

**Rapport annuel 2013
du Contrôle parlementaire de l'administration**

**Annexe au rapport annuel 2013 des Commissions de gestion et de la
Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 31 janvier 2014

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2013

Au cours de l'année 2013, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) a achevé quatre évaluations et en a entamé trois nouvelles; une évaluation était en passe d'être terminée à la fin 2013. Le CPA a par ailleurs élaboré des propositions d'évaluations pour le programme annuel 2014 des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG).

Projets achevés

*Au cours des dernières années, la procédure de nomination des cadres supérieurs de la Confédération a déclenché de vives controverses. C'est dans ce contexte que les CdG ont demandé au CPA de conduire une évaluation sur la **procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral**. Celui-ci est parvenu à la conclusion que cette procédure relève dans une large mesure du département compétent. Sauf exception, le Conseil fédéral n'intervient pas dans cette procédure. Sa compétence de nomination s'avère donc être presque exclusivement formelle. Par conséquent, la qualité des procédures menées à l'échelle du département est capitale. Pourtant, le Conseil fédéral valide la proposition du département sans garantie que le processus de sélection satisfasse à des règles élémentaires (transparence et qualité du processus de sélection, motifs de renoncement à la mise au concours, résultat du contrôle de sécurité connu) et sans connaissance détaillée de celui-ci. Outre des procédures d'excellente qualité, le CPA a également étudié dans les départements des procédures souffrant de plusieurs faiblesses: palette d'instruments insuffisante, manque d'objectivité et absence de candidatures alternatives. Les bases d'informations sur lesquelles le Conseil fédéral s'appuie pour prendre sa décision sont très souvent incomplètes. De plus, les contrôles de sécurité portant sur les personnes ne sont, de manière générale, pas assez pris au sérieux. Ainsi, le Conseil fédéral prend la moitié de ses décisions sans connaître le résultat du contrôle de sécurité; ce contrôle est même souvent effectué après la nomination. Alors que le Conseil fédéral avait annoncé, dans son avis relatif à l'inspection de la CdG-N sur l'affaire Nef, qu'il prendrait les dispositions nécessaires afin d'assurer en tout temps la possibilité de reconstituer le processus de sélection quant à son déroulement, à la procédure et à la décision, le CPA n'a pu, dans certains cas, reconstituer les processus, faute de transparence.*

*Il ne se passe presque pas un jour sans que la politique extérieure de la Suisse retienne l'attention des médias et, dans bien des cas, les commentaires font état de difficultés ou d'un manque de coordination entre les différents départements, par exemple dans le cadre du différend fiscal avec les Etats-Unis ou du litige avec l'Allemagne portant sur le bruit occasionné par le trafic aérien. C'est la raison pour laquelle le CPA, mandaté par la CdG-N, a tenté de savoir si des problèmes surgissent régulièrement en matière de **collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure** et quel regard les acteurs directement concernés portent sur cette collaboration. Les résultats de l'évaluation ont été présentés à la sous-commission compétente en juillet 2013. Celle-ci établit actuellement un rapport sur les conclusions et recommandations tirées de l'étude.*

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

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. Cela a donné lieu à des débats sur les coûts et l'utilité de la libre circulation des personnes ainsi que sur les possibilités qu'ont les autorités de piloter cette immigration. C'est dans ce contexte que les CdG ont chargé le CPA d'évaluer le **séjour des étrangers dans le cadre de l'ALCP** et de se focaliser sur les répercussions de l'immigration ainsi que sur le rôle de la Confédération lors de la mise en œuvre de l'accord. Pour cela, le CPA a analysé le séjour des migrants et étudié dans quelle mesure ceux-ci recourent à l'indemnité de chômage ou à l'aide sociale et quelles conséquences il en résulte sur leur droit de séjour. Le CPA a par ailleurs vérifié si les services fédéraux prennent les mesures nécessaires pour que les cantons puissent mettre en œuvre l'accord de façon appropriée et s'ils exercent leur devoir de surveillance. Les résultats de l'évaluation ont été présentés en novembre 2013 à la sous-commission compétente de la CdG-N. Celle-ci examine actuellement les conclusions ou recommandations qui peuvent en être tirées.

Projets en cours

Le recours à des collaborateurs externes par l'administration fédérale soulève des questions en ce qui concerne son importance, sa transparence et son opportunité. C'est la raison pour laquelle les CdG ont chargé le CPA de procéder à une enquête sur l'emploi de **collaborateurs externes par l'administration fédérale**. Au moyen d'études de cas réalisées dans neuf services sélectionnés parmi les sept départements, l'étude doit premièrement évaluer la transparence du recours à des collaborateurs externes. Deuxièmement, elle analyse ce recours sur le plan légal et, troisièmement, elle se penche sur les conditions de travail des collaborateurs externes et les compare à celles d'autres collaborateurs qui exercent des activités similaires. Quatrièmement, elle vise à déterminer si le recours à des collaborateurs externes est opportun et économique. Les résultats de l'évaluation devraient être présentés à la sous-commission compétente de la CdG-E en avril 2014.

Depuis la publication du *Rapport sur la politique de sécurité*, en 1999, la Suisse est guidée par la devise «la sécurité par la coopération». L'armée doit donc rechercher activement des possibilités de coopération avec d'autres forces armées. Pour cela, elle a conclu différents accords de coopération dans le domaine de l'instruction et de l'armement. Etant donné que les objectifs et les considérations stratégiques qui sous-tendent les **coopérations internationales de l'armée suisse** sont peu connus, de

même que les processus de conclusion de ces coopérations, et parce que ce type de coopérations peut être délicat pour la réputation de la Suisse, le CPA, mandaté par la CdG-E, analyse les objectifs, stratégies et processus ainsi que la collaboration concrète avec des pays sélectionnés, plus précisément avec leurs forces armées. Il devrait présenter son rapport à la sous-commission compétente de la CdG-E au troisième trimestre 2014.

Les organes de surveillance et de régulation détachés de l'administration fédérale centrale tels que l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) prêtent le flanc à la critique depuis un certain temps déjà. Des doutes sont émis 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 organes. C'est pour cette raison que les CdG ont chargé le CPA d'évaluer **l'indépendance des organes de régulation et de surveillance**. Certains organes sont étudiés systématiquement au regard des bases légales, de leur concrétisation et de leur mise en œuvre ainsi que de l'appréciation de l'indépendance des organes par les acteurs impliqués. Le CPA soumettra son évaluation à la sous-commission compétente de la CdG-E au début de l'année 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 recevoir. La superficie des terres cultivables ne cessant de diminuer, des questions sont soulevées concernant l'efficacité de la mise en œuvre. L'étude du CPA portera principalement sur la mise en œuvre du PS SDA, plus particulièrement sur la surveillance exercée par la Confédération sur l'exécution du plan par les cantons et sur les efforts que celle-ci déploie en vue de ménager les SDA dans le cadre de ses propres projets. Le CPA analysera 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 rapport du CPA devrait être présenté à la sous-commission compétente de la CdG-N au premier trimestre 2015.

