



« Comment les offices mesurent-ils les effets de leurs actions? »

Evaluation du système d'information de dix offices fédéraux

- Administration fédérale des contributions
- Administration fédérale des douanes
- Office fédéral des transports
- Office fédéral de l'aviation civile
- Office fédéral de l'assurance militaire
- Office fédéral de la culture
- Office fédéral de la police
- Office fédéral des eaux et de la géologie
- Office vétérinaire fédéral
- Forces aériennes

Mars 2005

Comment les offices mesurent-ils les effets de leurs actions?

Evaluation du système d'information de dix offices

L'essentiel en bref

Faut-il renforcer l'analyse des effets ? Cette question est au centre des débats actuels axés sur la culture du résultat. L'analyse des effets sert à rendre compte de l'activité des offices et à connaître les conséquences des mesures décidées. Elle fournit aussi des éléments d'appréciation sur l'efficacité des programmes et apporte des recommandations afin de les améliorer. L'évaluation n'est pas le seul instrument permettant d'analyser les effets. Elle vient en complément au controlling, monitoring, audit de rentabilité, benchmarking, démarche d'assurance qualité, mais constitue l'instrument le plus complet. Au niveau de la Confédération, il n'existe **pas de standards, ni de démarche uniformisée**. Les Pays-Bas, par exemple, ont retenu une démarche dans laquelle le Ministère des Finances définit des standards et critères d'analyse auxquels chaque ministère doit se référer.

En juillet 2002, le Contrôle fédéral des finances a décidé de mener un projet visant à savoir comment les offices fédéraux analysent les effets de leur action. Ce projet s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du nouvel art. 170 de la Constitution fédérale, qui stipule que toute mesure étatique doit être évaluée. Il s'agit de faire un état des lieux sur l'état de préparation des offices. Dix services ont été retenus selon des critères se rapportant à l'application de politiques à fortes implications financières, à l'absence relative de clauses d'évaluation dans la législation et à l'absence d'analyses existantes donnant des informations sur leur situation. Les résultats présentent une image de la situation des offices à fin 2003.

L'analyse aboutit à des résultats contrastés. Certes, les offices retenus sont eux-mêmes très divers et ils sont plus ou moins enclins à mener naturellement des analyses sur l'efficacité de leurs actions. Cependant, de grandes différences ont été observées et les pratiques des offices sont multiples. Certains ont acquis une expérience depuis plusieurs années, alors que d'autres sont à un stade moins avancé. Il existe une **grande diversité d'organisation**, certains offices ayant une structure centralisée et un concept pour l'ensemble de l'office, alors que d'autres laissent l'initiative à leurs divisions ou sections. Quelques-uns ont aussi un contrôle situé directement au niveau du département.

Il n'existe pas d'unité de doctrine pour mener des analyses sur les effets des mesures, parfois à l'intérieur même d'un office. Le controlling est l'instrument privilégié par les offices et permet de donner des informations régulières sur l'état d'avancement des projets, ainsi que sur la réalisation des objectifs établis. Le controlling se fonde principalement sur l'utilisation des ressources internes, mais la tendance actuelle est d'essayer d'intégrer davantage la mesure des effets externes.

Les analyses approfondies sont conduites de manière plus sporadique. **Les priorités en matière d'analyses à mener sont rarement identifiables**. Il manque souvent des indica-

teurs permettant de mesurer de manière systématique les effets des mesures. L'accès aux données est essentiel et constitue un préalable pour mener des analyses approfondies. Cependant, les offices ont parfois de la **difficulté à accéder aux données**, notamment lorsqu'elles sont détenues par les cantons. La complémentarité entre les différents instruments n'est pas toujours exploitée : il existe en effet un problème de définition entre les instruments. Les standards diffèrent d'un office à l'autre. Cependant, le Contrôle fédéral des finances note avec intérêt les **progrès en cours** au sein de plusieurs services et une sensibilisation quant aux avantages de telles analyses dans la conduite de l'office. On ne peut néanmoins augurer des effets de ces changements, compte tenu des mesures d'assainissement en cours.

L'Office vétérinaire fédéral dispose de nombreux instruments, fixe des priorités en matière d'analyse, et utilise les résultats des analyses. A l'inverse, l'Office fédéral de la police et l'Office fédéral de l'aviation civile ont jusqu'à présent peu d'expérience en matière d'analyses des effets de leurs mesures. On peut légitimement se poser la question de savoir si une analyse systématique par l'Office fédéral de l'aviation civile des effets de son système de contrôle aurait permis d'attirer l'attention sur les lacunes existantes et de prévenir une partie des graves problèmes connus ces dernières années.

L'Office fédéral de l'assurance militaire, qui va être rattaché à la SUVA cette année, se contente des analyses émanant du controlling et mène rarement des analyses approfondies. L'Office fédéral de la culture a encore peu de compétence en matière d'analyses des effets, mais certaines de ses sections ont pris des initiatives et poursuivent une réflexion visant à intégrer l'analyse des effets dès le début d'un projet. L'Administration fédérale des contributions prend peu d'initiatives pour intensifier l'analyse des effets. Elle réagit en général à des interventions parlementaires ou à des événements externes. L'Administration fédérale des douanes a récemment introduit des contrats de prestations et a défini toute une série d'indicateurs pour mesurer ses performances. Les Forces aériennes pratiquent systématiquement le benchmarking avec d'autres armées pour mesurer la performance de ses avions de combat. Si les réformes de l'armée ont incité les Forces aériennes à documenter davantage leurs résultats, ces derniers ne sont quasiment jamais publiés. L'Office fédéral des transports mène des analyses des effets potentiels de certains de ses projets, mais a relativement peu d'expérience dans le domaine des évaluations rétrospectives. Il a développé en 2003 un nouveau concept d'évaluation valable pour l'ensemble de l'office. L'Office fédéral des eaux et de la géologie mène surtout des analyses techniques et a l'avantage de pouvoir s'appuyer sur des instituts externes.

