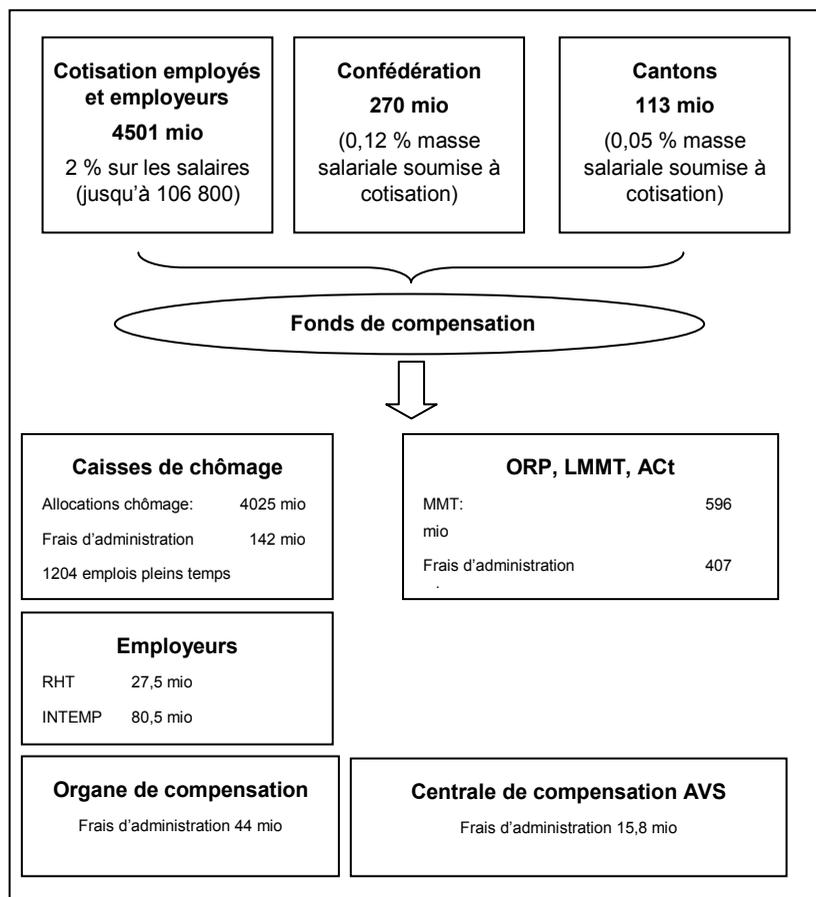
Concernant la première question, il est ressorti de l'analyse que les bases légales régissant les compétences en matière de conduite et de surveillance sont clairement définies. Les compétences sont précises et sont réparties de manière adéquate entre les différents acteurs responsables de l'exécution (caisses de chômage, offices régionaux de placement) et entre organes responsables de la conduite et de la surveillance: Conseil fédéral, commission de surveillance et organe de compensation.

La composition de la commission de surveillance prévue par la loi s'avère aussi adéquate, dès lors que l'on considère comme primordiale sa fonction de recherche de consensus et de conseil auprès du Conseil fédéral, en matière financière ou législative. La commission bénéficie ainsi de la présence des partenaires sociaux. Toutefois, l'absence de critères transparents concernant la sélection des partenaires sociaux pose problèmes quant à leur représentativité. Aussi, la présence de membres actifs dans des organes d'exécution est délicate.

La collaboration interinstitutionnelle encouragée par la loi, et source de gains d'efficacité, peut présenter également des dangers en termes financiers pour l'assurance-chômage (si celle-ci doit financer des prestations ne relevant pas directement du chômage mais davantage de la formation professionnelle, de la politique sociale ou de la politique d'intégration par exemple).

⁴ Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Prof. Dr. iur. Thomas Geiser, Université de St-Gall.

Principaux flux financiers du fonds de compensation, année 2006, en francs



ACt Autorité cantonale
 INTEMP Indemnité en cas d'intempéries
 LMMT Service de logistique des mesures relatives au marché du travail
 MMT Mesures relatives au marché du travail
 ORP Office régional de placement
 RHT Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

Source: CPA 2008

Concernant la deuxième question principale de l'évaluation, les constats suivants ont été posés. Au regard des objectifs fixés dans la loi et des résultats obtenus, la stratégie en matière de conduite et de pilotage des caisses de chômage et des organes cantonaux fonctionne plutôt bien. En effet, les caisses de chômage ont enregistré de forts gains d'efficacité. Pour les organes cantonaux (office régional de placement,

service de logistique des mesures relatives au marché du travail, autorité cantonale), la stratégie de conduite et de pilotage repose sur l'amélioration et la communication des résultats.

La stratégie vise aussi à donner une marge de manœuvre aux organes d'exécution de manière à s'adapter aux contextes locaux. Cela conduit bien entendu à des mises en œuvre différentes selon les cantons. Il est admis que les chômeurs ne soient pas traités de manière similaire (offre de formation par exemple), en raison des différences économiques, culturelles, et de formation. Toutefois, un traitement inéquitable est observé notamment dans la pratique des sanctions qui diffère fortement d'un organe à l'autre et d'un canton à un autre. Bien que ces différences ne soient pas entièrement explicables, les organes de la Confédération n'ont pas jugé que cette hétérogénéité de pratiques soit contradictoire avec la nécessité d'application uniforme du droit, à laquelle le Conseil fédéral doit veiller.

La commission de surveillance exerce ses activités de surveillance de manière adéquate. Ses activités déploient des effets sur l'organe de compensation ainsi que sur les changements législatifs. La création d'une commission d'experts a permis de réfléchir relativement tôt face au creusement de la dette du fonds de compensation. Toutefois, en raison de sa composition et de la présence de membres ayant une activité dans des organes d'exécution, il subsiste des doutes quant à la capacité de la commission à vouloir s'emparer de l'ensemble des thèmes «compromis de blocage». En matière de recherches financées par le fonds de compensation, il manque une stratégie quant à l'exploitation des résultats.

L'organe de compensation dispose d'instruments de conduite et de surveillance adéquats. La palette d'instruments est cohérente et répond à des objectifs d'efficacité, de risque et de qualité. Ils permettent de corriger certaines pratiques et ont un fort effet préventif. Les instruments ont pour effet de favoriser des dynamiques d'amélioration et d'apprentissage dans les organes d'exécution. Les contrôles relèvent aussi d'une politique dure et est ressentie comme telle (effet préventif dû aux contrôles et à leurs conséquences). Des potentiels d'amélioration existent dans le renforcement des synergies entre instruments de contrôle (contrôles matériel et financier) et la suppression des effets pervers dus aux contrôles, comme la dissimulation de fautes.

Enfin, le cas de la création d'emplois temporaires cantonaux dans le canton de Genève – emplois ayant pour conséquence de conférer un nouveau droit aux prestations de l'assurance-chômage – illustre les limites des dispositifs de détection précoce des problèmes d'une part, et d'autre part, certaines faiblesses au niveau des actions visant à une application uniforme du droit. Le Conseil fédéral, la commission de surveillance et l'organe de compensation ont tous été très passifs durant de nombreuses années face à cette situation.

2.2.2

Evaluation du pilotage de la politique du personnel de la Confédération

Six ans après l'entrée en vigueur de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)⁵, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a constaté que le Conseil fédéral était sur le point de procéder à une révision de cette loi sans avoir préalablement mené une évaluation. De plus, de nombreuses critiques étaient formulées sur la position de l'administration sur le marché du travail, la conduite du personnel ainsi que la mise en œuvre différenciée des départements. C'est pourquoi, dans le cadre de son programme 2008, la CdG-N a chargé le CPA d'effectuer une évaluation du pilotage de la politique du personnel de la Confédération.

