

# L'évaluation, instrument de contrôle du Parlement

Depuis les années 1990, le Contrôle parlementaire de l'administration évalue régulièrement les mesures mises en place par la Confédération. Le Parlement doit cependant souvent faire preuve de patience avant de voir le Conseil fédéral mettre en œuvre ses recommandations de façon adéquate. *Simone Ledermann, Felix Strebel*

**Abrégé** Grâce à ses évaluations, le Contrôle parlementaire de l'administration renforce la position du pouvoir législatif vis-à-vis de l'exécutif en fournissant des informations à la fois fiables et indépendantes de l'administration. Les commissions de gestion se basent régulièrement sur ces évaluations dans le cadre de leur activité de haute surveillance et permettent ainsi des améliorations au sein de l'administration fédérale – souvent à l'issue d'un long dialogue.

À la fin des années 1980, l'affaire des fiches a ébranlé la confiance des citoyens suisses dans l'État et mis en évidence les limites du contrôle du Parlement sur le gouvernement et l'administration. Dans le sillage de ce scandale, une majorité de parlementaires a réclamé un meilleur contrôle de l'administration. Le conseiller national Rolf Seiler (PDC/ZH) relevait ainsi en 1990 devant le Conseil national que les événements des derniers mois avaient montré, de façon aussi claire que douloureuse, que certaines tâches essentielles de contrôle de l'administration n'étaient alors pas assumées<sup>1</sup>.

Pour faire contrepoids à un exécutif écrasant, le Parlement a donc créé en 1990 le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) en tant qu'organe d'évaluation, sur l'initiative des commissions de gestion. Sur mandat de ces dernières, ce service est chargé d'une part d'examiner les problèmes d'organisation et de procédure, et d'autre part d'évaluer l'efficacité de mesures mises en place par la Confédération<sup>2</sup>. Depuis 2003, le CPA peut être mandaté par toutes les commissions et ainsi contribuer encore plus largement à l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération, prévue par la Constitution et la loi<sup>3</sup>.

En pratique cependant, le CPA intervient presque toujours sur mandat des commissions

de gestion. Il bénéficie dans ce cadre des mêmes droits d'accès étendus à l'information que ces dernières : il peut s'adresser directement aux autorités compétentes et leur demander des informations sans que le secret de fonction ne puisse lui être opposé. Pour produire des évaluations fondées, le CPA applique un large éventail de méthodes de recherche en sciences sociales, comme les analyses documentaires, les entrevues, les enquêtes et les analyses statistiques. Le CPA dispose par ailleurs d'un budget spécifique lui permettant de s'adjoindre les services d'experts.

## Des évaluations dans tous les départements

La haute surveillance des commissions de gestion s'étend au Conseil fédéral, à toute l'administration fédérale et ses quelques 35 000 collaborateurs ainsi qu'à d'autres entités chargées de tâches de la Confédération, dont les tribunaux fédéraux. Les commissions de gestion disposent de plusieurs instruments pour mener à bien leurs activités de contrôle, permettant des audits plus ou moins approfondis<sup>4</sup>. Celui de l'évaluation est choisi lorsqu'un sujet doit être examiné de façon détaillée. Avec ses quelque cinq collaborateurs à plein temps, le CPA a la capacité d'en mener trois par année en moyenne.

Lors des deux dernières législatures, tous les départements ainsi que la Chancellerie fédérale et les tribunaux ont fait l'objet d'au moins une évaluation (voir *illustration 1*, p. 16). L'éventail des thèmes traités reflète les différentes activités de la Confédération, allant des coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement à des thèmes

1 Bulletin officiel 1990 CN 891.

2 Rapport des Commissions de gestion du 12 février 1990 (FF 1990 I 1032 ss).

3 Bättig et Tobler (2014).

4 Voir les Principes d'action des Commissions de gestion sur le site [parlement.ch](http://parlement.ch).



transversaux comme la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, en passant par les conséquences des accords de libre-échange, le personnel diplomatique ou encore la sauvegarde des terres agricoles. Le CPA a démontré qu'il veillait à couvrir une large palette de thèmes dans les propositions d'évaluation qu'il soumet aux commissions de gestion. Il soutient ainsi ces dernières dans leur effort visant à couvrir l'ensemble de leur domaine de surveillance.

