

CH_VB 2007-2932 3917 vom 18. Juni 2007

Bundesverwaltung, 2007-06-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2007-2932_3917_

FR: CH_VB 2007-2932 3917 du 18 juin 2007

IT: CH_VB 2007-2932 3917 del 18 giugno 2007

Erwägungen

E. 1

Introduction 3922

E. 1.1

Contexte et mandat Dans le cadre de la planification annuelle 2006, les Commissions de gestion (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à un audit de gestion auprès d'un service du DFAE ou du DDPS. Ce projet-pilote doit leur permettre de décider s'il convient de compléter les instruments dont elles disposent par de tels audits de gestion en vue d'améliorer l'évaluation des activités et des prestations d'unités organisationnelles de l'administration fédérale dans la perspective de la haute surveillance parlementaire. Compétente en la matière, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG du Conseil des Etats a chargé le CPA 1. de dresser une esquisse de l'actuel éventail des instruments dont disposent les CdG et d'identifier d'éventuelles lacunes, 2. de présenter les caractéristiques de l'audit de gestion prévu et de définir le rôle de ce dernier au sein de l'éventail des instruments des CdG et de la surveillance financière de la Confédération, 3. d'exposer une méthode de réalisation d'audits de gestion dans le cadre de la haute surveillance parlementaire,

E. 1.2

Une lacune au sein de l'éventail des instruments de contrôle des CdG? Actuellement, les CdG assument leur mandat de surveillance principalement en analysant les rapports de gestion des autorités fédérales, en effectuant des visites auprès de services de l'administration, en procédant à des inspections et à des évaluations et en examinant les requêtes à l'autorité de surveillance déposées par des tiers.¹ Des bilans intermédiaires dressés régulièrement² montrent que les instruments de contrôle des CdG sont adéquats et performants; cependant, ils mettent aussi le doigt sur les faiblesses de certains outils et sur des lacunes au sein de l'éventail des instruments.

¹ Dans le présent contexte, l'instrument que représente le suivi n'est pas pertinent. ² Voir, par exemple, le procès-verbal de la séance plénière des CdG du 16.1.2003.

3923 En simplifiant, on peut dire que les instruments dont les CdG disposent actuellement sont répartis en deux groupes (voir figure 1). On trouve, à une extrémité de l'éventail, l'analyse des rapports de gestion et les visites auprès de services de l'administration: leur coût est relativement faible, mais elles sont superficielles. Elles sont judicieuses lorsqu'il s'agit d'informer, mais non lorsqu'il est question d'explicitier des problématiques complexes. Les services fédéraux qui font l'objet d'une visite ont tendance à tirer parti de leurs connaissances spécifiques du terrain pour présenter une vue avantageuse de la situation. Les instruments situés à l'autre extrémité de l'éventail – les inspections et, en particulier, les évaluations du CPA – se prêtent parfaitement à l'examen de situations

complexes. Cela étant, leur mise en œuvre exige beaucoup de temps et d'efforts et ces instruments ne permettent pas toujours de réagir à temps. Le CPA est d'avis qu'il manque, au cœur de cet éventail, un instrument de portée moyenne, qui est plus précis et surtout plus systématique que les instruments des CdG, relativement sommaires, et qui, pour analyser des faits, expose la situation au sein du service concerné tout en s'appuyant sur des perspectives externes. Par rapport aux inspections et aux évaluations, cet instrument doit par ailleurs générer une charge de travail moindre et permettre l'obtention plus rapide de résultats. Figure 1 Instruments des CdG

Cout Profondeur de l'analyse Visites de services de l'administration Examen de rapports de gestion Inspections Evaluations ? Requetes a l'autorite de surveillance

Source: CPA La lacune supposée exister au sein de l'éventail des instruments des CdG apparaît aussi sous un autre angle: les instruments actuels, notamment les inspections et les évaluations, ne sont pas mis en œuvre de manière standardisée; chaque objet est traité dans le cadre d'une problématique et d'une méthodique spécifiques. Cette