Pour ce faire le CPA a mené une cinquantaine d'entretiens avec des Secrétaires généraux des départements, des directeurs d'offices fédéraux, des responsables des ressources humaines à l'échelle des départements et des offices, divers responsables de l'Office fédéral du personnel (OFPER) ainsi qu'avec des experts externes. Le CPA s'est en outre basé sur les différentes analyses et documents existants au sein de la Confédération. De plus, il a mandaté des experts pour l'analyse complémentaire de l'enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération, pour une analyse comparative de la politique du personnel de la Confédération avec quatre organismes privés ou publics ainsi que pour le suivi du projet.⁶ L'analyse du CPA a mis en évidence les principaux résultats suivants.

L'introduction en 2002 de la LPers a conféré une grande marge de manœuvre en matière de gestion des ressources humaines et davantage de flexibilité aux employeurs. Le projet de révision actuel de la LPers n'apparaît pas comme prioritaire auprès de la plupart des personnes interrogées bien qu'il s'attaque à la résolution de problèmes reconnus au niveau de certains processus bien précis (processus de licenciement notamment).

Fixés dans la loi, les buts de la politique du personnel sont clairs et modernes. Par contre, la stratégie visant à les atteindre n'est pas transparente. Le Département fédéral des finances (DFF) a probablement voulu concrétiser la stratégie, mais celle-ci se retrouve dispersée dans de nombreux documents dont l'importance, l'articulation et la validité ne sont pas claires. En outre, dans l'ensemble de ces documents, on constate une absence d'ancrage stratégique de la stratégie des ressources humaines. Cela signifie que la vision, les missions et autres orientations stratégiques spécifiques aux ressources humaines ne sont pas suffisamment reliées aux objectifs finaux de l'organisation tels que l'efficacité des processus ou la qualité des prestations.

Les manques d'engagement et de concrétisation quant au développement d'une véritable stratégie et politique du personnel pour l'ensemble de l'administration, s'illustrent notamment au travers de deux exemples: en l'espace de deux ans, le Centre de formation de l'OFPER a été supprimé – la formation était alors entièrement déléguée aux départements – pour être recréé à nouveau; en novembre 2006, le Conseil fédéral prenait connaissance du projet relatif à un nouveau système salarial devant donner plus de flexibilité, supprimer les automatismes au niveau de l'évolu-

⁵ RS 172.220.1

⁶ Professeur Adrian Ritz (Kompetenzzentrum für Public Management, Université de Berne) pour l'analyse complémentaire de l'enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération; l'entreprise Ernst & Young SA pour l'analyse comparative de la politique du personnel de la Confédération; Professeur Yves Emery (Institut de hautes études en administration publique) pour le suivi du projet.

tion salariale et accorder une plus grande place aux éléments variables du salaire. Quelques mois plus tard, le Conseil fédéral suspendait jusqu'en 2010 ce projet malgré les importants problèmes constatés.

L'organisation et la répartition des compétences entre le Conseil fédéral, le DFF, les départements et unités d'organisation, en matière de ressources humaines posent deux problèmes majeurs. Premièrement, il est difficile de pouvoir concilier «marge de manœuvre», «équité» pour le personnel et «efficacité» de l'organisation. En effet, les règles devant être respectées par tous ainsi que la marge de manœuvre confiée ne sont pas suffisamment claires. Deuxièmement, la répartition des compétences est actuellement dépendante des départements qui délèguent ou non ces compétences aux offices fédéraux. La répartition des compétences devrait plutôt reposer sur des critères objectifs, c'est-à-dire des motifs d'efficacité, d'adéquation, de bonnes pratiques (de gestion) et ne pas dépendre de l'unique volonté du chef du département.

Au vu de ces problèmes, le pilotage du Conseil fédéral et celui du DFF sont insuffisants. Ils font l'objet de critiques à toutes les étapes du cycle de pilotage: seul un certain nombre des buts sont concrétisés, seule une partie des objectifs sont suivis, et font l'objet de mesures d'ajustements. Certes des mesures sont prises (salaires des cadres), des évaluations sont effectuées (enquête auprès du personnel), mais la cohérence, la continuité, le calendrier ainsi que la communication des décisions sont mauvais. Il est à relever qu'avant la mise en œuvre de la réforme de l'administration fédérale, l'OFPER jouait un rôle plus important en matière de pilotage. Depuis son affaiblissement, ce rôle n'a pas été repris, ni par le DFF, ni par le Conseil fédéral.

L'analyse des résultats quant à l'atteinte des buts visés par la politique du personnel de la Confédération montre que ces buts sont généralement atteints de manière suffisante à bonne mais que le pilotage de ces buts n'est pas satisfaisant voire inexistant (*tableau 1*). De plus, lors qu'un but ou un instrument fait l'objet d'une intervention de la part du Conseil fédéral, ses décisions souffrent d'un manque de stratégie d'ensemble. La résolution d'un problème n'est pas toujours cohérente avec les autres objectifs ou avec les enjeux actuels de la politique du personnel.

Tableau 1

Atteinte et pilotage des buts de la LPers

Buts selon LPers	Atteinte du but*	Pilotage**
Recrutement et fidélisation du personnel	juste suffisant	faible
Système salarial	bon	mauvais
Système d'évaluation des prestations	bon	moyen
Développement professionnel	satisfaisant à bon	mauvais
Relève des cadres et développement des capacités de gestion	satisfaisant	mauvais
Egalité des chances, traitement équitable entre femmes et hommes	bon à très bon	bon
Conciliation vie professionnelle et privée	bon à très bon	mauvais

Légendes:

* L'appréciation de l'atteinte des buts est essentiellement basée sur les résultats de l'enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération.

** L'appréciation du pilotage des buts est basée sur les entretiens et l'analyse documentaire.

Source: CPA 2009

Au niveau des départements, il existe des différences importantes (formation, perspectives de développement, motivation et satisfaction au travail) qui ne doivent pas être dissimulées par l'appréciation plutôt positive au niveau global de l'atteinte des résultats. En effet, les conclusions générales et les réflexions basées uniquement sur des moyennes au niveau de la Confédération ne font pas sens dès lors que la mise en œuvre a été en grande partie décentralisée. A partir du moment où les compétences ont été transmises aux départements et aux offices fédéraux le cas échéant, c'est à ces niveaux-là qu'il peut exister une cohérence entre les mesures mises en œuvre et les résultats obtenus. Les différences entre départements et entre offices sans mesures de corrections ou réaction du Conseil fédéral, illustrent aussi son absence de pilotage sur ces questions.

Ainsi, il apparaît que les conditions de travail (salaires, équilibre vie professionnelle et privée, formation) sont relativement bonnes à la Confédération en tout cas pour les collaborateurs ni cadres, ni fortement spécialisés. Le problème principal de la politique du personnel de la Confédération ne réside dès lors pas dans ces conditions mais essentiellement dans le manque de pilotage, d'une définition d'une stratégie des ressources humaines assortie d'objectifs, d'une répartition claire des compétences, de communication et de reconnaissance de la part des plus hautes instances de la Confédération. Ces éléments ne sont pas anodins car ils ont un impact sur la motivation des collaborateurs et la qualité des prestations offertes.

Alors que le Conseil fédéral lui-même déclarait dans le message⁷ relatif à la LPers que la grande marge de manœuvre des employeurs (département, offices fédéraux) exigeait désormais un renforcement du Conseil fédéral en tant qu'organe de pilotage de la politique du personnel, il doit être conclu qu'il n'a pas assumé son rôle en la matière.