## Séparation de l'analyse et de la politique

Afin d'assurer la crédibilité – et donc l'utilité – des évaluations du CPA dans un contexte politique, des processus ont été établis entre le CPA et les commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États. Ils garantissent une séparation entre l'analyse scientifique d'une part et l'évaluation politique d'autre part<sup>5</sup>. La commission politique concernée attribue ainsi un mandat distinct pour chaque évaluation, ce qui permet ensuite au CPA de mener son analyse de façon indépendante<sup>6</sup>. Le CPA décide dès lors en toute indépendance des méthodes scientifiques les plus adaptées pour traiter la problématique attribuée. Il rend compte des résultats de son analyse dans un rapport aux commissions de gestion, que ces

De nombreux médicaments sont plus chers en Suisse qu'à l'étranger. Une évaluation a montré la nécessité d'agir en la matière.

dernières ne peuvent modifier. Contrairement à la pratique habituelle en matière d'évaluations, le CPA ne formule pas de recommandations: c'est aux commissions de gestion de se prononcer sur la nécessité d'éventuelles mesures sur la base du rapport d'évaluation du CPA.

En règle générale, les commissions de gestion formulent leurs conclusions et recommandations politiques dans un rapport séparé. Dans une grande majorité de cas, elles reprennent les résultats de l'évaluation du CPA, mais en les pondérant. Au cours des deux dernières législatures, toutes les évaluations publiées ont donné lieu à des recommandations des commissions de gestion au Conseil fédéral. Ces dernières ont en moyenne formulé cinq recommandations par évaluation, ce qui souligne l'importance pratique des analyses du CPA<sup>7</sup>.

En vertu de la séparation des pouvoirs, les commissions de gestion n'ont pas la compétence d'imposer des directives au Conseil fédéral. Ce dernier est toutefois tenu de prendre position sur les recommandations formulées. Afin d'imposer une certaine pression, les commissions publient les évaluations ainsi que leurs propres rapports. Cette stratégie semble porter ses fruits: dans ses premières prises de position, le Conseil fédéral a approuvé entièrement ou partiellement plus de 80 % des recommandations reçues durant les

5 Bättig et Schwab (2015), p. 16.

6 Ledermann (2016).

7 Au total, 82 recommandations ont été effectuées pour 16 évaluations publiées (état au 3 août 2019).

deux dernières législatures, se déclarant disposé à les mettre en œuvre (voir *illustration 2*). Il a par exemple internalisé un nombre important de postes pour des questions de coûts et de risques après la publication de l'évaluation « Collaboreurs externes de l'administration fédérale » de 2014. Seuls 16 % des recommandations ont été rejetées par le Conseil fédéral dans ses premières prises de position. Il a notamment refusé de préciser sa stratégie en matière de « coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement », que le CPA avait évaluée. Dans la mesure où le Conseil fédéral publie également sa prise de position, il en résulte un dialogue public entre le Parlement et l'exécutif.

### La patience est de mise

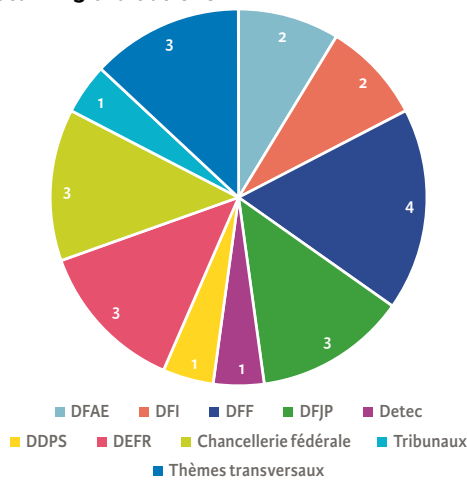
Ce taux élevé d'approbations par le Conseil fédéral est toutefois quelque peu trompeur. Dans une majorité de cas, les commissions de gestion ne se satisfont en effet pas de la première prise de position de l'exécutif : elles n'ont pu clore que deux évaluations après une première prise de position. Dans tous les autres cas, elles sont revenues à la charge en demandant des informations plus précises au Conseil fédéral, parfois même lorsque ce dernier avait admis toutes les recommandations. Afin de maintenir la pression sur le Conseil fédéral pour qu'il les mette en œuvre, les commissions publient la plupart de leurs demandes.

Les commissions de gestion disposent en outre d'un moyen de pression supplémentaire à travers les interventions parlementaires. Durant la période examinée, elles ont soumis cinq postulats en lien avec trois évaluations, qui ont tous été approuvés par la chambre concernée. Trois postulats visaient l'« évaluation de l'admission et du réexamen des médicaments dans l'assurance obligatoire des soins ». La Commission de gestion du Conseil des États a par exemple demandé au Conseil fédéral de préciser et de compléter les critères utilisés pour évaluer l'efficacité et l'adéquation des médicaments.