3924 approche permet certes une focalisation sur le cas examiné, mais elle est très onéreuse et complique les comparaisons croisées entre différentes analyses menées par le CPA. Enfin, les évaluations mais aussi les autres activités de contrôle des CdG sont fortement axées sur les contenus – l'acquisition de l'armement au sein du DDPS, la protection contre les dangers naturels ou encore la garantie de la qualité en matière d'assurance-maladie en sont des exemples actuels. Elles portent sur la conception, la mise en œuvre et les effets de mesures prises par l'Etat; pour ce faire, elles font essentiellement appel aux outils des sciences politiques et administratives voire parfois à d'autres méthodes. Du point de vue du CPA, les CdG recourent en marge et non de manière systématique à une approche s'inspirant de la gestion d'entreprise, laquelle ne porte pas sur les mesures politiques, mais sur les processus de gestion qui les sous-tendent au sein de l'exécutif. C'est dans ce contexte que certains membres des CdG ont proposé qu'en complément aux évaluations, le CPA recoure chaque année aux outils de la gestion d'entreprise pour réaliser un audit de gestion portant sur un ou deux services de l'administration fédérale, un office fédéral, un secrétariat général, une fondation ou une commission, par exemple. 2 Présentation de l'audit de gestion Dans ce chapitre il s'agit, en se basant sur les instructions des CdG et sur nos propres réflexions, d'exposer quelques caractéristiques de l'audit de gestion envisagé et de délimiter ce dernier par rapport aux autres instruments du contrôle parlementaire de la gestion et des finances.

E. 2

Présentation de l'audit de gestion 3924

E. 2.1

Objet et questions typiques Comme les visites effectuées auprès d'unités administratives, l'audit de gestion a pour but de se pencher sur un organe assumant des tâches pour le compte de la Confédération, un office fédéral, par exemple. En revanche, l'évaluation d'une politique porte en règle générale sur une mesure de l'Etat, un programme voire un domaine politique dans son ensemble. Dans l'optique de notre étude de cas, l'OFSP, nous présentons cette différence à l'aune de la politique du sport. Un objet d'évaluation typique serait, par exemple, le Concept du Conseil fédéral pour une politique du sport en Suisse.³ Celui-ci vise à encourager l'activité physique et contient différentes mesures portant sur la promotion de l'activité sportive et de la santé, l'encouragement des jeunes talents, la lutte

contre le dopage, la politique de la Suisse concernant les grandes manifestations sportives, etc. Outre l'OFSP, différents acteurs sont impliqués dans sa mise en œuvre, par exemple. l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), les fédérations et institutions sportives de droit privé, les cantons et les communes. Idéalement, une évaluation porterait sur la conception, la mise en œuvre et les effets de ce concept ou des différentes mesures qu'il contient (voir figure 2).

3 Conseil fédéral, 2000.

3925 Figure 2 Différence entre l'audit de gestion et l'évaluation Source: CPA L'audit de gestion, de portée plus modeste, se focalise sur le champ grisé (voir figure 2). Il se concentre sur un seul organe au sein du domaine politique étudié, l'OFSP en l'occurrence. Les questions typiques sont les suivantes: – La mission politique du service audité est-elle claire et ce dernier dispose-t-il des moyens nécessaires pour la remplir? – Le service audité dispose-t-il d'un portefeuille de prestations approprié pour remplir sa mission? – Est-il clairement positionné dans l'environnement politique? Les interfaces avec ses partenaires sont-elles bien définies? – Dispose-t-il de sa propre stratégie et de structures pertinentes pour remplir sa mission? – Alloue-t-il ses ressources de manière transparente, dans le respect de ses priorités stratégiques? – Le Conseil fédéral et le département exercent-ils de manière appropriée leur devoir de surveillance sur le service audité et ce dernier fournit-il aux instances politiques l'information nécessaire pour son pilotage?

Conception politique	Mise en oeuvre de la politique	Effets de la politique	Parlement
Conseil fédéral	Destinataires de la politique (impact)	Société (résultat)	Département Service
Partenaires stratégiques	Fokus der Evaluation	Objet de l'évaluation	Objet de l'audit