2.2.3 Collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales

En raison de questions récurrentes visant les flux financiers entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que l'utilisation des moyens financiers par les ONG, la CdG-E a chargé en 2008 le CPA d'étudier la collaboration entre l'administration fédérale et les ONG. Pour la conception et la réalisation de cette étude, le CPA a collaboré étroitement avec un expert externe⁸.

Il s'agissait d'évaluer le pilotage de cette collaboration par l'administration et non, par exemple, la méthode de travail des ONG dans les domaines bénéficiant de fonds publics. Par conséquent, la question centrale de l'étude était la suivante:

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

La collaboration entre l'administration fédérale et les ONG dans le domaine de la coopération avec les pays du Sud, qui relève des compétences de la Direction du développement et de la coopération (DDC), était au centre de l'étude. A des fins de comparaison, le pilotage des collaborations avec des ONG a aussi été examiné dans le domaine agricole (Office fédéral de l'agriculture, OFAG) et environnemental

⁷ Message concernant la loi sur le personnel de la Confédération, FF 1999 1421.

⁸ Monsieur Marcel Egger, Egger & Dreher Unternehmensberatung, Berne.

(Office fédéral de l'environnement, OFEV). En 2007, année de référence, la DDC a consacré près de 180 millions de francs à des collaborations avec des ONG. A l'OFAG, les dépenses correspondantes représentaient quelque 150 millions de francs et, à l'OFEV, un peu plus de 13 millions de francs.

L'évaluation s'est tout d'abord penchée sur l'étude des contraintes légales puis, sur la question de savoir si l'administration faisait face de manière appropriée aux risques pouvant résulter de la collaboration avec les ONG. L'analyse s'est concentrée sur les deux principaux risques suivants:

- *Risque de changement d'affectation des fonds publics par les ONG*: lorsque l'Etat mandate ou subventionne des ONG pour qu'elles mettent en œuvre une politique, le risque existe de voir ces dernières utiliser ces moyens à des fins autres que celles prévues initialement, par exemple pour financer leurs campagnes (changement d'affectation).
- *Risque d'apparition de structures quasi monopolistiques*: avec les années, les subventions ou les mandats peuvent devenir une habitude, ce qui peut placer les ONG en situation monopolistique. Il faut alors s'attendre, de la part des ONG, aux inefficacités mises au jour par la théorie sur les monopoles. Il s'agit notamment de structures de coûts inefficaces, de prix ou de coûts imputés plus élevés et de la tentation, de la part des ONG, de produire des résultats moindres qu'en situation concurrentielle. De plus, les éventuelles subventions devenues une habitude au fil des ans sont également problématiques du point de vue de l'égalité de traitement.

Outre les bases légales, l'étude a porté principalement sur la pratique de pilotage de l'administration. Sur le plan empirique, 14 collaborations ont été analysées dans le détail: plus de trente entretiens ont été menés, notamment avec des experts, et des analyses approfondies de documents ont été effectuées. Globalement, l'étude fait apparaître d'importantes différences en ce qui concerne les *bases légales* et la *pratique de pilotage*.

Dans le domaine de la coopération au développement, les *bases légales* sont formulées de façon tellement vague que la question se pose de savoir si elles suffisent pour remplir les exigences actuelles du principe de la légalité en matière de précision de dispositions légales pour l'octroi d'aides financières. Pour l'un des cas étudiés dans le domaine agricole, la situation monopolistique d'un prestataire est définie par une loi, empêchant ainsi toute concurrence, sans que cela ne semble approprié du point de vue économique. De plus, la pratique dans le domaine environnemental montre que les mécanismes légaux – obligation de publier les adjudications de gré à gré et possibilité de faire un recours – ne suffisent pas pour imposer le principe d'adjudication concurrentielle contenu dans le droit sur les marchés publics.

La *pratique de pilotage* des collaborations est très différente d'un domaine à l'autre mais également au sein d'un même office parfois. Dans nombre de cas étudiés, les mesures de pilotage et de contrôle visant à réduire les risques cités plus haut sont insuffisantes voire inexistantes:

- Les mesures préventives visant à faire face de manière adéquate au risque de changements d'affectation des fonds publics par les ONG et à exclure les changements d'affectation d'ampleur sont suffisantes dans seulement cinq des 14 cas étudiés (voir Tableau 2).

- Les mesures préventives prises pour éviter l'émergence de situations monopolistiques sont satisfaisantes dans un seul des cas étudiés. Il semble en outre réaliste, au moins à moyen terme, de trouver des concurrents potentiels qui seraient à même de fournir la prestation requise en lieu et place de l'ONG habituelle (pas de monopoles inévitables).

Tableau 2

Risque de changements d'affectation

ONG	Service administratif	Projet / programme	Proba- bilité		Mesures préventives			Bilan	
			Il n'existe pas de large convergence d'intérêts entre l'ONG et l'office fédéral.	L'ONG a des activités de lobbying ou est active sur le plan politique.	Les charges imputées sont contrôlées systématiquement et dans le détail (pièces justificatives détaillées).	L'office l'exige.	Chacune des charges facturées peut être vérifiée sur site dans la comptabilité et clairement attribuée à un mandat ou à une aide financière.		La régularité des charges imputées est attestée par un contrôleur externe.
<i>Mesure suffisante pour empêcher des changements d'affectation d'ampleur</i>					X	X			Les mesures sont-elles appropriées pour empêcher des changements d'affectation d'ampleur?
Helvetas	DDC	Sustainable Soil Management (SSMP), Népal	X	X			X	X	non
	DDC	Contribution à des programmes	X	X			X	X	non
Intercooperation	DDC	Programme d'appui au développement rural à Madagascar (SAHA)	X				X	X	non
Pain pour le prochain	DDC	Contribution à des programmes	X	X				X	non
EPER	DDC	Appui au processus électoral (PACY), Congo	X	X				X	non
	DDC	Contribution à des programmes	X	X				X	non
Switzerland Cheese Marketing	OFAG	Aide financière pour la promotion des ventes			X	X			oui
Proviande	OFAG	Aide financière pour la promotion des ventes	X	X	X	X			oui
	OFAG	Mandats dans le cadre de l'ordonnance sur le bétail de boucherie	X	X	X	X			oui
Agridea	OFAG	Aide financière pour la promotion des ventes	X		X	X			oui
	OFAG	Aide financière pour la vulgarisation agricole	X				X		non
	OFEV	Mandat concernant la protection des troupeaux	X		X		X		oui
Fondation suisse d'éducation pour l'environnement	OFEV	Convention de prestations dans le domaine de l'éducation à l'environnement	X						non
Lignum	OFEV	Aide financière dans le cadre du programme bois21	X	X			X		non

Source: CPA

Ces résultats ne signifient pas que des changements d'affectation ou des dépendances problématiques existent réellement dans les domaines étudiés. Comme il l'a déjà été évoqué, il s'agissait, dans le cadre de l'étude du CPA, de vérifier si l'administration entreprenait le nécessaire pour prévenir les risques exposés. L'objectif n'était en revanche pas de prouver l'existence de dépendances concrètes ou d'utilisation inadéquate des moyens par les ONG.

Le CPA a identifié dans les domaines suivants des points faibles compromettant le succès de la collaboration avec les ONG et son efficacité: le recours à des procédures d'adjudication concurrentielles, le calcul des aides financières, les décisions d'attribution en cas de relations partenariales, les modalités de la facturation des coûts et des prestations et, enfin, dans le domaine comptable, les mesures préventives ainsi que les contrôles pour éviter les changements d'affectation. Il constate par ailleurs que des optimisations dans ces domaines permettront de restreindre efficacement non seulement les risques de situation monopolistique et de changements d'affectation mais aussi les risques de dépendance et d'imbrication qui, étant très difficiles à relever de façon empirique, n'ont pas été étudiés de manière approfondie.