Table des matières

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2013	4918
Index des abréviations	4922
1 Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale	4923
2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire	4924
2.1 Aperçu des projets	4924
2.2 Projets achevés	4925
2.2.1 Procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral	4925
2.2.2 Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure	4927
2.2.3 Admission et réexamen des médicaments dans l'assurance obligatoire des soins	4928
2.2.4 Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre-circulation des personnes	4930
2.3 Projets en cours	4932
2.3.1 Recours à des collaborateurs externes par l'administration fédérale	4932
2.3.2 Les coopérations internationales de l'armée suisse	4934
2.3.3 Garantie de l'indépendance des organes de régulation et de surveillance	4936
2.3.4 Maintien de la superficie des terres cultivables	4937
2.4 Nouvelles évaluations en 2014	4940
3 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts	4941
4 Exposés et séminaires	4941

Index des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
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	Assurance 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
ChF	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EAE	Efficacité, adéquation et économicité
FF	Feuille fédérale
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, RS 700)
OFAS	Office fédéral de la santé publique
PS SDA	Plan sectoriel des surfaces d'assolement
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SDA	Surfaces d'assolement
SEVAL	Société suisse d'évaluation
T	Trimestre

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 *suivis*, et attire l'attention des CdG sur des *sujets* qui nécessitent une analyse approfondie.

Les résultats des travaux du CPA sont pris en considération 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. Au cours des dernières années, la nécessité de procéder à des modifications législatives a dû être examinée notamment sur la base de l'évaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation, à la suite de laquelle la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a déposé trois postulats². L'impact des évaluations se fait sentir à plus ou moins long terme. L'examen des effets d'une mesure livrant des informations différenciées, les CdG sont mieux à même de juger, dans le cadre de suivis, si le gouvernement a remédié de manière appropriée aux lacunes constatées et a, le cas échéant, pris des mesures d'ordre légal. De plus, les résultats des évaluations sont régulièrement évoqués dans les interventions et les débats parlementaires 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

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

² Voir 12.3649 Po. CdG-N, Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation (1); 12.3650 Po. CdG-N, Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation (2); 12.3651 Po. CdG-N, Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation (3).

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

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

Pour remplir sa mission, le service est composé d'une équipe de recherche interdisciplinaire, dont l'effectif correspond à 4,3 postes à temps plein. Le CPA et les experts externes qu'il mandate disposent de droits à l'information étendus. Ils sont en relation directe avec toutes les autorités fédérales, services ou personnes chargés de tâches de la Confédération et peuvent requérir auprès d'eux les pièces et informations dont ils ont besoin. Le secret de fonction n'est pas opposable à l'obligation d'informer. Ces droits à l'information étendus trouvent leur fondement légal dans les art. 67 et 153 de la loi sur le 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, en cours ou à venir.

Tableau 1

Vue d'ensemble des projets du CPA

Chapitre	Projet	Début du projet ¹	Présentation sous-commission
2.2.1	Procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral	27.1.2012 ²	4.7.2013
2.2.2	Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure	22.6.2012	4.7.2013
2.2.3	Admission et réexamen des médicaments dans l'AOS	19.4.2012	27.6.2013
2.2.4	Séjour des étrangers dans le cadre de l'ALCP	18.6.2012	18.11.2013
2.3.1	Recours à des collaborateurs externes par l'administration fédérale	21.3.2012	29.4.2014
2.3.2	Les coopérations internationales de l'armée suisse	27.6.2013	6.10.2014
2.3.3	Garantie de l'indépendance des organes de régulation et de surveillance	21.8.2013	1 ^{er} T 2015
2.3.4	Maintien de la superficie des terres cultivables	2.9.2013	1 ^{er} T 2015
2.4	L'administration fédérale pilote-t-elle correctement la politique de formation professionnelle?	2 ^e T 2014	à définir
2.4	La Suisse manque-t-elle de bons diplomates?	3 ^e T 2014	à définir
1	Date de la présentation de l'esquisse de projet à la séance de la sous-commission compétente des CdG		
2	Voir ch. 2.2.1		

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, le CPA a achevé quatre évaluations. Trois d'entre elles étant actuellement examinées par les sous-commissions compétentes de la CdG-N, les résultats des travaux ne peuvent être présentés aux chapitres correspondants (2.2.2, 2.2.3 et 2.2.4).

2.2.1 Procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral

Objet et procédure

La procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral a fait l'objet de critiques récurrentes. A la suite de son inspection concernant les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée en 2008, la CdG-N a souhaité disposer d'une vue d'ensemble de cette procédure. Chargé en 2009 par les CdG de conduire une évaluation sur le sujet, le CPA a dû interrompre ses travaux, car les droits à l'information des CdG ne permettaient pas, selon le Conseil fédéral, un accès aux données nécessaires à l'évaluation. Entretemps, les droits à l'information ont été précisés et sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012 sous une forme révisée. Les CdG ont donc pu charger le CPA, en janvier 2012, de relancer l'évaluation.

Pour ce faire, le CPA a étudié 37 nominations durant l'année 2012 et procédé à des comparaisons avec 44 cas datant de 2009 à 2011. Des entretiens ont été réalisés au sein de l'administration et avec des experts dans le domaine du recrutement des cadres supérieurs. Le CPA a également fondé son analyse sur l'ensemble de la documentation dont disposait le Conseil fédéral lors de ces nominations. En novembre 2013, la CdG-N a décidé de publier le rapport d'évaluation du CPA du 20 juin 2013.

Principaux résultats

La procédure de nomination des cadres supérieurs se caractérise par le fait qu'elle relève essentiellement des départements. Sauf exception, le Conseil fédéral n'intervient pas dans ce processus. La compétence de nomination du Conseil fédéral s'avère donc être presque exclusivement formelle. Pour les 81 nominations analysées, effectuées par le Conseil fédéral entre 2009 et 2012, aucun co-rapport n'a été rédigé par un département, aucune audition d'un candidat n'a été menée par le Conseil fédéral, aucune proposition n'a été formellement refusée par le Conseil fédéral. Dans un cas, l'accueil partagé réservé à la candidature proposée par un département a conduit au retrait de cette proposition par le département.

La qualité des procédures menées à l'échelle du département est donc capitale. Pourtant, le Conseil fédéral valide la proposition du département sans garantie que le processus de sélection satisfasse à des règles élémentaires (transparence et qualité du processus de sélection, motifs de renoncement à la mise au concours, résultat du contrôle de sécurité connu) et sans connaissance détaillée de celui-ci.