3926

E. 2.2

Résultats typiques et limites Un audit de gestion permet de faire l'état des lieux de la performance et des forces et faiblesses d'unités administratives de la Confédération. Il pourrait par exemple permettre de montrer qu'un office fédéral n'a pas de mandat de prestations clair, que sa structure de direction est inadéquate ou que ses performances souffrent d'une mauvaise ambiance de travail. A l'inverse, un audit pourrait aussi permettre d'identifier des services exemplaires ainsi que d'excellents processus et structures de direction, lesquels pourraient être utilisés comme base de comparaison pour de futurs audits ou inspections. A titre d'exemple, le CPA est d'avis que certaines pratiques de direction de l'OFSP sont exemplaires et qu'elles pourraient être utilisées comme base de comparaison pour mettre en relief des déficits en la matière dans d'autres offices fédéraux. Un audit ne permet cependant pas d'évaluer la conception, la mise en œuvre – laquelle implique toujours plusieurs acteurs – et les effets d'une mesure prise par la Confédération. Pour cela, une évaluation de la politique est nécessaire. Typiquement, celle-ci permet de constater qu'une mesure de l'Etat ne déploie pas les effets souhaités, que l'interaction entre les divers organes chargés de son exécution ne fonctionne pas, voire que le texte légal instituant la mesure comporte des lacunes concernant sa conception, lesquelles lacunes ont pour effet qu'indépendamment des performances des services de l'administration en matière d'exécution, la politique évaluée ne peut qu'échouer. L'audit de gestion a un caractère général; il prend une certaine hauteur de vue pour appréhender son objet et livre des récapitulatifs sommaires sur la gestion politique et opérationnelle de l'organisation concernée. Il ne fournit en revanche aucune réponse approfondie sur des aspects spécifiques

tels que l'exactitude des processus administratifs sur le plan formel, la régularité en termes d'utilisation des ressources ou encore la légitimité des achats. Les CdG et les organes fédéraux en charge de la surveillance financière disposent d'ores et déjà des instruments adéquats pour ces questions spécifiques de contrôle.

E. 2.3

Niveau auquel est engagé l'instrument Certains membres des CdG et de leur secrétariat ainsi que certains experts auditionnés par le CPA⁴ ont, en amont puis dans le cadre de la réalisation du présent projet-pilote, émis l'objection selon laquelle l'audit de gestion envisagé n'est pas adapté au niveau de la haute surveillance parlementaire ni n'est compatible avec l'autonomie octroyée à l'exécutif par la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁵. Et d'ajouter que la réalisation de tels audits est l'affaire de l'exécutif, dans le cadre de la surveillance interne à l'administration, les CdG devant se consacrer au circuit politique (voir figure 3) et évaluer si le Conseil fédéral pilote et surveille l'administration de manière appropriée. Le CPA ne partage pas cet avis.

⁴ Voir la liste des personnes interrogées.

E. 2.4

Délimitation par rapport aux audits de l'administration et de la surveillance financière Dans le cadre du controlling interne, quelques services fédéraux réalisent en interne des audits, qui présentent certaines similitudes avec l'approche décrite par le CPA. Mais cela est également le cas pour d'autres instruments des CdG, plus précisément pour les évaluations du CPA, et ne devrait donc pas empêcher les CdG de réaliser des audits de gestion, d'autant plus que la surveillance exercée sur l'administration varie d'un département à l'autre et, selon les CdG, affiche dans certains cas de graves lacunes. Pour éviter les redondances et un niveau de contrôle trop élevé, il est important que les CdG coordonnent leur programme de contrôle avec celui du Conseil fédéral et des départements. Il est également important que, pour la réalisation d'audits de gestion, les CdG et le CPA cherchent à collaborer avec les organes de surveillance de l'administration.⁹ Il peut également y avoir des recoupements comparables avec la surveillance financière de la Confédération. La haute surveillance des finances fédérales incombe aux Commissions des finances des Chambres fédérales et à la Délégation des finances (DélFin). La DélFin est assistée par le Contrôle fédéral des finances (CDF), qui appuie également le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance sur l'administration et les tribunaux fédéraux. Le CDF met l'accent sur la surveillance de

E. 2.5

Utilisation des résultats L'audit de gestion est un outil qui permet de repérer les dysfonctionnements et possibilités d'optimisation de la gestion politique et opérationnelle de services fédéraux. Comme c'est aussi le cas pour les inspections et évaluations, les CdG pourront, en se fondant sur le rapport d'audit, émettre directement des recommanda-

E. 2.6

Approche méthodologique A la différence des évaluations et des inspections, dont l'approche est axée sur les cas examinés, l'audit de gestion envisagé suit une démarche largement standardisée. L'idée de base consiste à développer pour la haute surveillance parlementaire une méthode d'évaluation simple et autant que possible universelle, qui traite, dans un schéma d'analyse sommaire, les principales dimensions de la gestion d'organisations administratives et propose des bases pour leur évaluation.