La comparaison transversale a montré que, parmi les cas étudiés, certains utilisent les méthodes appropriées pour éviter ces lacunes. Ces méthodes ne sont toutefois pas encore appliquées partout ou ne le sont pas toujours systématiquement. Mais, et c'est positif, les lacunes constatées ont été identifiées, tout au moins en partie, par l'administration elle-même et l'évolution récente constatée dans différents cas va dans la bonne direction.

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

Selon la Constitution fédérale de la Confédération suisse (art. 174 Cst.)⁹, le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération. Il détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale, il planifie et coordonne les activités de l'Etat (art. 180 Cst.) Les différents instruments de planification dont il dispose sont le programme de la législature (tous les quatre ans), les objectifs annuels, le plan financier et le budget. Chaque année, le Conseil fédéral rend compte de sa gestion dans le rapport et le compte d'Etat destinés au Parlement. Sur cette base, le Parlement exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale (art. 169 Cst.)

La façon dont le Conseil fédéral utilise ces instruments pour assumer ses responsabilités en matière de pilotage stratégique de la politique manque de transparence. Ainsi, il est difficile de savoir quelle importance il accorde aux objectifs annuels, comment il s'informe sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre et sur quelles informations destinées à la conduite de ses activités ses décisions reposent.

C'est dans ce contexte que la CdG-N a chargé le CPA en 2008 d'évaluer les informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et le rôle de la Chancellerie fédérale.

L'étude porte sur le pilotage à moyen et à long terme. En revanche, l'utilisation d'informations pour le pilotage à court terme en situation de crise n'est pas évaluée.

⁹ RS 101

Il s'agit d'analyser les différents instruments et processus et leurs interactions, l'utilisation des instruments de pilotage et des informations correspondantes par le Conseil fédéral ainsi que le rôle spécifique de la Chancellerie fédérale.

L'étude a tenté de répondre aux questions suivantes:

1. Quels instruments du pilotage stratégique de la politique existent au niveau fédéral?
2. Comment la planification et le pilotage stratégiques de la politique fonctionnent-ils concrètement au sein de la Confédération?
3. Que penser de la planification et du pilotage stratégiques de la politique au niveau fédéral?

L'étude a été réalisée en étroite collaboration avec un partenaire externe.¹⁰ Dans le cadre d'une triangulation de différentes méthodes, des entretiens et des analyses de documents ont été réalisés, des statistiques portant sur le compte rendu et les séances du Conseil fédéral ont été établies et analysées. Il convient de souligner que, dans le cadre de leurs entretiens consacrés au rapport de gestion 2008, les CdG ont questionné *tous les membres du Conseil fédéral et la chancière de la Confédération* sur la planification et le pilotage stratégiques du pays et de l'administration fédérale ainsi que sur les informations utilisées par le Conseil fédéral pour la conduite de ses activités. Leurs réponses ont également servi de base à l'analyse, tout comme les entretiens avec les secrétaires généraux des départements, avec des spécialistes de la Chancellerie fédérale, de l'administration des finances et des départements ainsi qu'avec des membres de la direction d'offices fédéraux sélectionnés et des membres de l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale. Par ailleurs, des représentants des cantons (Argovie et Grisons) ont été interrogés dans le cadre d'études de cas.

Les travaux empiriques ont été achevés en juin 2009. Le rapport final du CPA a été présenté en octobre 2009 aux sous-commissions compétentes des CdG. Il est prévu que le rapport soit publié courant 2010.

2.2.5 Audit de gestion Office vétérinaire fédéral

L'audit de gestion Office vétérinaire fédéral (OVF) est le deuxième du genre à être réalisé par le CPA sur mandat des CdG. Il a pour but une appréciation sommaire de la direction politique et de la gestion opérationnelle d'une unité administrative.

En 2006, les CdG ont demandé au CPA de développer un nouvel instrument de contrôle, l'audit de gestion. Après un projet-pilote portant sur l'Office fédéral du sport, l'audit de gestion a été définitivement intégré, en 2008, dans l'arsenal d'instruments des CdG. Le projet-pilote ayant cependant fait apparaître des potentiels d'amélioration, l'instrument a été adapté avant sa deuxième application. Ainsi, les bases empiriques ont été élargies: le nombre d'entretiens avec des acteurs externes concernés de l'unité d'administration a été augmenté et une enquête standardisée réalisée en ligne auprès des collaborateurs a été mise au point. Par ailleurs, l'analyse des données a été systématisée par le biais d'une solution informatique simple.

¹⁰ L'entreprise PuMaConsult GmbH, Berne.

Tandis que les évaluations portent sur une politique, l'audit de gestion est consacré à une organisation. Une unité administrative de la Confédération est passée au crible au moyen d'une trame standardisée. A l'instar d'un bilan médical, il ne s'agit pas d'émettre le diagnostic le plus précis mais le plus large possible sur les points forts et les points faibles constatés. Se basant sur cette appréciation, les CdG peuvent, le cas échéant, procéder à des mises au point approfondies.

L'audit de gestion réalisé durant l'exercice a été consacré à l'OVF, compétent dans les domaines de la santé animale, de la protection des animaux et de la conservation des espèces dans le commerce international. L'office veille également à l'assurance de la qualité et à la protection des consommateurs dans le domaine des denrées alimentaires d'origine animale. Il dispose d'un budget annuel de près de 45 millions de francs et son effectif s'élève à un peu plus de cent postes à temps plein.

L'audit de gestion OVF s'appuie sur l'analyse d'une centaine de documents concernant la direction politique et stratégique ainsi que la gestion opérationnelle de l'office. Par ailleurs, 29 entretiens ont été menés avec la direction de l'office ainsi qu'avec différents partenaires et clients pour avoir le point de vue de personnes internes et externes concernant l'office. Enfin, une enquête en ligne¹¹ a été réalisée auprès de tous les collaborateurs de l'office. Les travaux empiriques ont été effectués entre septembre et novembre 2008.

Le bilan de l'audit de gestion est globalement positif. L'OVF est bien piloté et l'office dispose d'une stratégie intelligible et appropriée à la pratique. L'éventail des instruments de gestion est allégé et bien en place au sein de l'office. Il comprend les éléments centraux du cycle de gestion. Les relations entre l'OVF et ses partenaires externes, en particulier les services vétérinaires des cantons, sont globalement bonnes. Par ailleurs, la communication et le travail de relations publiques sont jugés positifs. En interne, on constate une satisfaction du personnel élevée par rapport aux autres services de l'administration fédérale. Les compétences spécialisées de l'office sont reconnues et, dans le domaine clé de la santé animale, la Suisse obtient de bons résultats par rapport aux autres pays.

L'audit de gestion a fait apparaître certains problèmes dans le domaine de la sécurité alimentaire, pour lequel les compétences entre l'OVF et d'autres unités administratives, notamment l'Office fédéral de la santé publique, ne sont pas réglées définitivement. Les besoins de coordination entre les différentes unités sont importants. En outre, l'OVF pourrait concevoir son éventail d'instruments de façon encore plus homogène et le mettre en œuvre de manière plus contraignante. S'agissant de leurs fonctions fondamentales, les instruments sont cependant concluants. Globalement, l'étude parvient à la conclusion que, par rapport à d'autres unités, l'OVF est une unité administrative efficace et performante, qui remplit bien sa mission avec des ressources limitées.

¹¹ Réalisée en collaboration avec la société know.ch, Saint-Gall.

