



Annexe

Rapport annuel 2015 du Contrôle parlementaire de l'administration

**Annexe au rapport annuel 2015 des Commissions de gestion et de
la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 29 janvier 2016

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2015

Au cours d'une année 2015 déclarée par l'ONU année internationale de l'évaluation, cinq évaluations du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) ont été achevées et deux autres ont été lancées. Le CPA a par ailleurs élaboré des propositions d'évaluations pour le programme annuel 2016 des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et fourni à celles-ci des bases pour le traitement de ses évaluations et des contrôles de suivi. Enfin, le CPA a été, à l'occasion de sa 25^e année d'existence, coorganisateur, en septembre 2015, du congrès de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) consacré à la thématique «évaluation et indépendance».

Projets achevés

*La politique de sécurité de la Suisse étant guidée depuis 1999 par la devise «la sécurité par la coopération», la Suisse a conclu différents accords internationaux de coopération dans le domaine militaire. Etant donné que certains de ces accords ont suscité des remous, les CdG ont chargé le CPA d'évaluer les **coopérations internationales dans le domaine de l'instruction et de l'armement**. Les conclusions de l'évaluation ne sont pas les mêmes pour les deux domaines: bien que le cadre légal dans lequel elle s'inscrit soit peu strict et n'ait été concrétisé que partiellement sur le plan stratégique, la coopération internationale en matière d'instruction militaire (accords et activités) a été jugée globalement adéquate et respectueuse du cadre légal, alors que la coopération dans le domaine de l'armement a été considérée d'un œil plus critique par le CPA. Premièrement, celui-ci a constaté un manque de transparence concernant les accords de coopération existants et la valeur juridique de ceux-ci. Par le passé, le Parlement n'a pas été informé intégralement des accords existants. Deuxièmement, les activités internationales de coopération ne bénéficiant d'aucun pilotage, on ignore si elles contribuent à garantir plus efficacement la sécurité de la Suisse et si elles sont appropriées du point de vue de la politique extérieure. Notons en outre que, lorsqu'elle conclut avec un pays un accord-cadre dans les domaines de l'armement ou de l'instruction militaire, la Suisse crée des liens à long terme qui ont, sur le plan de la politique extérieure, une portée symbolique qui va au-delà du domaine militaire.*

*Les autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée telles que l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers et l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire sont sous le feu des critiques depuis un certain temps déjà. Ces critiques portent notamment sur le manque d'indépendance des membres des différents organes de direction, nommés par le Conseil fédéral. C'est pour cette raison que les CdG ont chargé le CPA d'évaluer **l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée**. L'étude s'articule autour de deux axes: l'analyse des bases normatives qui régissent la garantie de l'indépendance des seize autorités de surveillance et de régulation et leur application au sein de cinq autorités sélectionnées. Dans son évaluation, le CPA parvient à la conclusion que la garantie de l'indépendance de ces autorités par le Conseil fédéral est globalement établie, quoique très différente,*

dans sa conception, d'une autorité à l'autre. De plus, l'indépendance est régie de façon lacunaire dans les lois et les ordonnances. A titre d'exemple, la séparation institutionnelle est imparfaite entre certaines autorités et l'administration fédérale centrale et toutes les autorités ne disposent pas d'un code de conduite pour les organes dirigeants et le personnel. Du point de vue de l'application, les normes ne sont certes pas toujours jugées adéquates en ce qui concerne l'indépendance telle qu'elle est régie dans les lois et les ordonnances, mais elles ne posent pas de difficulté majeure dans la pratique. L'évaluation montre toutefois que le Conseil fédéral n'exploite pas toujours le potentiel de pilotage dont il dispose pour la nomination des membres des organes dirigeants.

Le maintien de la superficie des terres cultivables est ancré dans la Constitution et dans différentes lois fédérales. Le Conseil fédéral a fixé en 1992, dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA), la surface minimale des meilleures terres agricoles à maintenir – les surfaces d'assolement (SDA) – et les a réparties entre les cantons. Ces derniers doivent garantir la surface minimale des SDA. Or, la superficie des terres cultivables ne cessant de diminuer, on est en droit de se demander si la mise en œuvre est efficace. Mandaté par les CdG, le CPA a étudié principalement la mise en œuvre du PS SDA, plus particulièrement la surveillance exercée par la Confédération sur l'exécution du plan par les cantons et les efforts que celle-ci déploie en vue de protéger les SDA dans le cadre de ses propres projets. Par ailleurs, la diminution des terres cultivables a été chiffrée et décrite sur la base de la statistique de la superficie, et les bases légales de la Confédération qui régissent la protection des terres cultivables ont été analysées. L'évaluation parvient à la conclusion que la législation ne garantit pas suffisamment le maintien de la superficie des terres cultivables, en particulier des SDA. Elle reste notamment trop vague concernant la définition des SDA. De ce fait, les surfaces désignées comme SDA varient selon les cantons. Etant donné que la Confédération ne sait pas pour tous les cantons quelles terres font partie de leurs SDA ni ne connaît leur évolution, elle se trouve limitée dans son droit de déposer des recours lorsqu'il y a risque de perte de terres cultivables ou de SDA. La protection des terres cultivables est également peu prise en compte dans les projets d'infrastructure de la Confédération (routes, voies ferrées, etc.) qui sollicitent ces surfaces.

*Le service diplomatique du Département fédéral des affaires étrangères, qui compte près de 380 collaborateurs, a pour mission de représenter et de défendre les intérêts de la Suisse à l'étranger. Pour diverses raisons, certaines réserves ont été émises au cours des dernières années concernant le **personnel du service diplomatique** (notamment sur les collaborateurs qui n'ont pas passé le concours d'admission, ceux qui quittent le service avant la fin de leur carrière, le concours d'admission et les compétences actuellement requises). Les CdG ont chargé le CPA de relever les compétences qui ont été définies pour le personnel du service diplomatique et d'étudier comment elles sont prises en compte dans les processus et instruments de recrutement et de fidélisation du personnel. Les résultats de l'évaluation ont été présentés en août 2015 à la sous-commission compétente de la CdG-E. Celle-ci rédige actuellement un rapport dans lequel elle présentera ses conclusions et les recommandations qui en découlent.*

*Selon l'art. 1 de la loi fédérale sur la formation professionnelle, la formation professionnelle est la tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail. Compte tenu de l'importance de la formation professionnelle en Suisse et de critiques concernant la coopération entre ces différents acteurs, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation de la **qualité du partenariat dans le domaine de la formation professionnelle**. L'accent a été mis sur la répartition des compétences entre les différents acteurs, sur l'aptitude des partenaires à définir un cadre stratégique et à piloter les mesures définies et sur le fonctionnement du partenariat lors de la réalisation d'activités ou de projets au sein desquels la Confédération joue un rôle prépondérant. Le CPA a présenté son rapport à la sous-commission compétente de la CdG-N en novembre 2015. Celle-ci étudie actuellement les conclusions et recommandations qu'il convient d'en déduire.*

Projets en cours

*Les accords de libre-échange (ALE) ont beaucoup gagné en importance ces dernières années. Ils visent à favoriser le commerce extérieur et à améliorer l'accès des entreprises suisses aux marchés étrangers. Cependant, on connaît mal les **effets des accords de libre-échange**. Etant donné que l'évolution du commerce extérieur dépend de différents facteurs politiques et économiques, il est très difficile de les mesurer. Par ailleurs, la manière selon laquelle le Conseil fédéral et l'administration estiment ces effets et les bases sur lesquelles ceux-ci reposent ne sont souvent pas connues. Face à ce constat, les CdG ont demandé au CPA de réaliser une évaluation dont les résultats devraient être présentés à la sous-commission compétente de la CdG-N au cours du quatrième trimestre 2016.*

*Plusieurs villes et communes suisses recourent désormais au **comptage électronique des voix (e-counting)**. Le vote a lieu comme à l'accoutumée sur papier, mais le bulletin est ensuite scanné puis compté par un logiciel, ce qui accélère le comptage et le rend plus efficace. Toutefois, le manque de sûreté du comptage électronique et le fait qu'il puisse faire l'objet de manipulations sont régulièrement critiqués. La loi prévoit que le Conseil fédéral doit approuver le recours au comptage électronique dans le cadre de procédures d'élection et de votation. L'opportunité et la légitimité de cette procédure d'approbation ainsi que les critères sur lesquels elle repose sont remis en question. C'est la raison pour laquelle les CdG ont chargé le CPA d'évaluer ces aspects. Le CPA devrait remettre son rapport à la sous-commission compétente de la CdG-N au cours du premier trimestre 2017.*