E. 2.7

Rapport Comme cela est le cas de l'évaluation, le CPA présentera les résultats de l'audit de gestion aux CdG dans un rapport. Celui-ci sera conçu de manière standardisée, il présentera les résultats sous forme de condensé et son volume ne devrait pas excéder 40 pages (en sont exclues, à des fins de clarté méthodique, les annexes techniques). Si le service concerné en émet le souhait, son avis peut être joint en annexe au rapport d'audit.

E. 2.8

Charges liées à la réalisation et modalités Etant donné que l'audit de gestion suit une démarche standardisée et qu'une méthode d'évaluation a été élaborée dans le cadre du présent projet-pilote, les charges qu'induiront les futurs audits seront raisonnables. Si les CdG devaient décider d'ajouter l'audit à l'arsenal d'instruments de la haute surveillance parlementaire, celui-ci devrait, conformément aux études préliminaires du CPA, nécessiter quelque 35 à 45 jours de travail à plein temps, selon la taille et la complexité de l'objet. A titre de comparaison, les évaluations réalisées par le CPA occasionnent, selon la problématique, une charge de travail deux à trois fois plus élevée. La réalisation des audits de gestion peut être assurée par le CPA sans qu'il soit nécessaire d'augmenter l'effectif du service, pour autant que le volume des mandats attribués par les CdG demeure stable. A l'avenir, le CPA pourrait réaliser deux audits à la place d'une évaluation. Celui-ci tient toutefois à souligner qu'il convient de veiller à ce que son profil ne soit pas trop modifié. Le CPA est en effet d'avis qu'il doit rester fidèle à son cœur de métier; par conséquent, il entend continuer de réaliser en priorité des évaluations à l'attention des CdG et non se transformer en un simple comité d'audit. Comme les autres instruments de contrôle, la réalisation d'audits de gestion sera décidée dans le cadre de la planification annuelle des CdG. 3 Cadre d'évaluation et méthodologie Le CPA entend donc se doter d'un instrument standardisé et simple d'utilisation, qui lui permettra, en limitant les charges, de réaliser une évaluation, établie avec le recul habituel des CdG, de la gestion politique et opérationnelle de services fédéraux.

3932 Pour ne pas avoir à réinventer la roue, le CPA s'est intéressé dans un premier temps aux approches adoptées en Suisse et à l'étranger,¹⁵ en vue de s'en servir à ses propres fins; il s'est plus particulièrement penché sur les audits financiers réalisés par les cours des comptes dans l'espace anglo-saxon ainsi que sur les audits de performance et les value for money audits¹⁶; enfin, son analyse a également porté sur le Common Assessment Framework ou Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques (CAF). Le CAF est un système d'évaluation de la qualité inspiré du modèle EFQM¹⁷, largement répandu. Il doit permettre aux administrations publiques des pays de l'UE de mesurer et d'améliorer leur rendement et leur efficacité au moyen de méthodes de gestion adéquates. Il ressort des recherches bibliographiques entreprises par le CPA qu'il n'existe ni en Suisse ni à l'étranger un instrument qui présenterait toutes les caractéristiques exposées au chap. 2. En se focalisant sur la gestion des finances, l'audit financier auquel recourt le CDF ne couvre qu'une portion réduite de la gestion dans l'administration publique et ne tient pas compte d'aspects essentiels tels que la stratégie, les relations avec des organisations partenaires importantes ou encore la culture de l'organisation. L'audit de performance, également utilisé par le CDF, présente de nombreuses similitudes avec les évaluations d'effets réalisées par le CPA; cependant, sa structure n'est quasiment pas standardisée et il représente généralement une charge de travail très importante. Les instruments de l'assurance qualité, enfin, sont fortement axés sur les optimisations de la gestion interne et

ne comportent pas la dimension de la direction politique de l'organisation étudiée, dimension essentielle dans le cadre de la mission des CdG. C'est dans ce contexte que le CPA a élaboré un instrument d'évaluation dans le cadre du présent projet-pilote et en collaboration avec l'Université de Saint-Gall. Pour ce faire, il va sans dire qu'il s'est appuyé sur les approches existantes, en particulier le Common Assessment Framework.¹⁸ Le cadre d'évaluation du CPA est illustré dans la figure 4.

E. 3

Cadre d'évaluation et méthodologie 3931

E. 4

de tester cette méthode en auditant l'Office fédéral du sport (OFSP),

E. 5

Art. 8, al. 1 et art. 43 LOGA.