D'excellentes procédures et des mauvaises

Les procédures de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral sont le fruit de processus très variables dans leur qualité, leurs composants et leur transparence. Ainsi cohabitent des nominations fondées sur des processus de bonne qualité (17 cas), sur des processus de qualité moyenne (9 cas) et sur des processus souffrant de plusieurs faiblesses (11 cas). Certaines pratiques des départements sont exemplaires: recherche de candidatures par la mise au concours complétée d'approches directes, professionnelles, de candidats; processus de sélection intégrant des avis internes et externes. D'autres pratiques sont sujettes à caution: palette d'instruments incomplète, manque d'objectivité, absence de candidatures alternatives considérées.

Des processus de carrière militaire et de carrière diplomatique adéquats dans leur conception mais pas toujours rigoureux dans leur mise en œuvre

Les processus de carrière militaire et diplomatique se caractérisent par des instruments de suivi, d'appréciation et de planification adéquats. Les nominations ne respectent cependant pas toutes de manière rigoureuse les processus établis. Les outils tels que la planification de la relève dans le cadre militaire ou les assessments dans le cadre diplomatique apparaissent comme la justification fondamentale de la sélection dans certains cas. Dans d'autres cas, la planification de la relève n'est pas respectée, l'assessment n'est pas conduit, son résultat n'est pas disponible ou encore, le candidat est choisi alors qu'il n'avait pas été recommandé à l'issue de l'assessment. Ainsi, dans cinq des onze cas d'officiers généraux (carrière militaire), la personne nommée n'était pas prévue de manière spécifique dans la planification; sur les neuf nouveaux chefs de mission (carrière diplomatique), seuls six avaient été recommandés à la suite de l'assessment, étape élémentaire du processus de promotion, avant que la proposition soit transmise au Conseil fédéral. Sous couvert d'un système de carrière peuvent ainsi se cacher différents processus.

Des bases d'informations très souvent incomplètes

Les propositions soumises au Conseil fédéral font omission des critères de sélection les plus pointus par peur d'indiscrétions. Cela conduit à ce que le Conseil fédéral ne puisse pas disposer à l'avance d'informations complètes relatives à un objet qu'il doit traiter. Des informations complémentaires sont parfois données par oral lors de la séance du Conseil fédéral. Par ailleurs, les informations relatives au contrôle de sécurité fournies au Conseil fédéral sont parfois incomplètes.

Des pratiques peu sérieuses en matière de contrôle de sécurité

Le fait que le Conseil fédéral prend la moitié de ses décisions sans connaître le résultat du contrôle de sécurité et que les démarches en la matière sont souvent entreprises après la nomination dénotent le peu de sérieux avec lequel la question du risque est abordée, ou alors le caractère alibi de cette démarche. Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) se distingue dans ce domaine, car toutes les propositions de nomination étudiées en 2012 ont été transmises au Conseil fédéral une fois le résultat du contrôle de sécurité connu.

Des processus parfois peu transparents voire non reconstituables

Le Conseil fédéral avait annoncé, dans son avis relatif à l'inspection de la CdG-N sur l'affaire Nef, qu'il prendrait les dispositions nécessaires afin d'assurer en tout temps la possibilité de reconstituer le processus de sélection quant à son déroule-

ment, à la procédure et à la décision. Malgré cela, six des 37 nominations n'ont pu être appréciées faute d'information et de possibilité de reconstitution du processus.

Des informations parfois lacunaires à disposition du chef de département

Le Conseil fédéral avait aussi annoncé, dans son avis relatif à l'inspection de la CdG-N sur l'affaire Nef, que pour chaque décision concernant le personnel qui doit être prise à son niveau, des données de base seraient mises à disposition du chef ou de la cheffe du département compétent. Si ces informations sont à disposition du chef de département dans certains cas, elles ne le sont pas systématiquement.

Une délégation de compétences sans contrôle

Le Conseil fédéral tient un rôle très limité dans la procédure de nomination des cadres supérieurs. Il décide sans garantie concernant la qualité de la procédure de nomination menée au niveau des départements. Les informations transmises actuellement au Conseil fédéral servent davantage à répondre à des exigences formelles (quant au contenu de la proposition soumise au Conseil fédéral) plutôt qu'à satisfaire un besoin de ce dernier. En effet, hormis le nom de la personne proposée, les informations les plus décisives (critères de sélection, candidatures alternatives) ne figurent pas dans la proposition. En outre, le Conseil fédéral prend ses décisions sans garantie de la qualité de la procédure. Il valide la proposition du département sans contrôle ou connaissance approfondie de la manière dont la sélection a été effectuée et sans avoir fixé des étapes ou des critères minimums à respecter.

Une prise en main stratégique de la procédure de nomination par le Conseil fédéral fait défaut: que ce soit au niveau de la gestion de la relève, des opportunités de synergies (analyse de besoin), du partage des réseaux de connaissances (stratégie de recherche) ou encore du processus de sélection (garantie de la qualité), le Conseil fédéral n'est pas impliqué. Cette faible implication du Conseil fédéral pose la question de la pertinence de sa compétence de nomination, qui est justifiée en premier lieu par son aspect symbolique.

Des bases normatives inappropriées

Les bases normatives relatives à la procédure de nomination des cadres supérieurs définissent les fonctions pour lesquelles le Conseil fédéral est compétent ainsi que deux éléments de la procédure, à savoir le principe de la mise au concours des postes et celui des contrôles de sécurité relatifs aux personnes. Bien que ces règles soient relativement limitées, elles soulèvent tout de même des interrogations. En effet, se pose la question de la pertinence de la compétence de nomination au niveau du Conseil fédéral étant donné que la plupart des nominations ne suscite aucun débat, voire aucun intérêt de la part des autres départements.

2.2.2 Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure

Objet et procédure

Il ne se passe presque pas un jour 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 et donnent donc l'impression que la Suisse peine à défendre ses intérêts. D'aucuns auront aussi relevé que les négociations ne sont souvent pas dirigées par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), mais par un autre département. Le DFAE a pourtant pour mission – en collaboration avec les autres départements – de veiller à représenter et à défendre au mieux les intérêts de la Suisse et à assurer la cohérence de sa politique extérieure.

Les CdG s'étaient déjà penchées sur la question de la coordination de la politique extérieure de la Suisse dans les années 1990. 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. C'est pour cette raison qu'elles ont chargé en 2012 le CPA de réétudier le sujet en tentant notamment de répondre à la question de savoir si les problèmes évoqués plus haut sont des cas isolés ou, au contraire, systématiques. Pour mesurer l'ampleur des problèmes de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure, le CPA a recueilli les avis et les expériences d'une trentaine de personnes de l'administration fédérale directement impliquées dans cette collaboration interdépartementale. Les personnes interrogées occupent des fonctions différentes – du secrétaire d'Etat à la collaboratrice scientifique – et sont issues de 21 services fédéraux, parmi lesquels les sept départements sont représentés. Pour les entretiens, le CPA a reçu le soutien de Nico van der Heiden, du Centre pour la démocratie de l'Université de Zurich. Il a ensuite analysé systématiquement tous les entretiens avant de les synthétiser et d'établir un rapport.