Nouvelles évaluations en 2016

*Lors de la définition de leur programme annuel, le 29 janvier 2016, les CdG ont chargé le CPA de réaliser deux nouvelles évaluations. Celles-ci portent sur la **participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques** et sur la **détention administrative des requérants d'asile**. De plus, les CdG ont choisi le sujet **utilisation de différents scénarios de l'évolution de la population** comme thème de réserve.*

Table des matières

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2015	6112
1 Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale	6116
1.1 Activité et organisation du CPA	6116
1.2 Les 25 ans d'existence du CPA en 2015, année internationale de l'évaluation	6118
2 Projets dans le cadre de la haute surveillance parlementaire	6120
2.1 Aperçu des projets	6120
2.2 Projets achevés	6121
2.2.1 Coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement	6121
2.2.2 Indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée	6124
2.2.3 Maintien de la superficie des terres cultivables	6127
2.2.4 Personnel du service diplomatique	6130
2.2.5 Qualité du partenariat dans la formation professionnelle	6132
2.3 Projets en cours	6133
2.3.1 Effets des accords de libre-échange	6133
2.3.2 Comptage électronique des voix (e-counting)	6135
2.4 Nouvelles évaluations en 2016	6137
3 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts	6138
4 Publications et exposés	6138
Index des abréviations	6140

Rapport

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

1.1 Activité et organisation du CPA

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 administrative 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 d'autres commissions, 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. L'activité du CPA est présentée de manière détaillée dans le commentaire de la loi sur le Parlement (art. 27, examen de l'efficacité)².

Les résultats des travaux du CPA sont pris en compte de diverses manières dans les processus décisionnels du Parlement et de l'exécutif:

- Sur la base des résultats de l'évaluation du CPA, les CdG établissent leur propre rapport, dans lequel elles tirent des conclusions politiques et formulent des *recommandations à l'intention du Conseil fédéral*. Lorsque ce dernier a pris position, les CdG examinent l'avis en question et demandent, si nécessaire, des informations complémentaires au Conseil fédéral. Ainsi, les évaluations du CPA constituent une base essentielle au dialogue entre le Conseil fédéral et le Parlement.
- Dans certains cas, les CdG déposent des *interventions parlementaires* (motions, postulats) en se fondant sur des évaluations du CPA, afin d'exercer sur le Conseil fédéral une pression supplémentaire quant aux changements désirés.
- Deux ans environ après avoir publié un rapport d'enquête, les CdG procèdent généralement à un *contrôle de suivi* dans le cadre duquel elles demandent au Conseil fédéral de leur indiquer dans quelle mesure leurs recom-

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

² Bättig, Christoph / Tobler, Andreas (2014): Art. 27 ParlG. In: Graf, Martin/Theiler, Cornelia/von Wyss, Moritz (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz. Bâle: Helbing & Lichtenhahn, p. 242–251

mandations ont été mises en œuvre. Compte tenu des informations différenciées que livre l'évaluation du CPA, les CdG sont mieux à même de juger si le gouvernement a remédié de manière appropriée aux lacunes constatées et d'exiger, le cas échéant, que des mesures d'ordre légal soient prises. Le CPA peut leur apporter son soutien en effectuant des vérifications.

- Les évaluations du CPA peuvent faire état d'une nécessité de modifier certaines bases légales. Les résultats des évaluations peuvent être repris dans le cadre de la *révision de lois et d'ordonnances* par l'administration fédérale, par les commissions législatives compétentes ou par les CdG au travers d'initiatives parlementaires.

Enfin, les évaluations du CPA déploient leurs effets avant même qu'elles soient achevées: la réalisation d'une évaluation (entretiens avec l'administration, par ex.) ainsi que la mise en consultation des projets de rapport peuvent déjà amener les services concernés à tirer certains enseignements et à procéder à des changements.

Partie intégrante des Services du Parlement, le CPA est subordonné administrativement au secrétariat des CdG. Pour remplir sa mission, le service comprend une équipe de recherche interdisciplinaire, dont l'effectif correspond à 4,3 postes à temps plein. Le CPA et les experts externes qu'il mandate disposent de droits à l'information étendus. Ils sont en relation directe avec toutes les autorités fédérales, services ou personnes chargés de tâches de la Confédération et peuvent requérir auprès d'eux les pièces et informations dont ils ont besoin. Le secret de fonction n'est pas opposable à l'obligation d'informer. Ces droits à l'information étendus trouvent leur fondement légal dans l'art. 10, al. 3, de l'ordonnance sur l'administration du Parlement, en relation avec les art. 67, 153 et 156 de la loi sur le Parlement³. En règle générale, les rapports du CPA sont publiés; ils peuvent être commandés auprès de ce dernier ou téléchargés sur le site Internet du Parlement⁴.

Le CPA accomplit sa mission sur la base de mandats que lui confient les commissions parlementaires, mais exécute ceux-ci de manière autonome. Il respecte les normes d'évaluation de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) et s'appuie sur la recherche scientifique pertinente dans les différents domaines concernés. Il coordonne ses activités avec celles des autres organes de contrôle de la Confédération et entretient des relations professionnelles avec les hautes écoles, les instituts de recherche privés et les organes étatiques d'évaluation.

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

⁴ www.parlement.ch > Organes > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications

1.2 Les 25 ans d'existence du CPA en 2015, année internationale de l'évaluation

25 ans d'existence du CPA

Le CPA a fêté ses 25 ans d'existence en 2015. Il a vu le jour suite à une initiative parlementaire de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) adoptée par les Chambres fédérales le 22 juin 1990⁵. Il est opérationnel depuis 1991, exclusivement sur mandat des CdG dans un premier temps. Avec la nouvelle loi sur le Parlement, le CPA peut aussi, depuis 2002, réaliser des évaluations de l'efficacité à la demande d'autres commissions parlementaires, ce qui toutefois n'est quasiment jamais arrivé: sur les 68 projets du CPA achevés ou encore en cours à la fin 2015, seule une évaluation était le fait d'une commission législative⁶.

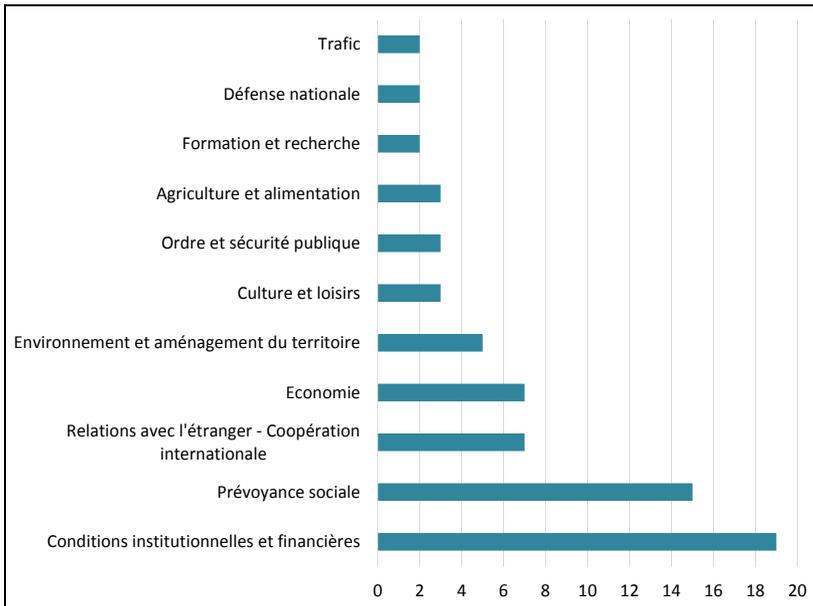
Depuis le début des années 1990, le CPA a réalisé en moyenne près de trois évaluations par an. Celles-ci ont porté entre autres sur les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, l'admission et le réexamen des médicaments, le recours à des experts externes par l'administration fédérale, les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers ou encore l'acquisition de l'armement au sein du DDPS. Avec ses évaluations, le CPA couvre un large spectre de domaines politiques, comme en atteste l'*illustration 1*. Ses thèmes de prédilection sont la prévoyance sociale ainsi que les conditions institutionnelles et financières de l'activité de l'Etat (politique du personnel, gestion des immeubles de la Confédération, etc.), ceux-ci représentant la moitié des projets réalisés à ce jour. En revanche, d'autres domaines politiques importants ne sont que faiblement représentés (la formation et la recherche, par exemple), ce qui s'explique notamment par les préférences politiques des membres des commissions ainsi que par les ressources limitées du CPA et des CdG; cette situation peut être problématique si l'on considère que la haute surveillance doit être systématique et globale⁷. Il ne faut cependant pas oublier que les CdG exercent une grande partie de leurs activités de haute surveillance sans le CPA (inspections, visites de service) et que ces activités ne sont pas prises en considération dans le présent document.