3927 Figure 3 Position de la haute surveillance parlementaire au sein du circuit politique et du circuit administratif
Circuit politique
Circuit administratif
Transposition
Objectifs définis par le Parlement
Definition d'une politique
Concretisation des objectifs par le Conseil fédéral
Concretisation des objectifs par l'administration
Execution
Controle des effets
Rapport du Conseil fédéral
Evaluation des effets par le Parlement

Source: CPA, d'après Schedler/Proeller 2000 Selon les bases légales⁶ et les principes d'action des CdG⁷, ces dernières exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral, de l'administration fédérale et des autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Elles examinent le rendement et la pertinence des activités du gouvernement et de l'administration. Elles entendent évaluer de manière complète l'action du gouvernement et de l'administration afin d'identifier suffisamment tôt des problèmes d'exécution et de concourir à les résoudre. Leur but est de mettre en relief les possibilités d'optimisation dont disposent le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans leur gestion et d'engager un processus d'apprentissage dans le cadre d'un dialogue entre les organes chargés de l'exécution de tâches fédérales. D'après cette large définition de la haute surveillance parlementaire, les CdG ne peuvent se contenter d'exercer un contrôle sur la manière dont le Conseil fédéral pilote et surveille l'administration. La doctrine juridique⁸ pertinente est elle aussi d'avis que la haute surveillance parlementaire va au-delà de la surveillance portant sur la surveillance exercée par le gouvernement. L'objet de la haute surveillance parlementaire est illimité au moins dans les domaines des directives et de la surveillance du Conseil fédéral. Celle-ci ne se distingue pas de la surveillance exercée par le Conseil fédéral et par l'administration en interne par son objet mais par sa fonction et l'absence de moyens de sanction. Tandis que la surveillance exercée par le Conseil fédéral et l'administra-

E. 6

Art. 169 Cst., art. 52, al. 2 LParl.

E. 7

CdG 2003.

E. 8

Mastronardi 2002, p. 1662; Sägesser 2000, p. 336 et suiv.

3928 tion relève du controlling exécutif et inclut le pouvoir direct de donner des instructions, la haute surveillance parlementaire constitue un contrôle politique sans pouvoir direct de donner des instructions aux autorités objet de la surveillance. Cela n'implique cependant pas que les CdG renoncent à un examen au cas par cas des structures, activités et prestations de l'administration si elles veulent détecter à temps les dysfonctionnements et concourir à une optimisation des activités du gouvernement et de l'administration. Même si elles se basaient sur une définition très restreinte de la haute surveillance parlementaire, les CdG ne pourraient considérer l'administration fédérale comme une «grande inconnue» et devraient surveiller au moins par échantillonnage ses processus de direction et prestations internes, faute de quoi elles ne pourraient vérifier de manière approfondie si, conformément aux articles 8 et 35 LOGA, le Conseil fédéral et les chefs de département exercent de manière appropriée leurs compétences de direction et de surveillance de l'administration. Le CPA est d'avis que, pour cet examen au cas par cas des processus de direction de l'administration et de leurs interfaces avec la direction politique, l'audit de gestion représente un outil adéquat, en complément aux instruments actuels des CdG. Il va sans dire qu'il convient, ce faisant, de veiller au recul indispensable auquel est astreinte la haute surveillance parlementaire. Il ne saurait être question d'apprécier chaque acte de la gestion opérationnelle. Il s'agit au contraire d'obtenir une vue d'ensemble du service concerné sous l'angle de l'opportunité, de la transparence et de l'efficacité.

E. 9

L'inspectorat du DDPS est même d'avis que les CdG et les organes de surveillance des départements pourraient réaliser des audits communs.