2.2.6 **Projet succinct: analyse de l'octroi d'un mandat portant sur la gestion du temps de travail**

L'octroi d'un monopole quant au système de gestion du temps de travail (logiciel SAP) au sein de l'administration a soulevé un certain nombre de questions quant à la transparence, au processus ainsi qu'à la légalité de cette décision. Les différentes réponses obtenues de la part du DFF n'ayant pas donné entière satisfaction à la CdG-E, cette dernière a confié fin 2008 un mandat succinct au CPA.

L'enquête du CPA avait pour buts de permettre à la CdG-E de répondre clairement aux questions relatives à l'octroi du système de gestion du temps de travail à une seule entreprise, et de déterminer si cette décision a été prise sur la base d'un examen approfondi de l'économicité et du droit de la concurrence.

Pour répondre à ces questions, le CPA a procédé à des analyses documentaires ainsi qu'à des entretiens au sein des organes concernés. Les résultats de l'étude ont été présentés à la sous-commission compétente en février 2009. Des lacunes importantes dans les bases et le processus de décision ont été identifiées.

2.3 **Projets en cours**

2.3.1 **Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral**

Les cadres nommés par le collège gouvernemental assument des tâches clés de conduite, de gestion, de conseil et d'état-major au plus haut niveau de la Confédération. Le doigt a été mis à plusieurs occasions sur des problèmes ayant affecté la procédure de nomination, notamment lors de la promotion de Roland Nef à la tête de l'armée suisse. C'est la raison pour laquelle les CdG ont décidé de procéder à une évaluation transversale de l'opportunité de la procédure de nomination et ont mandaté le CPA pour ce faire. Cette évaluation vient s'ajouter à leur rapport publié en novembre 2008 et consacré à la nomination de Roland Nef.

L'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers)¹² définit les fonctions pour lesquelles les titulaires sont directement nommés par le Conseil fédéral. Il s'agit notamment des secrétaires d'Etat, des directeurs d'offices, des procureurs généraux et de leurs suppléants. La *question principale* au centre de l'étude est la suivante:

- *La procédure de nomination des cadres supérieurs de l'administration fédérale est-elle pertinente?*

Plusieurs questions subsidiaires sont soulevées (sélection):

- Comment les procédures de mise au concours, de sélection et de décision sont-elles réglées aux échelons de la Confédération et des départements?
- Quel est concrètement le déroulement des procédures de nomination des cadres supérieurs au sein de la Confédération?

¹² Art. 2, al. 1, OPers; RS 172.220.111.3

- Quelles sont les procédures utilisées lors de l’analyse des besoins, de la mise au concours et de la sélection? Les critères et méthodes utilisés sont-ils cohérents?
- Qui prend quelles décisions et à quel moment? Quel est le rôle du Conseil fédéral?
- Quels rôles jouent les contrôles de sécurité relatifs aux personnes dans la procédure?
- Quel est le rôle des tiers tels que commissions de nomination, consultants, spécialistes en recrutement de cadres ou centres d’évaluation dans la procédure? Quels coûts engendrent-ils?

En se basant sur des ouvrages spécialisés et sur les recherches du CPA au sein de l’administration fédérale, on peut dire que la procédure de nomination comporte quatre phases:¹³

1. *Analyse des besoins*: lorsqu’une vacance se profile, le chef du département peut examiner l’opportunité du maintien de la fonction, de son contenu et de son affection à une classe salariale. Il a également la possibilité de faire réexaminer et adapter le profil requis et le cahier des charges.
2. *Mise au concours*: si la décision est prise de repourvoir le poste, le département peut le mettre au concours, directement ou par l’entremise d’un spécialiste du recrutement de cadres.
3. *Procédure de sélection*: le processus de sélection peut comporter un tri des dossiers de candidature, des entretiens, des tests en situation, des tests de personnalité, des expertises graphologiques, des contrôles de sécurité relatifs aux personnes, des examens de santé, des examens effectués par un centre d’évaluation ou des demandes de références. Après le contrôle d’exactitude formelle effectué par l’OFPER et la Chancellerie fédérale, le chef du département soumet la proposition de nomination aux autres membres du Conseil fédéral.
4. *Consolidation (décision)*: le Conseil fédéral nomme le candidat en se basant sur la proposition du chef du département concerné.

La procédure de mise au concours est au cœur de l’étude qui a sélectionné parmi près de 90 nominations 28 cadres nommés par le Conseil fédéral ces quatre dernières années. Le choix s’est porté sur des postes qui représentaient une responsabilité importante dans le domaine de la politique, des finances et des ressources humaines, qui étaient très médiatisés et/ou étaient très proches du collège gouvernemental (directeurs d’offices, cadres supérieurs de l’armée, procureurs généraux, vice-chanceliers, surveillant des prix).¹⁴ Il est prévu de relever les événements clés de ces 28 procédures et d’analyser en profondeur 10 d’entre elles. Dans le cadre de l’analyse approfondie de ces 10 cas, le CPA mènera des entretiens aussi bien avec des personnes occupant un poste au sein d’un département qu’avec des externes

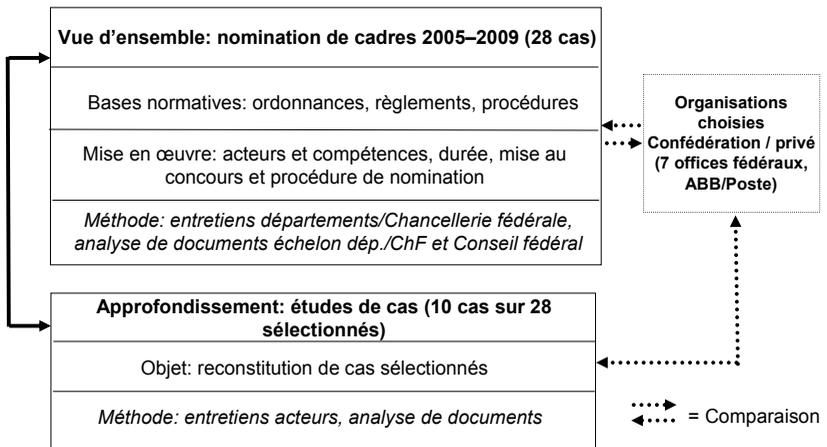
¹³ La littérature spécialisée se réfère généralement à ces quatre phases voir Emery, Yves/ Gonin, François, 2006: Dynamiser la gestion des ressources humaines. Des concepts aux outils, une approche intégrée compatible avec des normes de qualité. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (2^e édition revue et augmentée).

¹⁴ Les fonctions très proches d’un membre du Conseil fédéral ont été exclues (secrétaires généraux, collaborateurs personnels des conseillers fédéraux).

(spécialistes en recrutement, évaluateurs, personnes dont la candidature n'a pas été retenue) et des documents seront analysés. Une comparaison sera effectuée entre les procédures de nomination à l'échelon des offices (vice-directeurs, responsables de divisions, chefs de sections) et celles de tiers (ABB, Poste). Le CPA a requis l'appui d'un expert pour cette étude¹⁵.

Illustration 2

Etude «Nomination des cadres supérieurs»



Source: CPA

Le relevé et l'analyse des données dans les offices et au niveau de la procédure de décision au sein du Conseil fédéral (phase 4: consolidation/décision) sont achevés. Pour la suite des travaux, des difficultés considérables ont surgi concernant l'accès aux informations et le respect des droits à l'information des CdG et du CPA. Le Conseil fédéral veut restreindre à tel point l'accès aux informations, plus particulièrement l'éventail d'interlocuteurs potentiels, qu'il n'est plus possible de satisfaire à des exigences même modestes en matière de validation de l'information. C'est la raison pour laquelle il est impossible pour l'heure de dire si l'étude pourra être achevée et si des réponses pourront être apportées aux questions soulevées.