⁵ Iv. pa. CdG-E «Création d'un organe parlementaire de contrôle de l'administration» du 12.2.1990 (90.221)

⁶ Il s'agit de l'évaluation Pro Helvetia, dont les résultats ont servi à la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) lors de la révision de la loi Pro Helvetia. Voir CPA (2006): Evaluation de Pro Helvetia, rapport du CPA du 18.5.2006 à l'intention de la CSEC-E (FF 2006 8695)

⁷ Voir Janett, Daniel (2004): Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, in: LeGes 2004/2, p. 143

Illustration 1

Projets du CPA par groupe de tâches (total de 68 projets, 1991 à 2015)

Remarque: groupes de tâches selon le plan financier de la Confédération, annexe 4

Il revient aux CdG de publier les évaluations et leurs résultats. Lors du congrès de la SEVAL, organisé cette année à Genève, une ancienne présidente de la CdG du Conseil national (CdG-N) a tenu à souligner que les évaluations du CPA constituent un fondement important pour la commission: elles aident d'autant plus à convaincre le Conseil fédéral de la nécessité des changements que la haute surveillance parlementaire ne dispose pas d'un pouvoir d'instruction et ne peut contraindre le gouvernement à agir. Elle a ajouté que, néanmoins, l'utilisation des évaluations par les CdG se heurte à des limites du fait des ressources restreintes du Parlement de milice, tandis que la mise en œuvre des recommandations formulées par les CdG dépend de la volonté du Conseil fédéral.

On retiendra du bilan des 25 ans d'existence du CPA que celui-ci a instauré des processus qui ont fait leurs preuves et que l'évaluation est devenue un instrument utile et irremplaçable de la haute surveillance parlementaire. Toutefois, l'objectif d'une meilleure utilisation des évaluations par les responsables politiques constitue encore un défi à ce jour.

Le congrès de la SEVAL en cette année internationale de l'évaluation

Pour fêter ses 25 ans d'existence, le CPA a participé à l'organisation du congrès de la Société suisse d'évaluation sur le thème «évaluation et indépendance». Le congrès

a eu lieu à Genève les 3 et 4 septembre 2015, année déclarée par l'ONU année internationale de l'évaluation, en coopération avec le réseau d'évaluation des organisations internationales établies à Genève.

Le CPA a participé au congrès à divers égards, notamment lors d'un atelier sur l'indépendance des organes d'évaluation. Il a eu l'occasion d'y rappeler que sa création résultait de la volonté de renforcer la haute surveillance exercée par le Parlement sur le Conseil fédéral, l'administration et d'autres acteurs à qui sont confiées des tâches fédérales. Et de souligner que les CdG avaient à l'époque souhaité créer un service qui, indépendamment de l'administration, se pencherait sur les questions de la conception, de la mise en œuvre et des effets de l'action de l'Etat. Lors de son intervention, le CPA a par ailleurs montré que la collaboration avec les CdG et l'administration a été institutionnalisée en prenant appui sur les bases légales. S'il est évident que les commissions ont le dernier mot concernant la sélection des thèmes d'évaluations et la définition de l'orientation à donner à un projet, le CPA réalise ses évaluations et établit ses rapports en toute indépendance.

2 Projets dans le cadre de la haute surveillance parlementaire

2.1 Aperçu des projets

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

Tableau 1

Vue d'ensemble des projets du CPA

Chap.	Projet	Début du projet ¹	Présentation à la sous-commission
2.2.1	Coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement	27.06.2013	23.03.2015
2.2.2	Indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée	21.08.2013	16.02.2015
2.2.3	Maintien de la superficie des terres cultivables	02.09.2013	25.06.2015
2.2.4	Personnel du service diplomatique	20.08.2014	25.08.2015
2.2.5	Qualité du partenariat dans le domaine de la formation professionnelle	01.07.2014	18.11.2015
2.3.1	Effets des accords de libre-échange	24.06.2015	4 ^e tr. 2016
2.3.2	Comptage électronique des voix (e-counting)	07.10.2015	1 ^{er} tr. 2017
2.4	Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques	3 ^e T 2016	à définir
2.4	Détention administrative des requérants d'asile	2 ^e T 2016	à définir

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

2.2 Projets achevés

Au cours de l'exercice sous revue, le CPA a achevé cinq évaluations, dont trois ont été publiées par les CdG en 2015. Les deux autres étant encore examinées par les sous-commissions compétentes des CdG, leurs résultats ne peuvent être présentés dans les chapitres correspondants (2.2.4 et 2.2.5).

2.2.1 Coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement

Objet et procédure

Depuis la publication du rapport sur la politique de sécurité 2000, la stratégie de base de la Suisse repose sur «la sécurité par la coopération»⁸. Cela signifie que le Conseil fédéral et l'armée ont pour mission de rechercher activement des possibilités de coopérer avec d'autres forces armées. A cet effet, le Conseil fédéral a conclu de nombreux accords de coopération avec d'autres pays. Certaines coopérations, comme les stages d'alpinisme proposés à des unités russes, ont cependant fait les gros titres. C'est dans ce contexte que les CdG ont décidé, le 24 janvier 2013, de charger le CPA d'évaluer les coopérations internationales dans le domaine militaire. Le 27 juin 2013, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E, compétente en la matière, a décidé que le CPA devait se pencher plus précisément sur l'instruction militaire et l'armement, deux domaines dans lesquels le Parlement a transféré au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords internationaux. L'évaluation s'est penchée sur la manière dont le Conseil fédéral fait usage de cette compétence et sur la façon dont l'administration (instruction: Groupement Défense du DDPS; armement: armasuisse) met en œuvre ces accords de coopération.

Le CPA a analysé tous les accords conclus avec d'autres Etats (mais pas les traités multilatéraux passés avec des organisations internationales). Répertoire tous les accords existants a représenté un travail long et difficile. Le CPA a ensuite identifié les seize accords-cadres conclus dans le *domaine de l'instruction* et les quinze autres signés dans le *domaine de l'armement*. Ces accords-cadres régissent les principes de la coopération entre deux pays. Outre des accords-cadres avec des pays européens (*illustration 2*), la Suisse a signé avec les Etats-Unis un accord-cadre dans les deux domaines⁹ et, avec le Ghana, dans celui de l'instruction militaire. Ce dernier régit uniquement le détachement de militaires suisses dans un centre de formation aux missions de maintien de la paix de l'ONU.

⁸ La sécurité par la coopération: rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse du 7.6.1999 (RAPOLSEC 2000; FF 1999 6940)

⁹ Le champ d'application de l'accord portant sur la coopération dans le domaine de l'instruction est beaucoup plus limité.

Manque de transparence concernant le nombre d'accords de coopération et leur valeur juridique

Les accords internationaux sont enregistrés dans différents recueils: recueil systématique, rapport annuel au Parlement sur les traités internationaux conclus par le Conseil fédéral, banque de données des traités internationaux gérée par le DFAE. Or, aucun de ces recueils n'est complet s'agissant des accords conclus dans le domaine militaire. Les motifs invoqués pour justifier ces lacunes ne sont pas toujours convaincants, notamment le bien-fondé de la classification des accords-cadres dans le domaine de l'armement dans la catégorie des traités de portée mineure qui ne doivent pas être publiés. De plus, la valeur juridique des accords dans le domaine de l'armement est floue: les accords de mise en œuvre n'ont pas tous été autorisés par le Conseil fédéral ou par un organe désigné par lui et les Chambres fédérales n'ont pas été systématiquement informées de la conclusion de ces accords. Enfin, les collaborateurs d'armasuisse n'ont pas tous conscience de la nature juridiquement contraignante des accords.