3929 l'exécution du budget dans toutes ses phases ainsi que sur la réalisation économe et efficace des mesures correspondantes.¹⁰ A l'instar des CdG, la DélFin effectue des visites d'information auprès de services fédéraux, elle procède à des examens ou charge le CDF de les réaliser. A l'occasion de vérifications effectuées auprès de services fédéraux, de mandats exercés en tant qu'organe de révision et de contrôles spéciaux, le CDF s'assure de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses des services concernés ainsi que de l'utilisation économe et efficace des ressources financières engagées. Dans le domaine des vérifications effectuées auprès de services fédéraux¹¹ et des contrôles spéciaux¹² du CDF, il pourrait y avoir des recoupements avec les audits de gestion envisagés par les CdG. Cela étant, ce risque de recoupement est le même que pour les inspections et les évaluations réalisées par les CdG. De plus, les vérifications effectuées par le CDF dans le cadre de son mandat légal ne couvrent pas certaines dimensions de l'audit de gestion tel que nous l'entendons (par exemple, les questions de la stratégie, de la gestion des relations avec les groupes intéressés ou de la culture de l'organisation). Comme pour ce qui a été écrit plus haut, il serait là aussi erroné que les CdG renoncent à la réalisation d'audits dans le cadre de l'exercice de leur mission en raison d'une délimitation floue par rapport à la surveillance financière. Le CPA ne considère en aucun cas que les audits envisagés par les CdG viendront concurrencer les activités de la DélFin et du CDF mais qu'au contraire, ils les compléteront judicieusement, cette démarche pouvant déboucher sur de précieuses synergies voire sur la réalisation commune d'audits. Le système de surveillance de la Confédération et sa structure décentralisée sont le fruit d'une longue histoire. Les cinq critères supérieurs de la haute surveillance parlementaire¹³ se recoupent et leurs intersections se retrouvent également à l'échelon des organes de contrôle qui en surveillent le respect. Au cours de ces dernières années, les CdG, les commissions des

finances, la DélFin et le CDF ont développé des mécanismes de coordination qui permettent de prévenir efficacement les redondances et les chevauchements des programmes de contrôle.

E. 10

CDF 2007.

E. 11

Notons toutefois que le rapport du CDF du 24.3.2005 sur la révision effectuée auprès de l'OFSPPO est focalisé sur la régularité et la légalité des finances de l'office et ne présente que pour l'analyse du système de contrôle interne des recoupements mineurs avec l'audit de gestion réalisé par le CPA. Il en va de même concernant les rapports d'évaluation du CDF qui portent sur les subventions versées par l'OFSPPO et les aides financières accordées par l'office aux installations sportives.

E. 12

Ils portent en particulier sur l'efficacité économique, l'informatique et les constructions.

E. 13

Légalité, régularité, opportunité, efficacité économique et efficacité; voir art. 26, al. 3 LParl.

3930 tions à l'attention du Conseil fédéral, du département et du service concernés ou s'entretenir directement avec les responsables. L'étude de cas portant sur l'OFSPPO montre que l'audit de gestion soulève, outre des questions concernant l'organisation administrative, auxquelles l'office doit répondre lui-même, des questions politiques au niveau de la direction du département, du Conseil fédéral voire du Parlement. Il s'agit, par exemple, de la question de l'interprétation du principe de subsidiarité dans la politique du sport, de la manière dont il faudrait mieux regrouper les différentes activités de la Confédération en matière de prévention de la santé ou encore de la question d'une meilleure intégration, au sein des offices GMEB, des dépenses de fonctionnement et du domaine des subventions, lesquels, aujourd'hui, sont séparés de manière inappropriée. L'audit peut également fournir des pistes pour un recours ciblé à des inspections ou à des évaluations ou encore pour les examens effectués par le CDF dans le cadre de la surveillance financière. A titre d'exemple, l'audit portant sur l'OFSPPO soulève des questions concernant la transparence et l'efficacité du financement public de fédérations sportives. En raison de leur approche standardisée, plusieurs audits permettent mieux que les instruments actuels des CdG d'identifier, dans le cadre d'une comparaison croisée, des modèles au sein de l'action administrative, qui peuvent être pertinents pour de futures activités de contrôle du Parlement. Ainsi, il ressort de notre étude de cas que l'OFSPPO n'est pas satisfait des prestations fournies par des prestataires internes à la Confédération dans le domaine de l'immobilier et de l'informatique et met en question le choix limité de prestataires au sein de l'administration fédérale. Si d'autres audits des CdG mettent également le doigt sur ces problèmes, il en résultera des pistes intéressantes pour de futurs contrôles dans le cadre de la haute surveillance parlementaire. Dans le respect des intérêts dignes de protection stipulés dans l'art. 158, al. 3 LParl¹⁴, les CdG pourront publier le résumé des résultats d'un audit de gestion et renforcer ainsi le profil de la haute surveillance parlementaire. Par rapport aux inspections et aux évaluations, qui impliquent souvent un grand nombre d'acteurs, les responsabilités quant aux lacunes et dysfonctionnements constatés lors d'audits de gestion

sont plus directes et plus simples. L'audit porte sur un service concret d'un département concret et il s'agit de vérifier si ceux-ci remplissent leur mandat de manière transparente, avec opportunité et efficacité.