Principaux résultats

Le CPA a présenté les résultats de son évaluation en juillet 2013 à la sous-commission compétente de la CdG-N. Cette dernière envisage d'adopter à l'intention du Conseil fédéral le rapport du CPA joint à ses propres recommandations au printemps 2014.

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

Objet et procédure

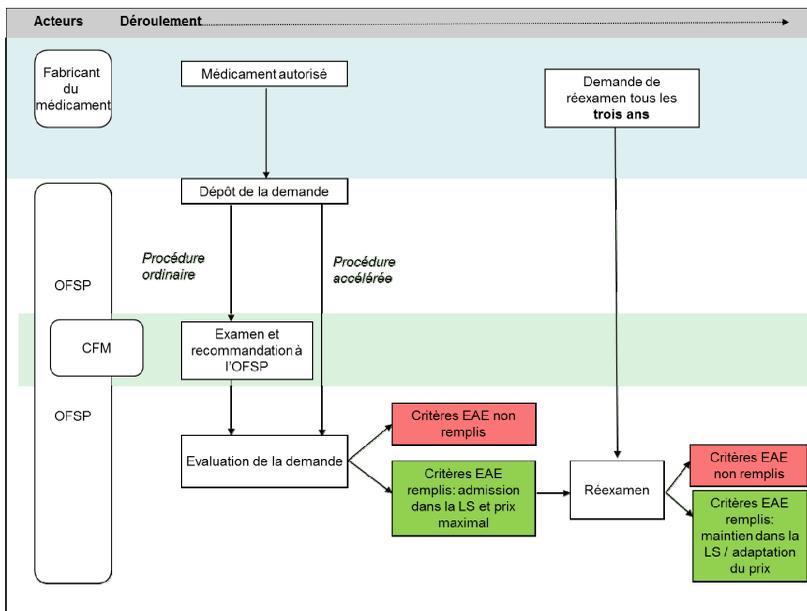
Atteignant un montant annuel de près de 5 milliards de francs, les coûts des médicaments représentent toujours un cinquième environ de l'ensemble des coûts de l'assurance obligatoire des soins (AOS). Pour être remboursé par l'AOS, un médicament doit d'abord être inscrit sur la liste des spécialités (LS)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

La procédure d'admission et de réexamen des médicaments est représentée de manière simplifiée dans l'*illustration 1*. La demande d'admission dans la LS doit être déposée par le fabricant du médicament, dès lors que celui-ci se montre intéressé par un remboursement par les caisses-maladie. Sa demande est ensuite étudiée par l'OFSP qui, pour cela, consulte la Commission fédérale des médicaments (CFM). Pour admettre le médicament ou, au contraire, rejeter la demande d'admission,

l'OFSP s'appuie notamment sur la recommandation de la CFM. En cas d'admission, le prix maximal pour le remboursement est également fixé. Les demandes d'admission de génériques sont examinées dans le cadre d'une procédure accélérée, à laquelle la CFM n'est pas associée. Le respect des critères EAE est réexaminé tous les trois ans pour les médicaments admis dans la LS.

Illustration 1

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



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

C'est dans ce contexte que les CdG ont chargé le CPA, le 27 janvier 2012, d'évaluer les procédures d'admission et de réexamen des médicaments remboursés. Outre l'évaluation des procédures générales, la sous-commission compétente de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a décidé qu'une attention particulière devrait être accordée à la fixation des prix ainsi qu'à l'admission des médicaments de la médecine complémentaire et des génériques. L'étude vient compléter

l'évaluation du CPA concernant la détermination et le contrôle des prestations médicales dans l'AOS effectuée en 2008⁶.

L'objet de l'évaluation a été étudié sous trois angles différents:

- C'est tout d'abord la qualité des nombreuses normes légales et administratives sur lesquelles reposent les procédures d'admission et de réexamen des médicaments qui a été analysée. L'avis de droit a été établi par le professeur Thomas Gächter de l'Université de Zurich.
- Le volet de la mise en œuvre a ensuite été traité. Le CPA a analysé des dossiers de médicaments sélectionnés et mené des entretiens standardisés avec des acteurs impliqués pour évaluer la mise en œuvre des normes légales. L'opportunité et l'application des critères EAE ainsi que le partage des compétences entre l'OFSP et la CFM étaient au cœur de sa démarche. Il a par ailleurs examiné l'impact que les procédures tendent à avoir sur les prix des médicaments. A cette fin, le CPA a mené une vingtaine d'entretiens avec des collaborateurs de l'OFSP, avec des membres de la CFM et avec des représentants d'associations concernées ou directement impliquées. Pour cette partie de l'évaluation, Josef Hunkeler, un ancien collaborateur du Surveillant des prix, a apporté son soutien spécialisé.
- Enfin, une comparaison entre le système suisse et les systèmes allemand et autrichien a été effectuée. Il s'agissait d'évaluer les procédures d'admission et de réexamen des médicaments remboursés en Suisse par rapport aux procédures de ces deux pays. L'analyse s'est appuyée sur la procédure, courante dans les sciences, de l'appréciation, de l'évaluation et de la décision⁷ et a traité les trois pays sous cet angle. La comparaison internationale a été réalisée par le professeur Tilman Slembeck, de l'Université de Saint-Gall.

Principaux résultats

Le CPA a regroupé les résultats des trois parties de l'évaluation dans un rapport qu'il a présenté à la sous-commission compétente de la CdG-E en juin 2013. Actuellement examinée par celle-ci, le rapport devrait être adopté par la CdG-E au printemps 2014.

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

Objet et procédure

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), il y a un peu plus de dix ans, le nombre de migrants en provenance des pays de l'UE et de l'AELE a fortement augmenté. Cette augmentation a notamment suscité des débats politiques sur les répercussions de la libre circulation des personnes et sur les moyens dont les autorités disposent pour gérer cette immigration. Le 27 janvier 2012, les CdG ont chargé le CPA de réaliser une étude sur le séjour des personnes ayant immigré en Suisse dans le cadre de l'ALCP.

⁶ CPA, 2008, Détermination et contrôle des prestations médicales dans l'assurance obligatoire des soins, 21.8.2008, FF **2009** 5041.