Pilotage déficient dans le domaine de l'armement

Contrastant nettement avec le domaine de l'instruction militaire, dans lequel toutes les activités internationales sont répertoriées et contrôlées de manière centralisée par l'armée, le domaine de l'armement ne dispose pas des bases nécessaires pour assurer un pilotage. Il n'y a ni règles stratégiques claires, qui pourraient servir de repères au pilotage, ni organe de pilotage: le service d'état-major chargé des relations internationales d'armasuisse centralise uniquement les accords-cadres et n'a aucune vue globale des accords de mise en œuvre et des différentes activités. Il assume uniquement une fonction de soutien aux différents domaines de compétence qui mettent en œuvre ces activités internationales; pour l'heure, il n'exerce aucune tâche de contrôle.

Incertitude quant aux objectifs à atteindre

Les cadres juridique et stratégique de la coopération militaire internationale sont très peu contraignants. Conformément aux objectifs stratégiques généraux, les coopérations internationales doivent être un moyen pour la Suisse de contrer de manière plus efficiente et plus efficace les dangers qui menacent sa sécurité. Si, dans le domaine de l'instruction militaire, chaque activité internationale est bien évaluée individuellement, les objectifs stratégiques ne font pas partie des critères pris en compte. Dans le domaine de l'armement, les coopérations internationales ne sont pas mises directement en lien avec ces objectifs. Enfin, dans l'un comme dans l'autre domaine, on ignore dans quelle mesure les coopérations internationales aident l'armée à remplir ses différentes missions.

Les effets sur la politique extérieure ne sont pas suffisamment pris en compte

L'armée s'assure systématiquement de la pertinence de ses activités internationales en matière d'instruction à la lumière de la politique extérieure. Dans le domaine de l'armement, par contre, ce n'est qu'à la suite d'une inspection des CdG que le Conseil fédéral a défini il y a peu les règles et les principes stratégiques qui devront désormais servir de critères pour mesurer la compatibilité des contrats d'armement

avec sa politique extérieure¹⁰. Il reste à savoir si un examen systématique et uniforme sera effectué. Par ailleurs, compte tenu des réponses obtenues auprès des collaborateurs de l'administration fédérale interrogés, on peut se demander si, lors de la conclusion d'accords-cadres dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement, les liens que la Suisse crée ainsi à long terme avec d'autres Etats et la valeur symbolique qu'ils revêtent du point de vue de la politique extérieure sont suffisamment pris en considération.

2.2.2 Indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée

Objet et procédure

Au cours des 20 dernières années, un nombre croissant de fonctions étatiques de surveillance et de régulation ont été confiées à des autorités qui ne font pas partie de l'administration fédérale centrale. Le but était de garantir l'indépendance de ces tâches sans que la Confédération s'immisce dans leur exécution. L'indépendance des organes précités doit également être garantie à l'égard du marché surveillé. La délégation de ce type de tâches s'accompagne de défis et nécessite le pilotage du Conseil fédéral. Le système de pilotage est défini dans la loi et les ordonnances régissant chacune de ces entités et le Conseil fédéral est tenu de le mettre en œuvre.

Certaines autorités de surveillance et de régulation ont fait parler d'elles dans la presse en raison de liens apparemment problématiques. Ainsi, des doutes ont été émis quant à l'indépendance des organes de direction de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés (FINMA) et de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN). De même, la presse a qualifié de dépassée la tradition qui veut que des représentants des milieux économiques siègent à la Commission de la concurrence (COMCO).

C'est sur la base de ces indications que, le 24 janvier 2013, les CdG ont chargé le CPA d'évaluer l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée. S'appuyant sur l'esquisse de projet du CPA, la sous-commission compétente de la CdG-E a décidé le 21 août 2013 que l'évaluation s'articulerait autour de deux axes: l'évaluation des bases normatives qui régissent la garantie de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation et leur application.

L'analyse des normes régissant l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation s'est fondée sur un modèle comprenant quatre champs conceptuels. L'*illustration 3* présente ces champs conceptuels et montre s'ils affectent l'indépendance à l'égard de la Confédération et/ou du marché surveillé. Elle présente également les critères, propres à chaque champ conceptuel, qui ont été utilisés dans le cadre de l'évaluation.

¹⁰ Réponse du Conseil fédéral du 6.11.2013 à la lettre de la CdG-N du 7.9. 2011 concernant le suivi de l'inspection relative à l'acquisition de l'armement au sein du DDPS

Illustration 3

Les champs conceptuels de l'indépendance

<p>Champ fonctionnel (indépendance à l'égard de la Confédération et du marché)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Statut juridique de l'indépendance en général et vis-à-vis de la branche – Pas d'obligation d'appliquer des directives – Compétence législative autonome – Pouvoirs de décision et d'instruction 	<p>Champ institutionnel (indépendance à l'égard de la Confédération)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Mode de définition de la stratégie et contrôle de gestion – Compétence de nomination de la direction opérationnelle – Liberté d'organisation sur le plan interne – Propre politique du personnel/d'embauche – Nature et forme des comptes rendus
<p>Champ relatif au personnel (indépendance à l'égard de la Confédération et du marché)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Procédure de nomination et de destitution de l'organe dirigeant stratégique, y compris profil d'exigences – Règles en matière de conflits d'intérêts et de cumul des fonctions – Définition des compétences techniques – Règles régissant la gestion opérationnelle – Règles en matière d'indépendance du personnel 	<p>Champ financier (indépendance à l'égard de la Confédération et du marché)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Pouvoir normatif en matière de nature et de montant du propre financement – Sources de financement (taxes, émoluments, contre-prestations, subventions, budget) indépendantes de participants importants (stakeholders) – Souveraineté budgétaire

Source: bolz+partner/Centre de compétences en gestion publique de l'Université de Berne

Dans une première étape, le cabinet bolz+partner a, en collaboration avec le professeur Andreas Lienhard de l'Université de Berne, analysé les bases normatives des seize autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée. A la suite d'un rapport intermédiaire établi par le CPA, la sous-commission compétente de la CdG-E a décidé, en s'appuyant sur cet état des lieux, de faire porter l'évaluation sur une analyse détaillée des bases légales et de leur application au sein des cinq autorités suivantes: Swissmedic, IFSN, Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR), Commission fédérale de la communication (ComCom) et COMCO. L'analyse est basée sur les lois et ordonnances régissant ces entités ainsi que sur des directives et autres codes édictés par le département de tutelle ou l'autorité elle-même. S'appuyant sur les conclusions de la première partie de l'évaluation ainsi que sur des entretiens et des documents, le CPA a ensuite étudié l'application des normes, en collaboration avec le cabinet bolz+partner. Les entretiens ont été menés avec les acteurs impliqués au sein des départements ainsi qu'avec des membres des organes de direction et les acteurs concernés par la surveillance et la régulation.

La CdG-E a publié le 8 octobre 2015 le rapport du CPA établi le 2 février 2015.

Principaux résultats

Les dispositifs normatifs régissant l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation sont globalement fonctionnels, quoique très différents les uns des autres.

Généralement, les lois sont adéquatement précisées dans les ordonnances, mais elles présentent des lacunes, en particulier en ce qui concerne l'indépendance fonctionnelle et l'indépendance en matière de personnel. Les normes ne sont pas toujours jugées adéquates s'agissant de leur application, mais aucune difficulté majeure n'a été relevée dans la pratique.

Lacunes ou dispositifs rudimentaires dans les lois

Il ressort de l'analyse des bases légales que les dispositifs normatifs des autorités examinées ne tiennent pas compte systématiquement de toutes les facettes de l'indépendance. Il manque par exemple, pour certaines autorités, des règles sur le cumul des fonctions et les conflits d'intérêts, mais aussi des profils de compétences pour l'organe dirigeant ou des exigences pour l'échelon opérationnel, ainsi que l'obligation d'appliquer un code de conduite et/ou de prendre des mesures pour garantir l'indépendance. Pour certaines autorités, la lacune législative réside dans le fait que la loi ne prévoit aucune obligation, pour l'autorité, de se doter d'un dispositif d'autorégulation.