2.3.2 Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et des ressources

Ces dernières années, les médias et les syndicats se sont fait l'écho à plusieurs reprises de problèmes à l'Administration fédérale des douanes (AFD), en particulier au sein du Corps des gardes-frontière (Cgfr). Ces problèmes portent sur le manque de personnel au sein des douanes civiles et du Cgfr ainsi que sur les difficultés de recrutement de personnel en dépit de grandes campagnes publicitaires. Le manque

¹⁵ Dr. Cornelius König, psychologue spécialisé dans le travail et les organisations, Université de Zurich.

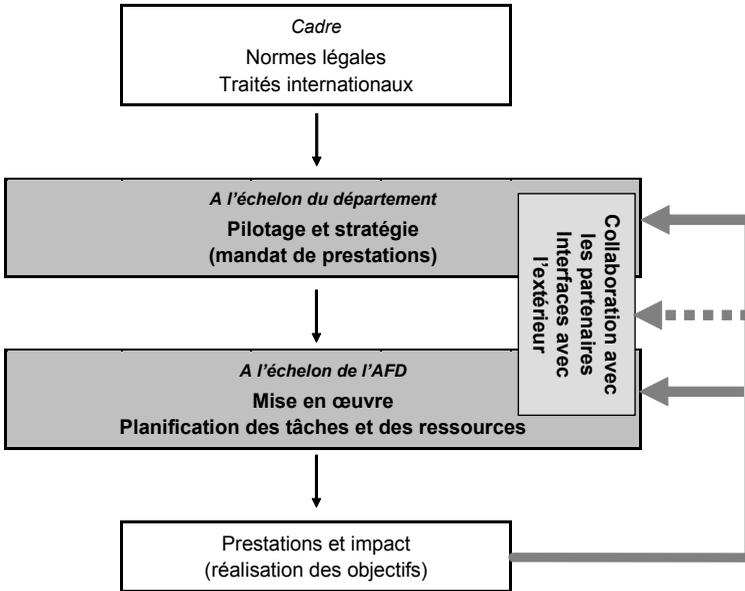
d'effectifs entraînerait un surmenage du personnel, notamment à Genève. Il s'avèrerait en outre que les douanes et le Cgfr ne seraient pas toujours en mesure de réaliser de manière satisfaisante les tâches de douane et de sécurité qui leur sont confiées. C'est pourquoi il faudrait évaluer la gestion des tâches et des ressources ainsi que la définition des priorités au sein de l'AFD. A l'origine de plusieurs interventions parlementaires, ces problèmes ont aussi été traités à différentes reprises par le Parlement.

C'est dans ce contexte que les CdG ont intégré dans leur programme annuel une évaluation du pilotage stratégique ainsi que de la gestion des tâches et des ressources au sein de l'AFD. Réunie le 22 juin 2009, la sous-commission compétente de la CdG-E a adopté un mandat devant traiter les quatre questions principales suivantes:

- Les bases normatives et les conditions-cadres sont-elles claires et appropriées?
- Que penser du pilotage et de la surveillance de l'AFD, des douanes et du Cgfr par le département?
- Que penser de la planification des tâches et des ressources ainsi que du pilotage et du controlling au sein de l'AFD, des douanes et du Cgfr?
- Quel jugement porter sur la collaboration avec les différents partenaires?

Illustration 3

Schéma d'analyse de l'évaluation de l'AFD



Source: CPA

Le pilotage stratégique et opérationnel de l'AFD (cases gris foncé dans l'ill. 3) est au cœur de l'évaluation. Certes, l'AFD n'est pas un office GMEB, mais elle est gérée par le chef du DFF au moyen de mandats de prestations confiés à la partie civile et au Cgfr. A la différence des offices GMEB, l'AFD ne dispose toutefois pas d'une enveloppe budgétaire. Outre l'évaluation du pilotage, il s'agit donc également de savoir quelles réflexions ont mené à ce modèle et dans quelle mesure ce dernier est adéquat.

L'AFD, les douanes et le Cgfr présentent de nombreuses interfaces avec d'autres unités administratives et avec des partenaires externes, auxquelles est consacrée la deuxième partie de l'étude (case gris clair dans l'ill. 3). Du fait des problèmes soulevés et de l'importance des coopérations, cette partie se concentre sur les deux interfaces suivantes:

- Coopération entre le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et le Cgfr: en raison de son manque d'effectifs, le Cgfr reçoit depuis 1997 le soutien de l'armée suisse pour la surveillance des frontières nationales.
- Coopération entre les cantons et le Cgfr: en raison des tâches et des compétences du Cgfr, des interfaces avec les corps de police des cantons ont toujours existé. Celles-ci ont cependant encore gagné en importance depuis l'adhésion à Schengen et l'abolition des contrôles des personnes systématiques à la frontière: à l'instar d'autres Etats membres de Schengen, la Suisse a prévu des mesures de substitution nationales, dont des contrôles mobiles effectués en fonction de la situation dans la zone frontalière ou à l'intérieur des frontières. Ces tâches de police et de sécurité sont effectuées conjointement par les cantons et le Cgfr. Il s'agit d'illustrer cette collaboration en étudiant la coopération entre cinq cantons différents (Argovie, Bâle-Ville, Genève, Saint-Gall et Tessin) et le Cgfr.

Le CPA réalise l'étude en étroite collaboration avec un partenaire externe¹⁶. Sur le plan empirique, l'étude s'appuie sur une cinquantaine d'entretiens réalisés avec des représentants du département, de l'AFD, des arrondissements de douane et des régions gardes-frontière ainsi que du DDPS et des cantons. Il s'agit en outre d'analyser des données de controlling de l'AFD. Il est prévu de présenter les résultats de l'étude à la sous-commission compétente en juin 2010.

2.3.3 Présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

La Suisse est membre du Conseil de l'Europe depuis 1963. Elle assume du 18 novembre 2009 au 11 mai 2010 la présidence du Comité des Ministres, l'instance décisionnelle du Conseil de l'Europe. A la demande de la délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, les CdG ont décidé d'évaluer cette présidence. Elles suivent ainsi l'exemple de la Suède, qui a fait évaluer sa dernière présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (assurée de mai 2008 à novembre 2008).

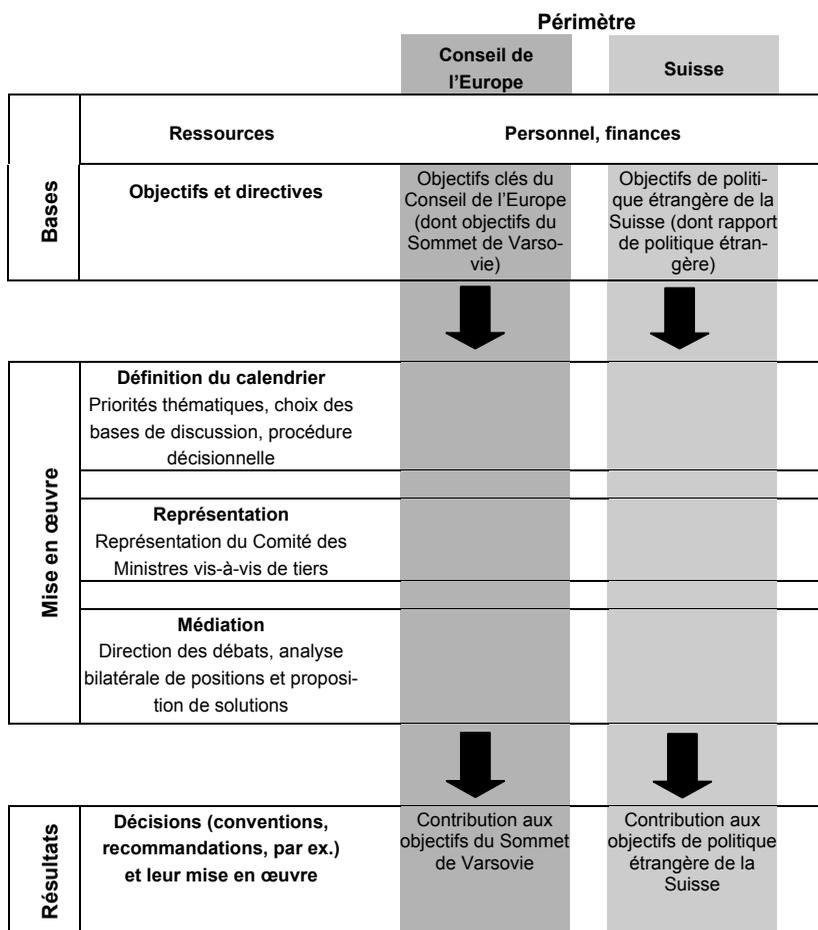
¹⁶ Econcept AG, Zurich.