⁷ Assessment, Appraisal and Decision

La sous-commission compétente de la CdG-N a décidé que cette étude devait porter tant sur les répercussions de l'ALCP que sur le rôle des autorités. Les questions traitées sont les suivantes:

Répercussions de l'ALCP

- Quels sont les parcours types (séjour et activité lucrative) des personnes ayant immigré en Suisse dans le cadre de l'ALCP?
- Quelle est l'importance du recours à l'indemnité de chômage, à l'aide sociale et aux rentes AI parmi les immigrés?
- Dans quelle mesure une situation de chômage ou le recours à l'aide sociale peuvent-ils restreindre le droit de séjour des ressortissants de l'UE et de l'AELE?
- Quelles pistes l'étude des parcours types et les observations concernant le chômage et l'aide sociale fournissent-elles s'agissant des répercussions de l'ALCP sur l'Etat et sur l'économie?

Rôle de la Confédération

- La Confédération a-t-elle mis en œuvre les dispositions de l'ALCP de manière appropriée?
- Que penser de la surveillance exercée par la Confédération sur l'application, par les cantons, des dispositions relatives au séjour des étrangers?
- Les autorités fédérales ont-elles informé de manière appropriée des possibles incidences d'une situation de chômage ou d'un recours à l'aide sociale sur le droit de séjour dans le cadre de l'ALCP?

Application de l'accord par les cantons

- La pratique des cantons en matière d'octroi d'autorisations est-elle appropriée?

Une *analyse quantitative* de données administratives et statistiques complètes a été effectuée dans le but de répondre aux questions concernant les répercussions de l'ALCP. Elle a en outre livré des enseignements sur la mise en œuvre de l'accord par les cantons et sur la surveillance par les autorités fédérales. Cette analyse quantitative des données a été confiée, à l'issue d'un appel d'offres, à la Haute école spécialisée bernoise Travail social et à Interface GmbH, Lucerne. Tandis que les études réalisées jusqu'à présent ne sont que la photo d'un instant T (étude transversale), l'analyse quantitative de la présente évaluation s'est focalisée sur le séjour et l'activité lucrative des migrants (étude longitudinale). Pour cela, différentes données administratives ont été associées entre elles pour la première fois⁸. Les données suivantes ont ainsi pu être collectées pour chaque migrant: les entrées sur le territoire et les sorties, les périodes durant lesquelles la personne a ou non exercé une activité lucrative ainsi que les autorisations de séjour valables pour chaque période, les buts du séjour invoqués et les périodes de recours aux indemnités de chômage ou à l'aide sociale. Le séjour et le parcours professionnel des migrants ont été comparés avec celui de Suisses et de migrants venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP.

⁸ Des données personnelles sensibles, qui provenaient de différentes sources, ont été associées et évaluées. En concertation avec le préposé fédéral à la protection des données, le CPA avait défini une procédure minutieuse et rendu la plupart des données anonymes afin de limiter autant que possible les atteintes aux droits de la personnalité.

Les *analyses qualitatives* ont permis d'apporter des réponses aux questions portant sur l'aspect légal et sur la surveillance exercée par les autorités fédérales tout en livrant des conclusions supplémentaires sur le contrôle de l'efficacité. Dans le cadre de ces analyses, le CPA a étudié les textes normatifs pertinents ainsi que de nombreux autres documents, et mené des entretiens avec des responsables de la Confédération et des experts. Conformément à la décision de la sous-commission compétente de la CdG-N, le CPA a renoncé à mener des entretiens avec des représentants des autorités cantonales chargées de la mise en œuvre de l'accord et à analyser en profondeur cette mise en œuvre par les cantons.

Principaux résultats

Le CPA a achevé son évaluation, dont il a présenté les résultats à la sous-commission compétente de la CdG-N en novembre 2013. Cette dernière examine actuellement le rapport, qui devrait être publié par la CdG-N au printemps 2014.

2.3 Projets en cours

A la fin 2013, quatre évaluations du CPA n'étaient pas encore terminées. Trois d'entre elles ont été choisies par les CdG, lors de la définition de leur programme annuel le 24 janvier 2013, parmi une liste de six propositions établie par le CPA⁹. A la fin 2013, l'étude sur le recours à des collaborateurs externe par l'administration fédérale était en passe d'être achevée.

2.3.1 Recours à des collaborateurs externes par l'administration fédérale

Objet

Dans l'administration fédérale, les collaborateurs externes, mandatés sous le régime du droit privé¹⁰, exercent des fonctions similaires à celles du personnel employé selon le droit public. Le recours aux collaborateurs externes est très répandu au moins dans certains offices (par. ex. l'Office fédéral de l'informatique), comme l'a montré une précédente évaluation réalisée par le CPA¹¹. Des études plus récentes effectuées par l'inspectorat du DDPS ou l'enquête administrative du DFF relative au projet informatique «Insieme» confirment également le rôle important joué par les collaborateurs externes.

De nombreuses questions se posent concernant la transparence, les bases légales et l'opportunité de faire appel à des collaborateurs externes: même si des collabora-

⁹ La liste des six propositions d'évaluation est présentée en annexe au rapport annuel 2012 du CPA; FF **2013** 3173. Les sous-commissions des CdG ont retenu ces six propositions parmi un choix plus large de thèmes proposés.

¹⁰ Le terme «collaborateur externe» s'applique aux personnes qui travaillent sous la direction et la responsabilité d'une unité administrative de l'administration fédérale centrale sans qu'un contrat de travail de droit public au sens de la loi sur le personnel de la Confédération ait été conclu.

¹¹ Recours à des experts externes par l'administration fédérale, Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 16 juin 2006, FF **2007** 1675 ss

teurs employés par des entreprises ou organisations externes (par ex. une université) ou travaillant pour ces dernières à titre indépendant remplissent un mandat confié par la Confédération, ils n'apparaissent pas dans les statistiques du personnel de la Confédération. Dans les comptes, les coûts correspondants ne sont pas inscrits dans les charges de personnel, alors qu'ils ont peut-être permis de compenser des pénuries de personnel ou des réductions dans le budget du personnel. En outre, il résulte pour les collaborateurs externes, à fonction égale, des différences par rapport aux employés de la Confédération s'agissant de la rémunération, des conditions de travail et du statut légal. Du point de vue juridique, se pose la question du statut que ces contrats doivent avoir. Enfin, l'opportunité pour la Confédération de recourir à des collaborateurs externes est controversée, notamment si de tels rapports contractuels s'étalent sur une certaine durée. Il convient également de mentionner que, dans un arrêt récent (arrêt B-1687/2010 du 21 juin 2011), le Tribunal administratif fédéral a constaté que le prêt de personnel ne relevait ni du droit des marchés publics, ni du droit du personnel. Par conséquent, la haute surveillance revêt une importance particulière dans ce domaine. Dans ce contexte, les CdG ont décidé, en janvier 2012, de charger le CPA d'évaluer le recours aux collaborateurs externes.

Questions principales

L'évaluation s'attache essentiellement à répondre aux questions suivantes:

- Que peut-on dire de la transparence du recours aux collaborateurs externes?
- Comment juger du recours aux collaborateurs externes du point de vue des bases légales?
- Quelles sont les conditions de travail des collaborateurs externes en comparaison de celles d'autres collaborateurs exerçant des activités similaires?
- Comment juger de l'utilité et de l'économicité du recours aux collaborateurs externes?