Séparation institutionnelle parfois imparfaite

La séparation institutionnelle entre l'autorité et la Confédération est nette dans la plupart des cas, mais certaines autorités sont étroitement liées à l'administration fédérale centrale. A titre d'exemple, elles ne disposent pas toutes de leur propre secrétariat scientifique. L'autorité doit alors s'appuyer sur le personnel d'un office pour la préparation de ses dossiers, ce qui suppose qu'elle dispose d'un pouvoir d'instruction à l'égard de l'office. Ce type de structure est une réponse pragmatique et économique qui permet d'exploiter des synergies et d'éviter des doublons. La proximité entre l'autorité et un office peut cependant restreindre l'indépendance, car l'office reçoit des instructions simultanément de la part de l'autorité et du département.

Faible influence du Conseil fédéral lors de la nomination de l'organe dirigeant

La procédure de nomination est globalement la même pour toutes les autorités examinées. Dans la plupart des cas, les préparatifs sont effectués par le département, avec le concours – à des degrés divers – de l'autorité concernée. Mais dans tous les cas, la décision définitive est prise par le Conseil fédéral. Alors que certains départements cherchent eux-mêmes des candidats en plus de ceux proposés par l'autorité, il arrive aussi que le département et le Conseil fédéral n'examinent pratiquement pas les candidatures qui leur sont soumises. Il n'existe d'ailleurs aucun cas connu où les personnes proposées n'auraient pas été élues par le Conseil fédéral. Il semblerait donc que le Conseil fédéral n'exploite pas toujours le potentiel de pilotage dont il dispose pour la nomination des membres de l'organe dirigeant, ce qui rejoint les conclusions de l'évaluation sur la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral menée par le CPA¹¹.

¹¹ Evaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 20.6.2013 (FF 2014 2709)

Pertinence d'une culture de l'indépendance

Ce n'est finalement pas que le dispositif normatif qui garantit l'indépendance d'une autorité de surveillance et de régulation et qui ancre son indépendance de fait. La sensibilité des personnes concernées, leur manière d'agir au quotidien ainsi que la façon dont elles assument leurs actions à l'égard du public jouent un rôle beaucoup plus important. Ce sont tous ces aspects qui contribuent à la formation d'une culture de l'indépendance au sein de l'autorité. Mais cela n'enlève rien à la nécessité de disposer d'exigences claires. Un code de conduite définissant les compétences en matière de contrôle ainsi qu'un système de comptes rendus renforcent aussi cette culture.

2.2.3 Maintien de la superficie des terres cultivables

Objet et procédure

On déplore depuis des décennies le recul de la superficie des terres cultivables en Suisse. 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*. Selon des estimations, quelque 30 % des terres cultivables sont 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 la superficie de ces terres agricoles, considérées comme étant les meilleures, le Conseil fédéral avait fixé dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA), approuvé en 1992, la surface minimale d'assolement à garantir, qu'il avait ensuite répartie entre les cantons. La superficie des terres cultivables continuant de diminuer en Suisse, les CdG ont chargé le CPA, le 24 janvier 2013, d'évaluer les mesures visant à maintenir la superficie des terres cultivables. Le 3 avril 2014, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N, compétente en la matière, a arrêté l'orientation précise de cette évaluation.

Aux termes de l'art. 3 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)¹², les autorités compétentes préservent le paysage et veillent à réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables. La Confédération exerce la haute surveillance sur la mise en œuvre des objectifs relatifs à la protection des terres cultivables par les cantons et doit tenir compte du maintien des SDA dans le cadre de ses propres activités, par exemple lors de la construction de routes nationales. L'évaluation s'est donc attachée à répondre aux questions de l'importance de la diminution de la superficie des terres cultivables, de l'opportunité du droit fédéral relatif à la limitation de l'utilisation des terres cultivables, de la surveillance exercée par la Confédération sur la mise en œuvre des objectifs par les cantons et de la préservation des terres cultivables, en particulier des SDA, lors de projets réalisés par la Confédération.

¹² Loi fédérale du 22.6.1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700)

Le CPA a réalisé une analyse quantitative de la diminution de la superficie des terres cultivables en s'appuyant sur la statistique de la superficie de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Dans le même temps, il a étudié le droit fédéral et, en particulier, les instruments visant à freiner le recul des terres cultivables à des fins d'urbanisation. Les changements introduits par la 1^{re} révision partielle de la LAT, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, sont pris en considération dès lors qu'ils ont une incidence sur la protection des terres cultivables. L'évaluation de la surveillance de la Confédération sur la protection, par les cantons, des terres cultivables, en particulier l'examen des plans directeurs de six cantons sélectionnés, et de la protection des terres cultivables dans le cadre de projets de la Confédération repose sur une analyse de documents, des entretiens guidés et un questionnaire standardisé remis aux services cantonaux de l'agriculture et de l'aménagement du territoire. Ces deux dernières parties de l'évaluation ont été réalisées par Ecoplan AG et Evaluanda, sur mandat du CPA. Le CPA a fait appel à Lukas Bühlmann, directeur de l'Association suisse pour l'aménagement national (VL-ASPAN), pour l'accompagnement technique.

Le rapport du CPA du 11 juin 2015 a été publié par la CdG-N le 24 novembre 2015.

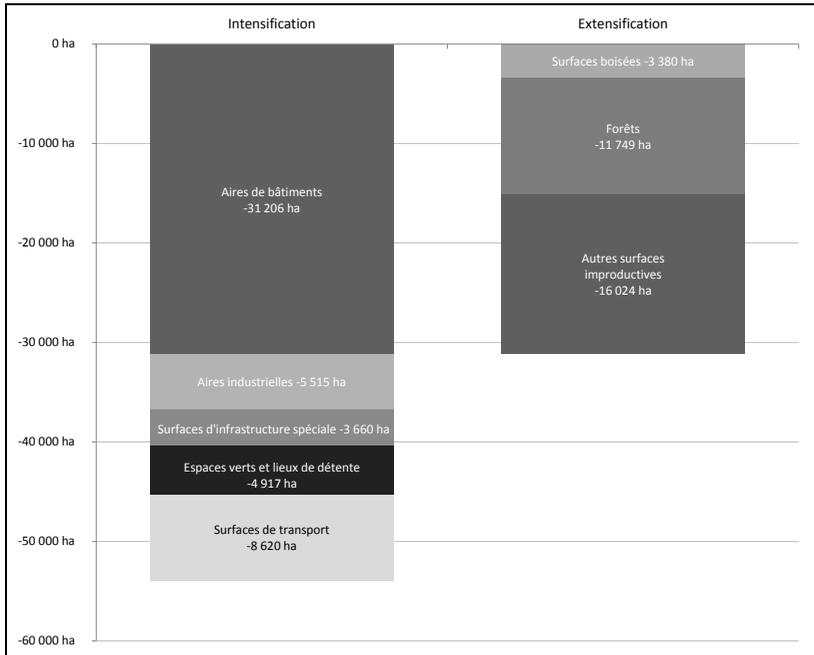
Principaux résultats

Il ressort de l'évaluation que la législation ne garantit pas suffisamment le maintien de la superficie des terres cultivables, en particulier des SDA. Elle reste notamment trop vague concernant leur définition. De ce fait, les surfaces désignées comme SDA varient selon les cantons. Etant donné que la Confédération ne sait pas pour tous les cantons quelles terres font partie de leurs SDA ni ne connaît leur évolution, elle se trouve limitée dans son droit de déposer des recours lorsqu'il y a risque de perte de terres cultivables ou de SDA. La protection des terres cultivables est également peu prise en compte dans les projets d'infrastructure de la Confédération (routes, voies ferrées, etc.) qui sollicitent ces surfaces.