Conformément à la décision de la sous-commission compétente de la CdG-E, il s'agit de savoir quelle contribution la présidence suisse apporte, d'une part à la réalisation des objectifs clés du Conseil de l'Europe, d'autre part à la promotion des objectifs de politique étrangère de la Suisse. Le CPA pourra au mieux intégrer dans son appréciation des résultats à *court terme* enregistrés par la présidence suisse, l'efficacité à moyen et à long terme dépassant le délai du mandat. C'est la raison pour laquelle il concentrera son étude sur la question de savoir dans quelle mesure la Suisse utilise la marge de manœuvre que lui procure cette présidence pour mettre en œuvre ses objectifs de politique étrangère et les objectifs clés du Conseil de l'Europe. L'intérêt portera plus particulièrement sur les fonctions d'agenda setting, de représentation et de médiation, auxquelles la présidence a un accès privilégié. Concrètement, les questions suivantes sont soulevées:

- Dans quelle mesure la présidence suisse a-t-elle thématiqué au sein du Comité des Ministres les objectifs clés du Conseil de l'Europe et les objectifs de politique étrangère de la Suisse? (*Fonction d'agenda setting*)
- Dans quelle mesure la présidence suisse a-t-elle utilisé sa fonction représentative pour défendre les objectifs clés du Conseil de l'Europe et les objectifs de politique étrangère de la Suisse vis-à-vis d'autres instances du Conseil de l'Europe et vis-à-vis de tiers? (*Fonction de représentation*)
- Dans quelle mesure la présidence suisse a-t-elle tenté en tant que médiateur de faire avancer des solutions s'inscrivant dans l'esprit des objectifs clés du Conseil de l'Europe et dans celui des objectifs de politique étrangère de la Suisse? (*Fonction de médiation*)
- Quels résultats concrets ont été enregistrés? Dans quelle mesure ces résultats participent-ils à la réalisation des objectifs clés du Conseil de l'Europe et des objectifs de politique étrangère de la Suisse? (*Résultats à court terme*)

L'évaluation de la présidence suédoise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe était axée elle aussi sur les fonctions citées plus haut (définition du calendrier, représentation et médiation) ainsi que sur les résultats à court terme. Cela devrait faciliter la comparaison entre les présidences suédoise et suisse.

Schéma d'analyse de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe



Source: CPA

Sur le plan empirique, il est prévu de combiner analyses de documents et entretiens (y compris téléphoniques). Les personnes interrogées seront des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, des collaborateurs du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et d'autres services fédéraux ainsi que des représentants permanents au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et des représentants d'autres instances du Conseil de l'Europe. Outre les documents accessibles à tous, il est prévu, dans la mesure du possible, d'analyser les rapports des séances du Comité des Ministres rédigés par les représentants permanents à Strasbourg et des notes internes du DFAE.

Le rapport final devrait être présenté à la sous-commission compétente de la CdG-E au cours du dernier semestre 2010.

2.3.4 Audit de gestion Office fédéral de l’environnement

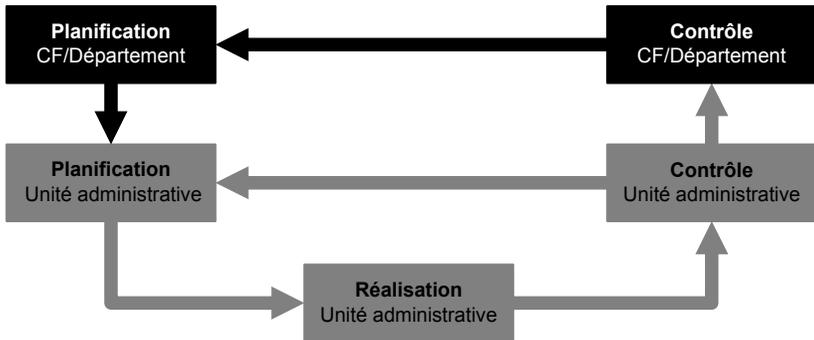
L’audit de gestion Office fédéral de l’environnement vise une appréciation sommaire de la direction politique et de la gestion opérationnelle de l’office (voir ch. 2.2.5 concernant l’audit de gestion OVF). Dans l’optique d’une troisième application, l’audit de gestion a encore été peaufiné et la question centrale suivante a été formulée:

- *L’unité administrative auditée dispose-t-elle d’un éventail d’instruments complet et approprié lui permettant un pilotage axé sur la réalisation de son mandat politique?*

Pour que des réponses soient apportées à cette question, le cycle de pilotage de l’unité administrative est étudié (voir ill. 5). L’évaluation porte sur les instruments existant pour la planification, la réalisation et le contrôle. Les interfaces avec le département et le Conseil fédéral sont intégrées dans l’analyse. Le Conseil fédéral et le département confient-ils un mandat clair à l’unité administrative? Des objectifs clairs sont-ils fixés à l’échelon de l’unité administrative respectivement par le Département et le Conseil fédéral? Les processus internes sont-ils documentés et les interfaces avec les partenaires sont-elles clarifiées? La réalisation des objectifs fait-elle l’objet d’un contrôle régulier par l’unité administrative et par le département ou le Conseil fédéral? Ce contrôle entraîne-t-il les adaptations requises au niveau de la planification? Quel est le degré de satisfaction et de motivation des collaborateurs? Comment les partenaires externes en charge de la mise en œuvre et d’autres acteurs concernés jugent-ils les processus et les prestations ainsi que l’image de l’unité administrative? Telles sont les questions auxquelles l’audit de gestion tente d’apporter des réponses.

Illustration 5

Schéma du cycle de pilotage



Source: CPA 2009

L'audit de gestion actuellement mené est consacré à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), l'autorité compétente pour l'environnement. L'office poursuit notamment les objectifs suivants:

- sauvegarder et utiliser durablement les ressources naturelles (sol, eaux, forêts, air, climat, biodiversité et diversité des paysages) et réparer les atteintes qui leur ont été portées;
- protéger l'homme contre les nuisances excessives (notamment le bruit, les organismes nuisibles et les substances nocives, le rayonnement non ionisant, les déchets, les sites contaminés et les accidents majeurs);
- protéger l'homme et les biens de valeur notable contre les risques naturels tels que crues, séismes, avalanches, glissements de terrain, érosions, chutes de pierres.

Pour 2009, l'OFEV disposait d'un budget d'un peu moins de 800 millions de francs. A la fin 2008, ses effectifs atteignaient 423 postes à temps plein répartis sur 498 collaborateurs.