Les mesures demandées au Conseil fédéral varient d'une recommandation à l'autre. Elles peuvent consister en des changements d'organisation, des projets informatiques ou encore des adaptations de bases légales, d'ordonnances ou de directives. Les problèmes d'exécution mis en évidence par l'évaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes ont par exemple été traités par le Conseil fédéral dans le cadre du message sur la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse. À la suite de l'évaluation de la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, ce dernier a adapté l'ordonnance sur le personnel de la Confédération et émis des directives.

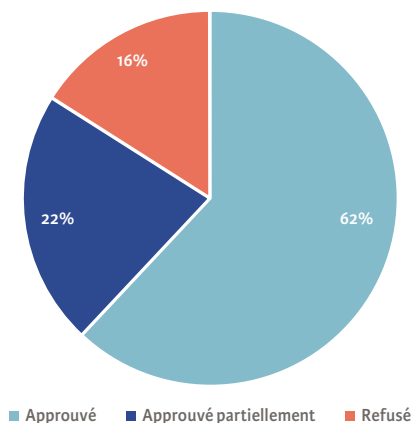
Les résultats des évaluations sont parfois repris par une autre instance que le Conseil fédéral. Le Tribunal fédéral a notamment repris dans l'un de ses arrêts certains résultats de l'évaluation concernant les médicaments,

III. 1. Nombre d'évaluations par unités organisationnelles de la Confédération (2012–2019), total = 23 évaluations



CPA/LA VIE ÉCONOMIQUE

III. 2. Réactions du Conseil fédéral aux recommandations des commissions de gestion (2012–2019), total = 77 recommandations



CPA (ÉTAT AU 31 JUILLET 2019) / LA VIE ÉCONOMIQUE

donnant lieu à un changement de pratique, alors que le Conseil fédéral avait initialement rejeté les recommandations en question<sup>8</sup>. Les commissions de gestion s'impliquent parfois elles-mêmes dans les processus législatifs en cours en soumettant un co-rapport aux commissions parlementaires compétentes, comme elles l'ont fait notamment en lien avec l'évaluation concernant les collaborateurs externes, dont certains résultats étaient pertinents dans le cadre de la révision de la loi sur la sécurité de l'information.

Les commissions de gestion mettent un terme à leurs enquêtes lorsqu'elles sont satisfaites de la mise en œuvre de leurs recommandations. Une évaluation les occupe en moyenne 3,7 ans entre le moment du choix du sujet et l'achèvement du processus. La fin de l'enquête ne clôt toutefois pas entièrement le sujet : pour chacune des évaluations terminées au cours des deux dernières législatures, les commissions de gestion ont procédé après un ou deux ans à des contrôles de la mise en œuvre de leurs recommandations.

## Une valeur ajoutée dans les contextes plus complexes

Les commissions de gestion n'ont pas les moyens de mener des enquêtes approfondies sur

tous les sujets. Les ressources limitées allouées à la haute surveillance parlementaire sont leur talon d'Achille<sup>9</sup>. Dans un contexte de complexité grandissante de l'activité de l'administration, les évaluations du CPA permettent ainsi de leur fournir – dans certains domaines tout au moins – des connaissances solides sur lesquelles baser leurs contrôles.

L'indépendance du CPA par rapport à l'administration et la séparation claire des rôles scientifiques et politiques garantissent par ailleurs la crédibilité des évaluations utilisées dans le cadre de la haute surveillance parlementaire. Reste à savoir si ces évaluations à l'intention du Parlement pourront conserver leur importance à l'ère des « fausses informations » et d'une polarisation croissante de la vie publique.

8 Arrêt 9C\_417/2015.  
9 Albrecht (2003), p. 42.



**Simone Ledermann**

Cheffe du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), Services du Parlement, Berne

**Felix Strebel**

Chef adjoint du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), Services du Parlement, Berne

### Bibliographie

Albrecht M. (2003). « Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz ». *LeGes*, 14/2003.

Bättig C. et Schwab P. (2015). « La place de l'évaluation dans le cadre du contrôle parlementaire ». Dans : Horber-Papazian Katia (éd.), *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*, Lausanne.

Bättig C. et Tobler A. (2014). « Art. 27 Überprüfung der Wirksamkeit ». Dans : Graf M. et al. (2014), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParIG) vom 13. Dezember 2002*, Bâle.

Ledermann S. (2016). « Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten : Die parlamentarische Verwaltungskontrolle im Kontext der Aufsichtsorgane des Bundes ». *LeGes*, 1/2016.