Faible protection des terres cultivables par la législation fédérale

En Suisse, les terres cultivables diminuent en premier lieu du fait de l'urbanisation (voir l'*illustration 4*). Les aires de bâtiments, constituées de maisons individuelles et d'immeubles, sont les principales responsables de ce recul. Les terres cultivables ne sont que faiblement protégées par la législation fédérale contre les sollicitations à des fins d'urbanisation. En atteste une comparaison avec d'autres surfaces (marais, forêts, etc.), auxquelles la loi fixe des objectifs de protection beaucoup plus spécifiques. A l'exception du PS SDA, il n'existe aucun objectif ou instrument concret susceptible de garantir le maintien des terres cultivables.

Recul des terres cultivables 1979/85 et 2004/09



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

Tandis que le recul des terres cultivables est dû pour les deux tiers environ à l'urbanisation, près d'un tiers est à mettre sur le compte de l'extension des surfaces boisées, des forêts et des surfaces improductives (extensification).

Fondements problématiques pour la protection des SDA

Dans la perspective de protéger leurs meilleures terres, les cantons ont procédé au relevé de celles-ci au début des années 1980 en s'appuyant sur les aides à la mise en œuvre de la Confédération. Ce relevé a ensuite servi de base à l'élaboration du plan sectoriel SDA de la Confédération. Les inventaires cantonaux des SDA sont difficilement comparables, car la qualité des meilleurs sols varie fortement d'un canton à l'autre, et les données sont recueillies au moyen de méthodes différentes selon les cantons. De plus, bon nombre de cantons n'ont pas encore établi de cartographie complète de la qualité de leurs sols. La Confédération ne peut donc pas estimer de façon fiable l'étendue et la qualité des SDA garanties par les cantons. Ces aspects compliquent considérablement la protection effective des meilleures terres. L'administration aurait pu homogénéiser ses exigences aux cantons par le biais de son activité de surveillance et des aides à la mise en œuvre du plan sectoriel SDA.

Surveillance passive de la Confédération

Pour exercer la surveillance sur l'utilisation de SDA par les cantons, la Confédération se fonde avant tout sur les modifications de la situation, de l'étendue et de la qualité des SDA que lui signalent les cantons. Or, contrairement à ce que prévoit la législation, tous les cantons ne lui communiquent pas ces modifications. La Confédération ne peut donc pas faire usage des possibilités d'intervention dont elle dispose, en particulier de son droit de recours, à l'égard des cantons qui ne remplissent pas leur obligation d'information. Généralement, lors de l'examen des plans directeurs cantonaux, l'ARE exige que le maintien des SDA soit pris en compte dans la pesée des intérêts pour la réalisation de projets et qu'un devoir de compensation soit appliqué en cas de sollicitation de SDA dès lors que la surface totale minimale d'assolement du canton n'est plus atteinte. Dans les cas passés au crible dans le cadre de la présente évaluation, les cantons satisfont généralement à ces exigences. L'un d'entre eux a néanmoins omis d'intégrer explicitement la pesée des intérêts dans son plan directeur. Ce dernier n'en a pas pour autant été rejeté par le Conseil fédéral, qui a exigé du canton qu'il formule cette obligation dans la prochaine adaptation de son plan directeur.

Faible importance accordée aux terres cultivables lors de la réalisation de projets de la Confédération

La responsabilité des projets d'infrastructure de la Confédération (transport routier et ferroviaire, installations militaires, etc.) incombe aux offices spécialisés concernés, qui doivent notamment veiller à une mise en œuvre peu coûteuse des décisions politiques et garantir le fonctionnement de l'infrastructure. En règle générale, ceux-ci ne font appel à l'ARE, qui doit principalement défendre le maintien des terres cultivables, qu'au moment de l'approbation de la planification. Or, à ce stade, des décisions fondamentales liées au choix de variantes des projets ont d'ores et déjà été prises et les effets sur les terres cultivables sont donc pour l'essentiel déterminés. Bien que la collaboration entre les offices se soit améliorée au cours des dernières années au sujet de ces procédures, la Confédération n'assume pas encore, dans certains domaines, son rôle de modèle en matière de protection des terres cultivables, du fait de l'association trop tardive de l'ARE au processus. Dans leurs considérations générales, les offices en charge des infrastructures accordent à la protection des terres agricoles une importance plus faible qu'aux autres thèmes.

2.2.4 Personnel du service diplomatique

Objet et procédure

Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a pour mission de préserver les intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure¹³. Pour ce faire, le service diplomatique a besoin de collaborateurs disposant des compétences appropriées. Il fait partie du DFAE et emploie près de 380 collaborateurs. Ceux-ci sont générale-

¹³ Art. 1, al. 1, de l'ordonnance du 20.4.2011 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE; RS 172.211.1)

ment engagés sur concours et poursuivent pour la plupart une carrière diplomatique quasiment tracée.

Ces dernières années, diverses réserves ont cependant été émises au sujet du personnel. D'une part, il est apparu que certains collaborateurs ont obtenu un poste diplomatique dans une représentation suisse sans avoir passé le concours d'admission. On peut dès lors se demander dans quelle mesure ce concours garantit l'engagement de personnes disposant des compétences appropriées. D'autre part, il a été avancé que de plus en plus de collaborateurs quitteraient prématurément le service diplomatique; les motifs invoqués seraient souvent les conditions de travail, qui permettraient difficilement de concilier vie de famille et vie professionnelle. Il importe pourtant de disposer d'effectifs appropriés pour que les intérêts de la Suisse à l'étranger puissent continuer à être préservés à l'avenir.

Après s'être déjà penchée sur la politique du personnel au sein du service diplomatique dans le cadre d'une inspection qu'elle a effectuée en 2002, la CdG-N a chargé le CPA, le 29 janvier 2014, de reprendre et d'évaluer certains aspects de cette inspection¹⁴. Conformément à la décision de la sous-commission compétente de la CdG-N du 20 août 2014, l'évaluation a porté principalement sur les compétences, le recrutement et la fidélisation du personnel. Elle a également tenté de savoir dans quelle mesure le recrutement et la fidélisation du personnel visent à assurer un effectif de collaborateurs disposant des compétences adéquates.

Pour son examen, le CPA s'est fondé premièrement sur des analyses de documents. Deuxièmement, il a réalisé des entretiens pour compléter et approfondir les résultats de l'analyse des documents. Il a mené plusieurs entretiens exploratoires avec des collaborateurs du DFAE, en particulier de sa Direction des ressources (DR), pour comprendre les processus, ainsi qu'avec des spécialistes du recrutement et du développement du personnel. De plus, quinze entretiens structurés partiellement standardisés ont eu lieu avec des personnes-clés du DFAE et des experts externes en diplomatie. Troisièmement, le CPA a réalisé une enquête auprès de tous les collaborateurs du service diplomatique¹⁵. Il leur a été demandé dans un questionnaire en ligne partiellement standardisé d'indiquer leurs tâches principales et les compétences fondamentales requises pour les accomplir, et de donner leur opinion sur un certain nombre de points concernant la fidélisation du personnel. Quatrièmement, le CPA a analysé et interprété les données existantes, lesquelles comprenaient, d'une part, des données extraites de l'enquête sur le personnel de l'Office fédéral du personnel (OFPER) réalisée en 2014 et, d'autre part, des données de la DR sur le personnel et les fonctions. Les résultats d'un sondage de l'Association du Corps diplomatique Suisse (CDS) mené en 2014 ont aussi été pris en considération. Le CPA a mandaté M. Cédric Dupont, professeur à l'Institut de hautes études interna-

¹⁴ Politique du personnel de carrière et organisation du service extérieur du Département fédéral des affaires étrangères, rapport de la CdG-N du 22.8.2002 (FF 2003 2667). La CdG-N a analysé, d'une part, le recrutement, l'engagement et la gestion du personnel diplomatique et consulaire et, d'autre part, la cohérence du réseau des représentations avec les ambitions politiques de la Suisse dans le monde.

¹⁵ L'entreprise know.ch à St-Gall a été chargée de la mise en œuvre technique de l'enquête. Les données récoltées ont été anonymisées.

tionales et du développement de l'Université de Genève, pour assurer le suivi scientifique de l'évaluation.

Principaux résultats

Le CPA a achevé son évaluation et présenté ses résultats à la sous-commission compétente de la CdG-E en août 2015. Celle-ci examine actuellement le rapport du CPA et devrait le publier au printemps 2016.