Procédure

Dans un premier temps, le CPA a analysé les données quantitatives disponibles (notamment les comptes et la statistique des paiements effectués dans le cadre des acquisitions) afin d'estimer autant que possible l'importance du recours aux collaborateurs externes dans différentes unités administratives. Dans un deuxième temps, il a axé son enquête sur neuf offices fédéraux qui, selon les indicateurs quantitatifs, ont recours dans une large mesure à des collaborateurs externes. Dans le cadre d'études de cas, il a examiné plus en détail la pratique de ces offices, parmi lesquels les sept départements étaient représentés. En collaboration avec les offices, le CPA s'est procuré les contrats existants en 2012 et a sélectionné certains d'entre eux pour une analyse approfondie. Il a en outre mené des entretiens avec les responsables des offices fédéraux concernés et avec les cadres supérieurs ainsi qu'avec des collaborateurs externes et des recruteurs.

Après avoir consulté les unités administratives concernées, le CPA présentera son rapport d'évaluation à la sous-commission compétente de la CdG-E probablement en avril 2014.

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». L'armée doit donc rechercher activement des possibilités de coopération avec d'autres forces armées et les exploiter, par exemple pour vérifier ses propres aptitudes lors d'exercices communs, pour assimiler de nouvelles connaissances ou pour pouvoir effectuer des exercices et des tests qu'elle ne peut mener en Suisse. Bien qu'elle ait conclu de nombreuses coopérations avec d'autres pays depuis 1999, l'armée ne peut toujours pas s'appuyer, selon une analyse de l'EPF de Zurich, sur une véritable «culture de la coopération» ni sur des directives claires disposant d'une large assise politique. De plus, certaines coopérations font régulièrement les gros titres, à l'instar, l'an dernier, de la coopération avec la Suède 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 de l'armée suisse.

Questions principales

De premières recherches du CPA ayant fait apparaître que l'armée, ou plutôt la Suisse, conclut avec d'autres pays des coopérations qui touchent tant au domaine de l'armement qu'à celui de l'instruction et que les bases légales et les compétences ne sont pas les mêmes pour les deux domaines, la sous-commission compétente de la CdG-E a décidé que le CPA devrait étudier ces deux domaines. Celui-ci doit en particulier se pencher sur d'éventuels liens entre les deux domaines et sur leurs liens avec d'autres sujets de politique extérieure.

L'évaluation doit notamment répondre aux questions suivantes:

Bases légales

- Les bases légales sont-elles claires et appropriées en ce qui concerne les coopérations internationales de l'armée?

Stratégie

- Que penser des bases stratégiques sous l'angle de la clarté et de l'adéquation?
- Au niveau de la stratégie, les deux domaines sont-ils reliés entre eux ou avec d'autres sujets politiques (politique extérieure)?

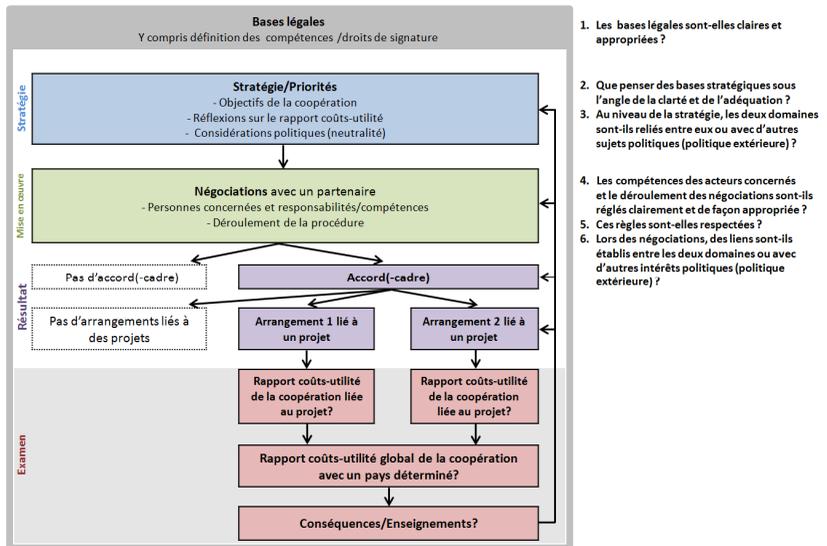
Mise en œuvre: processus et responsabilités lors de la conclusion d'accords

- Les compétences des acteurs concernés et le déroulement des négociations sont-ils réglés clairement et de façon appropriée?
- Les bases légales et les règles concernant les objectifs stratégiques et les processus sont-elles respectées?
- Lors des négociations, les deux domaines sont-ils reliés entre eux ou avec d'autres intérêts politiques (politique extérieure)?

L'illustration 2 représente le modèle d'analyse ainsi que les principales questions.

Illustration 2

Modèle d'analyse et questions soulevées



La partie grisée du modèle d'analyse n'est pas étudiée.

Procédure

Pour répondre aux questions citées plus haut, le CPA analyse les documents pertinents (documents stratégiques, accords-cadres concrets ainsi qu'arrangements liés à un projet et conclus sur la base de ces accords-cadres, etc.). Il va en outre mener des entretiens avec les personnes responsables au sein de l'armée et avec les collaborateurs d'autres unités administratives impliquées, en particulier de la Direction du droit public international et de l'Office fédéral de la justice.

Il s'agit d'analyser les directives, stratégies et processus en vigueur pour les coopérations de l'armée ainsi que d'étudier, dans le cadre d'études de cas, les coopérations conclues avec certains pays (ou avec leurs forces armées). Concrètement, la collaboration avec deux ou trois pays avec lesquels des coopérations existent dans les deux domaines (armement et instruction) et la collaboration avec deux ou trois pays avec lesquels la Suisse n'a conclu un accord-cadre que dans l'un de ces domaines doivent être décrites en détails et évaluées.

Le CPA va poursuivre ses analyses jusqu'au printemps 2014. Il devrait présenter son rapport final à la sous-commission compétente de la CdG-E au troisième trimestre 2014.

2.3.3

Garantie de l'indépendance des organes de régulation et de surveillance

Objet

Au cours des dernières décennies, l'Etat a confié de plus en plus souvent des fonctions de surveillance et de régulation qui lui étaient dévolues à des organes extérieurs à l'administration fédérale centrale. Cette démarche est motivée par la volonté de garantir que ces tâches soient effectuées de manière aussi indépendante que possible de toute influence politique. La délégation de tâches de surveillance et de régulation relevant de l'Etat à de telles entités s'accompagne de défis et nécessite un pilotage. Le système de pilotage est défini dans la loi et les ordonnances respectives des différentes entités: le Conseil fédéral est tenu d'appliquer ces bases normatives. Certains de ces organes de surveillance et de régulation (Autorité de surveillance des marchés financiers [FINMA], Inspection fédérale de la sécurité nucléaire [IFSN], Swissmedic, etc.) prêtent le flanc à la critique en raison de l'entretien de liens d'intérêt réputés problématiques et du manque de savoir-faire de leurs organes de direction. Le fait que des groupes d'intérêt siègent au sein de certains organes de surveillance et de régulation (par ex. la Commission de la concurrence [COMCO]) pose lui aussi problème.