Dans le cadre de l'audit de gestion consacré à l'OFEV, près de 200 documents relatifs au pilotage politique, stratégique et opérationnel ont été analysés, quelque 25 entretiens ont été menés avec des cadres de l'office, des partenaires externes et des groupes cibles et une enquête en ligne a été réalisée auprès de tous les collaborateurs¹⁷. Le but de l'audit de gestion est de donner une vue d'ensemble de l'OFEV de l'intérieur et de l'extérieur. Le relevé des données a été achevé en 2009. Le rapport devrait être traité par la sous-commission compétente au cours du premier trimestre 2010.

2.3.5 Comportement des autorités dans le cadre de la crise financière

Le CPA collabore à l'inspection menée par le groupe de travail des CdG portant sur la crise financière. Cette inspection se compose de deux volets. Le premier s'intéresse au comportement des autorités dans le cadre de la crise financière entre 2007 et 2009 ainsi qu'aux actions préventives qu'elles ont ou auraient dû prendre. Le second volet s'intéresse au comportement des autorités dans le cadre du transfert de données de clients aux autorités américaines par UBS en février 2009. Le CPA s'occupe notamment de l'analyse du comportement des autorités suisses à l'aune de celui des autorités étrangères ainsi que de la gestion d'un mandat d'expertise y relatif¹⁸.

¹⁷ Réalisée en collaboration avec la société know.ch, Saint-Gall.

¹⁸ Confiée aux professeurs Charles Wyplosz et Cédric Tille, Institut de hautes études internationales et du développement, Genève.

Publications autres que les publications du CPA, exposés et séminaires

Afin de faire connaître ses activités et les résultats de ses recherches au public intéressé et aux milieux universitaires, le CPA publie des textes dans des revues spécialisées et des quotidiens. Les publications ci-après (présentées par ordre chronologique) sont parues au cours de l'exercice sous revue:¹⁹

Grosjean, Nicolas, *Les défis de la surveillance de l'assurance chômage*, in: *Le Temps*, 20 mai 2009, p. 21.

Grosjean, Nicolas, *La politique du personnel fédéral en mal de chef*, in: *Le Temps*, 20 novembre 2009, p. 18.

Grosjean, Nicolas, *Un rapport critique le leadership du Conseil fédéral en matière de gestion RH*, in: *HR Today*, décembre 2009, p. 25.

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

- de l'Ecole d'études sociales et pédagogiques (EESP, Lausanne), Master en action et politiques sociales (cours sur *l'évaluation au sein du Parlement fédéral*),
- du cours *Evaluation politique* à l'Université de Berne (interventions sur *la qualité et l'utilisation d'évaluations* et sur *le CPA en tant qu'exemple de service d'évaluation de la Confédération*),
- du séminaire de sciences politiques de l'Université de Lucerne (sujet: *Parlement, administration fédérale et CPA*),
- du cours *Analyse et évaluation politique* du «Diploma of Advanced Studies in Evaluation», Université de Berne,
- du cours de master *Evaluation*, Centre d'évaluation et de méthodes de l'Université de Bonn,
- du réseau évaluation dans l'administration fédérale (sujet: *les tâches du Parlement dans l'évaluation et le CPA*).

Par ailleurs, des collaborateurs du CPA ont tenu des exposés auprès de la «Delegation of the Legislative Affairs Commission of the Chinese National People's Congress» (sujet: *Scientific assessment and evaluation of concepts, implementation and impact of measures taken by the federal authorities*), auprès du Groupe libéral-radical latin aux Chambres fédérales (sujet: *la Haute surveillance parlementaire et le rôle du CPA*) et auprès de services de l'administration fédérale (WE SECO, Inspectorat DDPS).

¹⁹ Tous les articles cités peuvent être téléchargés depuis la page Internet du CPA [http://www.parlement.ch \(Commissions/CPA\)](http://www.parlement.ch (Commissions/CPA)).

4 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

Au cours de l'exercice sous revue, le CPA a disposé, pour le recours à des experts externes, d'un crédit d'équipement de 296 000 francs. 206 506 francs ont été dépensés pour les projets suivants:

Tableau 3

Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts en 2009

Projet	Dépenses en francs	Etat
Evaluation du pilotage de la politique du personnel de la Confédération	23 173	achevé
Collaboration entre la Confédération et les ONG	28 370	achevé
Informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et rôle de la Chancellerie fédérale	47 000	achevé
Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral	7 530	en cours
AFD: pilotage stratégique, gestion des tâches et des ressources	72 426	en cours
Audit de gestion OFEV	3 007	achevé
Comportement des autorités dans le cadre de la crise financière	25 000	en cours

5 Nouvelles évaluations en 2010

Se référant à la liste de propositions du CPA, les CdG ont chargé le CPA, le 22 janvier 2010, de réaliser les enquêtes suivantes:

- Procédure de consultation et d'audition,
- Surveillance des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes,
- Pilotage des assurances sociales par la Confédération,
- Pratique du DETEC en matière de pilotage de la Poste, de Swisscom et des CFF.

Propositions d'évaluations et d'audits de gestion formulées par le CPA pour l'année 2009

DFJP/ChF

- Loi sur la transparence: mise en œuvre et premier bilan
- Surveillance des sociétés de droits d'auteurs (notamment Suisa et ProLitteris)
- Différences cantonales dans les procédures de naturalisation: état des lieux

DFAE/DDPS

- Sélection des cadres supérieurs par le Conseil fédéral
- Développement stratégique au sein du DDPS et rôle de l'état-major de planification de l'armée
- Pertinence de la gestion et de la structure d'organisation au sein du DDPS
- Mise en œuvre de la réforme de la logistique de l'armée: bilan intermédiaire
- Mise en œuvre des missions à l'étranger et exploitation des expériences acquises à l'exemple du Kosovo
- La Suisse, Etat membre de l'ONU: bilan intermédiaire
- Des lacunes dans la coordination de la politique multilatérale de la Suisse

DFI/DETEC

- LAMal: manque de transparence dans l'approbation des primes
- Autorisation et contrôle de médicaments remboursés
- Investissements dans des infrastructures de transport: une définition des priorités opaque
- Transparence et efficacité de la procédure d'autorisation dans l'aviation civile
- Une surveillance fédérale lacunaire dans l'application du droit de protection de l'environnement?
- Régulation dans les domaines des télécommunications, de la Poste, des chemins de fer et de l'électricité: rôle du Conseil fédéral et de l'administration

DFE/DFE

- Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et des ressources
- Sécurité informatique au sein de la Confédération
- Evaluation des tâches de surveillance à l'aune de la crise financière
- Prise en compte des intérêts des assurés et des assureurs dans la surveillance des assurances privées

Sujets transversaux

- Problème d’efficacité et de qualité de la législation: rôle de l’administration
- Relations publiques, communication et information des départements
- Mise en œuvre de l’examen des tâches de la Confédération
- Analyse des points faibles de la gestion de projet dans le cadre de la réforme des départements
- Indépendance et représentativité des commissions de contrôle et de surveillance
- Déficiences dans l’application de l’article 170 Cst. (évaluation de l’efficacité)

Audits de gestion

- Office fédéral des migrations (DFJP)
- Office fédéral des assurances sociales (DFI)
- Office fédéral de la statistique (DFI)
- Office fédéral de l’environnement (DETEC)

Contact

Contrôle parlementaire de l’administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

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

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

www.parlement.ch > Commissions > Contrôle parlementaire de l’administration

Langues originales du rapport: allemand et français (ch 2.2.1, 2.2.2, 2.2.6 et 2.3.5)