2.2.5 Qualité du partenariat dans la formation professionnelle

Objet et procédure

Aux termes de la Constitution fédérale (Cst.)¹⁶ et de la loi sur la formation professionnelle¹⁷, la formation professionnelle est la tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail (OrTra). Au-delà de ses succès reconnus en Suisse comme à l'étranger, la formation professionnelle fait aussi l'objet de critiques qui concernent principalement la qualité du partenariat entre les acteurs et le manque de suivi apporté aux actions entreprises par l'administration fédérale. Dans ce contexte, les CdG ont chargé le CPA, le 31 janvier 2014, de procéder à une évaluation du pilotage de la formation professionnelle. Puis, se fondant sur une esquisse de projet du CPA, la sous-commission compétente de la CdG-N a décidé, le 1^{er} juillet 2014, que l'évaluation devrait se concentrer sur la qualité du partenariat entre les différents acteurs de la formation professionnelle et en particulier sur le rôle de la Confédération. L'accent a été mis premièrement sur la répartition des compétences entre les acteurs, deuxièmement sur la capacité des partenaires à définir un cadre stratégique et à piloter les actions définies et, troisièmement, sur le fonctionnement du partenariat dans la conduite d'activités ou de projets dans lesquels la Confédération joue un rôle clé.

Sur la base d'entretiens exploratoires et de ses propres analyses, le CPA a choisi de concentrer son étude, d'une part, sur les organes de pilotage de la formation professionnelle et, d'autre part, sur des études de cas dans le domaine de la formation professionnelle initiale.

Le CPA s'est fondé sur différentes sources de données. Il a analysé de nombreux documents tels que lois, ordonnances, instructions, manuels, rapports d'activité, documents relatifs à la préparation et aux résultats de séances, conférences, rencontres, procès-verbaux de commission, documents relatifs à des projets. Le CPA a aussi conduit des entretiens approfondis avec 30 spécialistes: responsables de la formation professionnelle au sein du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), représentants des cantons et des OrTra, membres de la Commission fédérale de la formation professionnelle (CFFP), experts. Compte tenu du nombre très élevé d'acteurs et de la nécessité de disposer de résultats basés sur des données aussi représentatives que possible, le CPA a procédé à une enquête en

¹⁶ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101)

¹⁷ Loi fédérale du 13.12.2002 sur la formation professionnelle (LFP; RS 412.10)

ligne auprès de l'ensemble des associations professionnelles actives à l'échelon national dans la formation professionnelle initiale (59 % des 169 associations concernées ont répondu à l'enquête)¹⁸. Le CPA a aussi mené 26 entretiens téléphoniques sur la base d'un questionnaire auprès de tous les responsables cantonaux des offices en charge de la formation professionnelle.

Principaux résultats

Le CPA a achevé l'évaluation et présenté ses résultats à la sous-commission compétente de la CdG-N en novembre 2015. Celle-ci examine actuellement le rapport du CPA, qu'elle devrait publier au premier semestre 2016.

2.3 Projets en cours

A la fin 2015, deux évaluations du CPA étaient en phase de réalisation. Elles ont été choisies par les CdG lors de la définition de leur programme annuel le 29 janvier 2015 sur une liste de sept propositions établie par le CPA¹⁹.

2.3.1 Effets des accords de libre-échange

Objet

Ces dernières années, au fur et à mesure que le développement du système de libre-échange multilatéral dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) devenait plus complexe, la conclusion d'accords de libre-échange (ALE) gagnait en importance. A l'instar d'autres nations commerçantes, la Suisse s'est elle aussi mise à négocier directement la libéralisation des échanges avec des pays ou des groupes de pays. En plus de favoriser le commerce de marchandises en réduisant les droits de douane, les ALE les plus récents régissent le commerce de services, la promotion des investissements et la réglementation des marchés publics. Ils facilitent ainsi l'accès des entreprises suisses à des marchés importants tout en les préservant des désavantages qu'elles pourraient subir par rapport à leurs concurrents étrangers dont les pays ont déjà signé des accords avec d'autres pays ou envisagent de le faire. La Suisse dispose actuellement de 28 ALE avec 38 Etats partenaires hors de l'UE. La grande majorité d'entre eux ont été conclus avec ses partenaires de l'Association européenne de libre-échange (AELE)²⁰.

Compte tenu de l'importance grandissante des ALE, le Parlement a dû en approuver un nombre croissant ces dernières années. La conclusion de l'ALE avec la Chine et les négociations avec des pays émergents ou en développement ont suscité ces derniers temps un intérêt grandissant pour ce type de traités, y compris au sein de

¹⁸ L'enquête en ligne a été réalisée par la société know.ch.

¹⁹ Les sept propositions d'évaluations sont présentées dans la note de bas de page 15 du rapport annuel 2014 du CPA (FF 2015 4847; ici: 4875). Les sous-commissions des CdG les avaient retenues parmi un choix plus large de thèmes proposés.

²⁰ En plus de la Suisse, les membres de l'AELE sont aujourd'hui l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

l'opinion publique. Néanmoins, on connaît très mal les effets d'un ALE sur les relations commerciales entre des pays partenaires. Globalement, l'évolution des relations commerciales dépend d'un nombre important de facteurs politiques et économiques. Or, il est souvent difficile de connaître l'estimation des effets des ALE par le Conseil fédéral et l'administration et les bases sur lesquelles cette estimation se fonde. Dans le cadre de sa compétence d'approbation, le Parlement ne peut, à la fin d'un processus de négociations, qu'approuver ou rejeter un ALE dans son intégralité. Après coup, il est difficile de savoir si l'issue des négociations aurait pu être différente.

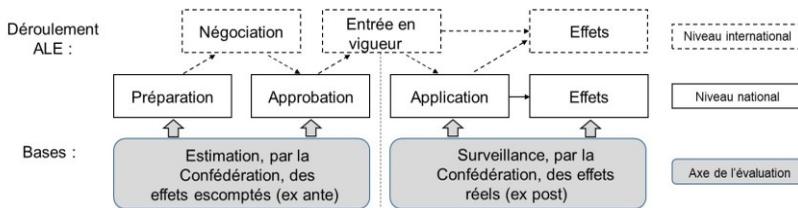
Face à ce constat, les CdG ont décidé, le 29 janvier 2015, de charger le CPA d'évaluer les effets des ALE.

Questions principales

Réunie le 24 juin 2015, la sous-commission compétente de la CdG-N a décidé de focaliser l'évaluation sur l'estimation, par le Conseil fédéral et l'administration, des effets escomptés et réels des ALE et sur les bases sur lesquelles ces estimations reposent (*illustration 5*).

Illustration 5

Modèle analytique



Remarque: l'évaluation ne porte pas sur les processus au niveau international (en pointillés).

L'évaluation s'emploie à répondre aux questions suivantes:

- Que penser des procédures, compétences et bases dont dispose la Confédération pour estimer les effets escomptés et réels des ALE?
- Ces estimations sont-elles communiquées de façon appropriée et sont-elles intégrées à la décision de manière transparente et pertinente?
- Quels sont les effets économiques des ALE et comment les juger à la lumière des attentes formulées initialement?

Procédure

Chacune de ces trois questions principales est traitée dans une partie de l'évaluation. Dans la première partie, les procédures et compétences déterminantes pour la Confédération lors de l'estimation et de la surveillance des effets des ALE sont étudiées au moyen d'une analyse de documents et d'entretiens standardisés menés avec les services administratifs concernés et d'autres interlocuteurs. Les bases élaborées et utilisées par la Confédération dans ce cadre sont évaluées à l'aide d'une analyse

standardisée. La deuxième partie de l'évaluation a pour but de savoir, en étudiant des ALE sélectionnés, comment la Confédération communique sur les bases déterminantes et comment celles-ci sont intégrées dans le processus de préparation et d'approbation ainsi que dans l'application des accords. Dans la troisième partie, enfin, un examen quantitatif des effets est réalisé dans le cadre d'un mandat externe pour l'étude des effets économiques réels des ALE sur le commerce extérieur de la Suisse. Ces effets sont ensuite comparés avec les effets attendus.

Les résultats de l'évaluation devraient être présentés à la sous-commission compétente de la CdG-N au cours du quatrième trimestre 2016.