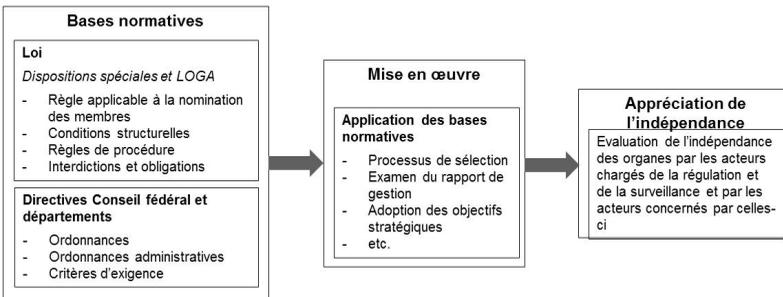
C'est en raison de ces différents problèmes soulevés que les CdG ont décidé, le 27 janvier 2013, de confier au CPA une évaluation sur la garantie de l'indépendance des organes de régulation et de surveillance.

Questions principales

L'étude se focalise donc sur la garantie de l'indépendance des organes de régulation et de surveillance par le Conseil fédéral. Pour assurer sa mission, ce dernier dispose de différentes possibilités: nomination des membres des organes de direction, examen des rapports d'activité, définition ou adoption des objectifs stratégiques des organes, etc. L'évaluation du CPA s'articule autour de trois axes: les bases normatives, leur mise en œuvre et l'appréciation de l'indépendance des organes de régulation et de surveillance par les acteurs chargés de la régulation et de la surveillance et par les acteurs concernés par celles-ci (voir *illustration 3*).

Illustration 3

Modèle d'impact



L'évaluation tente de répondre aux questions suivantes:

- De quelles possibilités le Conseil fédéral dispose-t-il pour garantir l'indépendance des différents organes et comment peuvent-elles être classées?
- Que penser de la concrétisation des bases légales par le Conseil fédéral?
- Que penser de la mise en œuvre des bases légales visant à garantir l'indépendance des organes?
- Comment les acteurs chargés de la régulation et de la surveillance et les acteurs concernés par celles-ci jugent-ils l'indépendance des organes?
- Du point de vue des acteurs chargés de la régulation et de la surveillance, des acteurs concernés par celles-ci ainsi que des tribunaux, les décisions des organes sont-elles prises de manière efficace, adéquate et impartiale?

Procédure

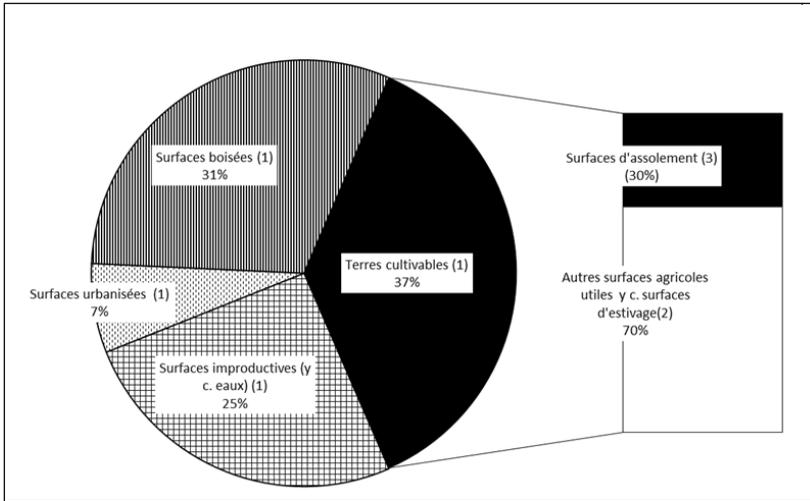
Réalisée en externe, la première partie de l'évaluation (bases normatives) repose sur l'analyse des bases légales et des documents. Elle comprend tous les organes de régulation et de surveillance, tandis que l'analyse de la concrétisation de ces bases normatives par le Conseil fédéral est fondée sur une sélection de cas. Ceux-ci seront déterminés par la sous-commission compétente de la CdG-E dans le cadre du rapport intermédiaire. Basée sur les conclusions tirées de la première partie de l'évaluation, la mise en œuvre sera étudiée par le CPA au moyen d'entretiens et de documents. Les personnes interrogées sont les acteurs impliqués au sein des départements et des membres des organes de direction. Les entretiens sont personnels et standardisés. L'appréciation de l'indépendance des organes, dans la troisième partie, se fera probablement au moyen d'une enquête en ligne auprès des acteurs chargés de la régulation et de la surveillance et des acteurs concernés par celles-ci. L'enquête sera réalisée en externe.

La sous-commission compétente de la CdG-E attend les résultats de l'évaluation pour le début de l'année 2015.

2.3.4 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 dans l'agriculture (y c. les surfaces d'estivage, voir *illustration 4*). Selon l'Office fédéral du développement territorial (ARE), 30 % 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 PS SDA approuvé en 1992, la surface minimale d'assolement à garantir et l'avait répartie entre les cantons.

L'utilisation du sol en Suisse (superficie totale: 41 000 km²)

Sources: (1) Statistique de la superficie 1992/97, Office fédéral de la statistique; (2) Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation 2011, Union suisse des paysans, août 2012; (3) Chiffres fournis par ARE sur la base des données cantonales.

L'art. 3 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)¹² prévoit que les autorités compétentes préservent le paysage et veillent à réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables¹³. 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, 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 demeure néanmoins certain que la pression sur les SDA restantes est importante. 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. Réunie le

¹² Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire; RS 700)

¹³ 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).

2 septembre 2013, la sous-commission compétente de la CdG-N a, en se basant sur l'esquisse de projet du CPA, défini les principaux points de l'évaluation.

Questions principales

L'évaluation du CPA se concentrera sur la mise en œuvre du PS SDA et portera aussi bien sur la surveillance exercée par la Confédération sur l'exécution par les cantons que sur les efforts déployés par la Confédération en vue de ménager les SDA dans le cadre de ses propres projets. Elle étudiera également la surveillance exercée par la Confédération sur la mise en œuvre, par les cantons, des mesures visant à protéger les terres cultivables, autrement dit, les efforts visant à maintenir les terres cultivables de manière générale, que celles-ci fassent partie ou non des contingents de SDA imposés par la Confédération.