E. 14

Les recommandations d'une commission de surveillance sont publiées pour autant qu'aucun intérêt digne de protection ne s'y oppose.

3931 Le CPA a conçu à cette fin un cadre d'évaluation et une méthodologie, que nous présentons au chap. 3. Leur application à l'OFSPPO est décrite de manière détaillée dans l'annexe jointe au rapport.

E. 15

Il s'agit notamment des approches adoptées aux Etats-Unis, au Canada, en Australie, en Grande-Bretagne, en France et en Allemagne.

E. 16

Il s'agit de contrôles de la performance et d'analyses coût-utilité. Voir à ce sujet National Audit Office 2006 et 2006a; Office of the Auditor General of Canada 1995 et 2007; Public Audit Forum 2007.

E. 17

Fondation européenne pour la gestion de la qualité (EFQM).

E. 18

Autres sources importantes: National Audit Office 2006; ministère fédéral allemand de l'économie et de la technologie 2006; B'VM 2003; Deutsches CAF-Zentrum 2003; EFQM 1999–2003a.

3933 Figure 4 Cadre d'évaluation de l'audit de gestion

Stratégie Positionnement et portefeuille Clients et partenaires Direction opérationnelle
Gestion des ressources Culture et leadership Structure Gestion du personnel Direction
politique Prestations

Source: CPA Ce cadre d'évaluation est comparable à une carte géographique, qui permet de soumettre des organisations administratives de toute sorte à une analyse sommaire des points forts et des points faibles sous l'angle de la surveillance parlementaire. Voici les questions clés pour chaque case de notre cadre: – Direction politique: il s'agit de la marge de manœuvre définie par les instances politiques, au sein de laquelle évolue l'organisation étudiée. Les organes de direction politique (département, Conseil fédéral, Parlement) ont-ils fixé des objectifs clairs à l'organisation? Est-ce qu'ils la pilotent et la surveillent de manière appropriée? – Stratégie: il s'agit de savoir si, pour remplir son mandat, l'organisation dispose d'une stratégie à moyen et long terme. Détecte-t-elle à temps les opportunités et les risques dans son environnement et y réagit-elle de façon adéquate? – Positionnement et portefeuille: cette case pose la question du positionnement de l'organisation. Sa délimitation par rapport aux autres acteurs de l'environnement politique est-elle nette? Dispose-t-elle d'un portefeuille de prestations adéquat pour remplir son mandat? – Clients et partenaires: il s'agit des relations de l'organisation avec les groupes intéressés importants. L'organisation connaît-elle ses clients et leurs besoins? Les interfaces avec les partenaires dans le domaine de l'exécution

3934 sont-elles clairement définies? Les prestataires internes fournissent-ils à l'organisation les prestations préalables nécessaires? – Structure: l'organisation dispose-t-elle de structures appropriées? Les processus sont-ils définis et clairement attribués? Les compétences et responsabilités entre les différents domaines de l'organisation sont-elles définies? – Direction opérationnelle: en interne, l'organisation met-elle en œuvre son mandat légal de manière appropriée? Dispose-t-elle de moyens adéquats pour le contrôle de la mise en œuvre et des résultats? Son reporting fournit-il aux instances politiques de direction l'information dont elles ont besoin pour la piloter? – Gestion des ressources: il s'agit de savoir si l'organisation utilise ses ressources (finances, personnel, connaissances, etc.) de manière ciblée et efficace. Ce champ couvre également la gestion de l'environnement et de l'énergie. – Culture et leadership: la question est de savoir si l'organisation fonde son action sur des valeurs. Les responsables de l'organisation indiquent-ils une direction à suivre et permettent-ils aux collaborateurs d'atteindre les objectifs? – Gestion du personnel: il s'agit de savoir si l'organisation planifie et gère son personnel de manière appropriée, c'est-à-dire dans le cadre d'une gestion du personnel intégrée. – Prestations: ce dernier volet porte, de manière très sommaire, sur l'évaluation des prestations de l'organisation du point de vue des groupes intéressés importants (clients, partenaires dans le domaine de l'exécution). Chaque case contient des critères et bases d'évaluation, dont il faut tenir compte durant toute l'évaluation, voire les compléter ou les remplacer par des critères spécifiques à un cas. Pour des raisons d'économie et à des fins de comparaison, l'analyse et l'évaluation doivent être aussi standardisées que possible tout en étant focalisées sur le cas lorsque cela s'avère nécessaire. Au vu du grand nombre d'objets d'étude envisageables, il ne semble ni pertinent ni réalisable, au regard des objectifs des CdG, de travailler avec des indicateurs de qualité et des grandeurs quantitatives préalablement définis. Sur le plan méthodologique, l'approche présentée ici met donc l'accent sur l'aspect qualitatif; cependant, en vue d'une meilleure analyse de l'objet, elle contient aussi des éléments quantitatifs. La collecte des données empiriques se fait au moyen de vastes analyses de documents et d'entretiens standardisés, au nombre maximum de 20, menés au sein de l'organisation, dans l'optique d'une «évaluation à 360 degrés», mais également en dehors. A ce titre, l'audit de gestion se distingue des visites effectuées par les CdG auprès de services ainsi que des analyses des rapports de gestion, lesquels se contentent des informations fournies par l'administration et ne permettent donc pas de compenser le déséquilibre d'information entre instance de contrôle et instance contrôlée, les CdG détenant moins d'informations que les services qu'elles visitent.