2.3.2 Comptage électronique des voix (e-counting)

Procédure

Dans plusieurs villes et communes de Suisse, le dépouillement des suffrages ne se fait plus manuellement: les bulletins sont scannés et comptés électroniquement. Grâce à cette manière de procéder, les résultats des votes sont censés être connus plus rapidement et avec davantage d'efficacité. Toutefois, afin de garantir un décompte authentique, la procédure doit être sûre et précise. Lors d'une votation en ville de Berne en 2014, le contrôle d'un échantillon de scrutins ayant fait l'objet d'un comptage électronique a révélé des erreurs. D'une manière générale, le manque de sûreté du comptage électronique et le fait qu'il puisse faire l'objet de manipulations sont critiqués.

Aujourd'hui, environ 13 % des suffrages font l'objet d'un comptage électronique en Suisse (voir *tableau 2*).

Tableau 2

Comptage des suffrages électronique pour les votations populaires fédérales, par cantons et communes (état au 1.6.2015)

Canton	Utilisé depuis	Utilisé dans les communes ou pour les groupes d'électeurs suivants	Part des électeurs de Suisse
Genève	2001	Toutes les communes + Suisses de l'étranger (procédure centralisée)	4,3 %
Fribourg	2004	Ville de Fribourg	0,4 %
Vaud	2005	Lausanne, Ecublens, La Tour-de-Peilz, Lutry, Montreux, Morges, Nyon, Prilly, Renens, Vevey, Yverdon-les-Bains + Suisses de l'étranger	3,1 %
Saint-Gall	2008	Ville de Saint-Gall + Suisses de l'étranger	1,0 %
Berne	2014	Ville de Berne	1,6 %
Bâle-Ville	2015	Toutes les communes + Suisses de l'étranger (procédure décentralisée dans les communes)	2,2 %
Total			12,6 %

Remarque: nombre d'électeurs au 8 mars 2015

Source: Chancellerie fédérale, OFS

Le comptage minutieux et en bonne forme des bulletins de vote et des bulletins électoraux est l'une des procédures fondamentales de toute démocratie et compte au nombre des droits politiques. L'art. 34, al. 2, de la Cst. prévoit que la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. La loi prévoit que le Conseil fédéral doit approuver le recours au comptage électronique des voix lors des scrutins fédéraux. Contrairement au vote électronique (*e-voting*), que le Conseil fédéral introduit progressivement par souci de sécurité et dont il a réglé les détails dans les ordonnances correspondantes, aucune disposition précise n'a été édictée en ce qui concerne le comptage électronique des bulletins de vote (*e-counting*). On peut donc se demander selon quels points de vue les systèmes sont contrôlés. Il est difficile de dire dans quelle mesure le dépouillement correct des suffrages et, partant, l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens peuvent être garantis.

Dans ce contexte, les CdG ont décidé, le 29 janvier 2015, de charger le CPA de procéder à une évaluation du comptage électronique des voix.

Questions principales

Réunie le 7 octobre 2015, la sous-commission compétente de la CdG-N a décidé de faire porter l'évaluation sur la pertinence des critères d'approbation ainsi que sur l'opportunité et la légitimité du processus d'approbation de la procédure de comptage électronique au niveau fédéral. Le CPA est également chargé d'analyser la précision du comptage électronique par rapport au comptage manuel. Il s'emploie à apporter des réponses aux questions suivantes:

- Les critères retenus pour évaluer les procédures de comptage électronique sont-ils adéquats?
- Que penser de l'adéquation et de la légalité de la procédure d'approbation du Conseil fédéral?
- Qu'en est-il de la précision du comptage électronique par rapport au comptage manuel?

Procédure

Ces trois questions principales sont traitées chacune dans une partie de l'évaluation. La première partie consiste à identifier et à évaluer les critères appliqués par la Confédération. L'évaluation se fonde en premier lieu sur l'analyse des exigences prévues par la loi, l'ordonnance et les directives ainsi que sur l'analyse des normes techniques. Parallèlement, des entretiens doivent être réalisés avec des experts ainsi que des collaborateurs de la Chancellerie fédérale, des cantons et des communes au sujet de la procédure d'approbation. La deuxième partie est consacrée à l'analyse de la procédure d'approbation de la Confédération, l'accent étant mis sur l'organisation et la réalisation. Dans la troisième partie, il s'agit, dans le cadre d'une votation fédérale, de sélectionner certaines communes appliquant le comptage électronique et d'y procéder à un recomptage manuel pour déterminer la précision du comptage électronique. Les bulletins de vote devront également être recomptés dans des communes effectuant un dépouillement manuel, cela afin d'avoir une base de comparai-

son quant aux éventuels taux d'erreurs. Etant donné la souveraineté cantonale en la matière, les communes sélectionnées sont libres de participer ou non.

Le CPA devrait rendre compte de son étude à la sous-commission compétente de la CdG-N au cours du premier trimestre 2017.

2.4 Nouvelles évaluations en 2016

Lors du processus de recherche de nouveaux thèmes effectué en 2015, le CPA a soumis dix propositions de thèmes aux sous-commissions des CdG. Celles-ci ont ensuite effectué une sélection et établi un ordre de priorités parmi les sujets les concernant. Se référant à cet ordre de priorités, le CPA a examiné de manière approfondie sept propositions. Il en a conclu que, à l'heure actuelle, six sujets pouvaient se prêter à une évaluation²¹. Le 29 janvier 2016, les CdG ont décidé de retenir les deux sujets suivants pour leur programme annuel 2016:

- Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques,
- Détention administrative des requérants d'asile.

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

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

²¹ Propositions d'évaluations formulées par le CPA pour 2016:

- DFAE/DDPS: 1) Indemnisation du personnel de la Confédération à l'étranger, 2) Contribution des organes de contrôle des départements à la surveillance exercée sur l'administration fédérale;
- DFF/DEFR: Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques;
- DFI/DETEC: Utilisation de différents scénarios de l'évolution de la population;
- DFJP/ChF: 1) Détention administrative des requérants d'asile, 2) Protection des témoins.

3 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

Au cours de l'exercice sous revue, le CPA a eu recours à des experts externes pour un montant de 53 200 francs. Le *tableau 3* indique comment cette somme a été répartie entre les différents projets.

Tableau 3

Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts en 2015

Projet	Dépenses en francs	Etat
Maintien de la superficie des terres cultivables	39 200	achevé
Personnel du service diplomatique	6 950	achevé
Qualité du partenariat dans le domaine de la formation professionnelle	7 050	achevé

4 Publications et exposés

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

- Bättig, Christoph / Schwab, Philippe (2015): *La place de l'évaluation dans le cadre du contrôle parlementaire*. In Katia Horber-Papazian (éd.): *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 1–23.
- Strebel, Felix (2015). *Kompensation von gesetzgeberischen Lücken bei der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden*, in: LeGes, Gesetzgebung & Evaluation, 2015/3, 587–599.

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

- du congrès de la Société suisse d'évaluation, co-organisé par le CPA à Genève sur le thème *évaluation et indépendance* (sujet de l'exposé: *l'indépendance du Contrôle parlementaire de l'administration*),
- du cours d'*évaluation politique* donné dans le cadre du Diploma of Advanced Studies in Evaluation à l'Université de Berne,
- du cours d'*évaluation* donné dans le cadre de l'Executive Master of Public Management à l'Université de Berne,

- d'un *séminaire* de la faculté de sciences politiques de l'Université de Lucerne (sujet: *Parlement, administration fédérale et CPA*),
- du réseau Evaluation au sein de l'administration fédérale (sujet: *pratique d'appréciation du Contrôle parlementaire de l'administration*).

Des collaborateurs du CPA ont en outre présenté l'activité d'évaluation du CPA à deux groupes d'études du programme *Young Generation Will Change Ukraine* lors de leurs visites à Berne.

Index des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
ALE	Accord de libre-échange
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
COMCO	Commission de la concurrence
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution (RS 101)
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
FF	Feuille fédérale
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés
ha	Hectare
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire; RS 700)
OFS	Office fédéral de la statistique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OrTra	Organisations du monde du travail
PS SDA	Plan sectoriel des surfaces d'assolement
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SDA	Surfaces d'assolement
SEVAL	Société suisse d'évaluation
CSEC-E	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
DR	Direction des ressources

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

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

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

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

Langue originale du rapport: allemand et français (chap. 2.2.5)