L'évaluation vise à répondre aux questions suivantes:

- Dans quelle mesure les informations dont dispose la Confédération concernant l'évolution des SDA et l'utilisation des terres cultivables dans les cantons lui permettent-elles d'exercer une surveillance adéquate?
- Quelle est l'efficacité des prescriptions édictées par la Confédération pour identifier les surfaces qui peuvent être des SDA et les maintenir en tant que telles?
- Lors de l'adoption des plans directeurs, comment la Confédération vérifie-t-elle que les cantons tiennent suffisamment compte du maintien des SDA et des terres cultivables? En particulier, comment vérifie-t-elle que l'examen des intérêts entre la protection des SDA et des terres cultivables, d'une part, et d'autres objectifs de planification antagoniques, d'autre part, a été correctement effectué?
- Dans quelle mesure la Confédération fait-elle usage des autres possibilités¹⁴ dont elle dispose pour veiller à ce que les cantons maintiennent les SDA minimales qui leur ont été attribuées et ménagent les terres cultivables?
- Que pensent les instances cantonales compétentes de la surveillance de la Confédération sur la mise en œuvre du PS SDA et sur la mise en œuvre des prescriptions relatives au maintien des terres cultivables en général?
- Que peut-on dire de la mise en œuvre du PS SDA dans le cadre de projets de la Confédération? En particulier: les décisions relatives à ces projets font-elles l'objet d'un examen des intérêts approprié (c'est-à-dire ni lacunaire, ni manifestement incorrect)?

Enfin, la sous-commission compétente a demandé au CPA d'étudier dans quelle mesure la diminution de la superficie des terres cultivables par le dépérissement des terres peut être intégrée dans l'évaluation.

¹⁴ Par exemple application des prescriptions contenues dans les aides à l'exécution, intervention informelle auprès des cantons, utilisation d'instruments juridiques lors des planifications d'affectation.

Procédure

Pour répondre aux questions ci-dessus, le CPA prévoit d'examiner les éléments suivants:

- *Analyse des plans directeurs cantonaux actuels* approuvés par le Conseil fédéral: il s'agira surtout d'enquêter sur l'importance accordée au maintien des terres cultivables des plans directeurs et sur la qualité de l'examen des intérêts qui s'y rapporte.
- *Analyse de projets de la Confédération*: sur la base d'une sélection de projets de la Confédération (qui sont essentiellement du ressort de l'Office fédéral des routes ou du DDPS, l'enquête déterminera si l'examen des intérêts satisfait aux exigences de la jurisprudence la plus récente. Elle examinera également la façon dont la procédure s'est déroulée au sein de l'administration.
- *Entretiens avec les responsables de l'exécution* au niveau de la Confédération et de certains cantons concernant l'analyse et l'évaluation de la mise en œuvre du PS SDA ainsi que de l'exécution de la LAT: ces 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. Le cas échéant, le CPA *interrogera par écrit les services cantonaux compétents*. Sont également prévus des *entretiens avec des représentants des milieux intéressés* (agriculture, protection du paysage, économie) et avec des experts indépendants (sciences).

Le CPA devrait présenter son rapport final au cours du premier trimestre 2015.

2.4 Nouvelles évaluations en 2014

Lors du choix de nouveaux thèmes effectué en 2013, le CPA a, après concertation avec les CdG, défini des pôles prioritaires pour ses propositions d'évaluations, car les évaluations prévues durant cette législature ne sont pas réparties de manière équilibrée entre les diverses sous-commissions et leurs domaines de compétences respectifs. Pour assurer l'équilibre des thèmes d'évaluation, il a décidé de faire du domaine DFJP/ChF un pôle d'évaluation prioritaire (quatre propositions que les sous-commissions devaient classer par ordre de priorité), une seule évaluation ayant été décidée jusqu'à présent dans ce domaine pour la législature actuelle. Par contre, le CPA a proposé de ne pas procéder à de nouvelles évaluations ayant trait au domaine DFI/DETEC pour l'année 2014, étant donné que les sous-commissions concernées de la CdG-N et de la CdG-E sont celles qui, jusqu'à présent, ont été chargées du plus grand nombre d'évaluations au cours de la législature actuelle (trois évaluations). Pour les domaines DFAE/DDPS et DFF/DEFR, qui ne sont jusqu'ici ni surreprésentés ni sous-représentés en termes d'évaluations, le CPA a en outre élaboré respectivement deux et trois propositions, que les sous-commissions devaient classer par ordre de priorité.

Se référant à l'ordre de priorité établi par les sous-commissions, le CPA a examiné de manière approfondie deux propositions pour chacun des trois domaines précités. Il en a conclu que, à l'heure actuelle, seuls quatre sujets pouvaient se prêter à une évaluation¹⁵. Le 31 janvier 2014, les CdG ont décidé de retenir les deux sujets suivants pour leur programme annuel 2014:

- La Suisse manque-t-elle de bons diplomates?
- L'administration fédérale pilote-t-elle correctement la politique de formation professionnelle?

3 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

Au cours de l'exercice sous revue, le recours à des experts externes a coûté 160 100 francs au CPA. Le *tableau 2* indique comment cette somme a été répartie entre les différents projets.

Tableau 2

Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts en 2013

Projet	Dépenses en francs	Etat
Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes	100 700	achevé
Admission et réexamen des médicaments dans l'AOS	35 600	achevé
Recours à des collaborateurs externes par l'administration fédérale	1 600	en cours
Garantie de l'indépendance des organes de régulation et de surveillance	22 200	en cours

4 Exposés et séminaires

Afin de faire connaître ses activités et les résultats de ses recherches au public intéressé et aux milieux académiques, le CPA participe à des conférences et à des cours universitaires. Ses collaborateurs sont notamment intervenus dans le cadre:

- du symposium de l'EVALROM SEVAL Challenges and practices in the development of a national evaluation system, Bucarest,
- de la formation continue Performance audit of public funds spending in Switzerland, organisée par l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) et la Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA),

¹⁵ Propositions d'évaluations formulées par le CPA pour l'année 2014:

- DFJP/ChF: 1) Les règles en vigueur contribuent-elles à lutter contre les mariages de complaisance? 2) Efficacité et coût des mesures de contrainte prévues par le droit des étrangers.
- DFAE/DDPS: La Suisse manque-t-elle de bons diplomates?
- DFF/DEFR: L'administration fédérale pilote-t-elle correctement la politique de formation professionnelle?

- d'un séminaire de la faculté de sciences politiques de l'Université de Lucerne (sujet: Parlement, administration fédérale et CPA),
- du cours d'évaluation politique de l'Université de Berne (interventions sur la qualité et l'utilité des évaluations et sur le CPA en tant que service d'évaluation institutionnalisé au niveau fédéral).

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

Langue originale du rapport: allemand