3935 L'analyse des documents et des entretiens repose sur des méthodes utilisées par les sciences sociales qualitatives¹⁹ et sur les procédures simples employées par les statistiques descriptives. Dans le cadre d'un procédé de triangulation²⁰, les données provenant des différentes sources doivent être synthétisées dans une vue d'ensemble. Les ambivalences ou contradictions dans les données²¹ doivent être énoncées en tant que telles dans le rapport d'audit. Malgré la démarche structurée, l'audit de gestion – comme tout processus d'évaluation – demeure empreint d'un reste de subjectivité de l'auditeur, qu'il s'agit de ne pas masquer. Le rapport d'audit doit faire apparaître son approche méthodologique, ses critères d'évaluation et ses incertitudes. Il convient de trouver un compromis entre le caractère condensé du rapport, expressément souhaité par les CdG, et l'intelligibilité du processus d'évaluation.²² Se référant à la question 4 du mandat de la sous-commission DFAE/DDPS, le CPA a appliqué à un cas concret le cadre d'évaluation présenté ici afin de tester la faisabilité, le coût et l'utilité de ce nouvel instrument. Réunie le 6 septembre 2006, la sous-

commission a choisi l'OFSPPO comme objet d'étude. Pour des raisons de clarté, l'étude de cas consacrée à l'OFSPPO, y compris les bases et critères d'évaluation utilisés, est présentée séparément et de manière détaillée dans l'annexe jointe au rapport. 4 Résultats, conclusions et suite des travaux Les principaux résultats du projet-pilote peuvent être récapitulés comme suit: 1. Globalement, le portefeuille des CdG est certes approprié, mais il comporte une lacune non négligeable. Il manque, en complément aux instruments de contrôle existants (visites auprès de services, inspections, évaluations, etc.), un instrument de portée moyenne qui permette, depuis la perspective des CdG, une évaluation de la gestion politique et opérationnelle de différents services. L'audit de gestion permettrait de combler cette lacune. 2. L'audit doit permettre de dresser, sous forme de condensé, le profil des points forts et des points faibles de services fédéraux, ce profil incluant les interfaces vers les instances politiques de direction. Par ailleurs, il doit être adapté au niveau de la haute surveillance parlementaire et applicable aux organisations les plus variées. Enfin, il doit présenter un degré de standardisation le plus élevé possible et être simple d'utilisation. 3. Pour ne pas réinventer la roue, le CPA s'est mis en quête d'une méthode appropriée, tout d'abord en examinant les approches adoptées en Suisse et à l'étranger. Selon ses recherches bibliographiques, il n'existe pas à l'heure actuelle de méthode de réalisation d'audits de gestion qui présenterait exactement les caractéristiques exposées au chap. 2. En recourant aux approches

E. 19

Voir, par exemple, Mayring 2003 et Früh 2004.

E. 20

Par triangulation, on entend la combinaison de différentes méthodes en vue d'obtenir une image plus globale.

E. 21

Par exemple, des résultats d'entretiens fortement polarisants ou des contradictions entre les résultats des entretiens et les analyses des documents.

E. 22

Cahier Numero Geschäftsnummer --- Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum
03.06.2008 Date Data Seite 3917-3942 Page Pagina Ref. No 10 141 822 Die elektronischen
Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv
übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises
par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono
stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.