Le cas de l'Office vétérinaire fédéral montre que l'existence d'une structure intégrée au sein de l'office permet de mieux coordonner les informations et de planifier les analyses à effectuer. L'exemple de l'Office fédéral de la culture indique que des sections sont tout à fait capables de prendre des initiatives pour introduire l'analyse des effets. Les offices qui se réfèrent à un modèle d'impact ont une démarche plus cohérente, dans la mesure où ils ont défini préalablement leurs principaux produits ou prestations, des objectifs, ainsi que la manière de vérifier la réalisation des objectifs et les effets des mesures. La question des

ressources consacrées aux analyses reste un enjeu essentiel : certains offices craignent ne pas pouvoir mener toutes les analyses qu'ils souhaitent ; d'autres préfèrent consacrer leurs ressources à des aspects purement opérationnels. Cette extrême diversité suivant les offices provient notamment du fait qu'ils n'accomplissent pas des tâches de même nature. D'où la nécessité de maintenir une importante **autonomie** des offices dans la mesure des effets, leur rôle dans le cadre de l'application de l'art. 170 de la Constitution étant essentiel. Mais cette diversité résulte aussi d'une appréciation différente de la nécessité d'évaluer et d'un niveau de compétence variable. Il est nécessaire de systématiser les pratiques et de relever le niveau des offices les moins expérimentés. Il s'agit donc de conjurer au mieux autonomie et impulsions directrices.

L'art. 170 de la Constitution demande en outre une **approche intégrée** des informations disponibles qu'elles soient produites par l'office lui-même ou par d'autres acteurs: analyse des prestations fournies (nombre, coût des outputs), analyse des effets (statistiques, enquêtes de satisfaction, monitoring etc.), recherche et développement, évaluations. Ces instruments sont complémentaires et non alternatifs. C'est à l'office de déterminer comment il structure ce système d'information et combien de moyens il consacre à l'analyse des effets.

Le Contrôle fédéral des finances distingue différents aspects où des améliorations sont envisageables, en fonction de la situation des offices. La sensibilisation et l'ouverture de certains offices, les progrès réalisés, ou encore les réformes ainsi que les réorganisations en cours sont des opportunités pour développer ou renforcer la culture d'évaluation au sein des offices. Les changements récents ont montré que la situation n'est pas figée et que les offices, ou tout du moins des unités des offices se montrent très intéressées et ont mené des expériences nouvelles afin d'intégrer l'analyse des effets.

Différentes perspectives générales d'amélioration sont concrétisées par des recommandations que le Contrôle fédéral des finances adresse à chacun des dix offices examinés.

Les recommandations du Contrôle fédéral des finances ont été intégrées en grande partie dans le rapport du groupe IDEKOWI. Ce groupe interdépartemental, mis sur pied par la Conférence des Secrétaires généraux, avait pour mandat de faire des propositions afin de concrétiser l'art. 170 au niveau de l'administration fédérale. Le Conseil fédéral a pris connaissance de ce rapport en octobre 2004 et a adopté la plupart de ses recommandations.

Wie messen die Ämter die Wirkungen? ihrer Handlungen?

Evaluation des Informationssystems in zehn Bundesämtern

Das Wesentliche in Kürze

Muss die Wirkungsanalyse in den Bundesämtern forciert werden? Diese Frage steht derzeit im Zentrum der Debatte über das wirkungsorientierte Handeln. Die Wirkungsanalyse dient der Rechenschaftsablage über die Tätigkeit der Bundesämter und gibt Aufschluss darüber, wie sich die von ihnen getroffenen Massnahmen auswirken. Sie liefert zudem Kriterien zur Beurteilung der Wirksamkeit der Programme und Empfehlungen im Hinblick auf deren Verbesserung. Das Instrumentarium der Wirkungsanalyse umfasst aber nicht nur Evaluationen. Die Evaluation ist bloss eine Ergänzung zu Controlling, Monitoring, Wirtschaftlichkeitsprüfung, Benchmarking und Qualitätssicherung, von all diesen Verfahren jedoch das umfassendste. Auf Stufe Bund sind **weder Standards, noch ein einheitliches Vorgehen** definiert. Die Niederlande zum Beispiel haben sich für ein Prozedere entschieden, bei welchem das Finanzministerium Standards und Analyse Kriterien vorgibt, an die sich auch alle übrigen Ministerien halten müssen.

Im Juli 2002 beschloss die Eidgenössische Finanzkontrolle die Durchführung eines Projekts, mit dessen Hilfe untersucht werden soll, wie die Bundesämter die Wirkung ihres Handelns analysieren. Das Projekt ist Teil der Umsetzung des neuen Verfassungsartikels 170, der besagt, dass alle Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden müssen. Es geht darum zu erheben, wie weit die Bundesämter mit den entsprechenden Vorbereitungen sind. Zehn Ämter wurden nach folgenden Kriterien ausgewählt: Verantwortung für die Umsetzung von Massnahmen von grösserem finanziellen Ausmass, fehlende gesetzliche Evaluationsklauseln und fehlende Analysen mit Informationen über die Situation der betreffenden Dienstseinheiten. Die Ergebnisse beschreiben die Situation der Ämter Ende 2003.

Die Analyse gelangt zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Allerdings unterscheiden sich die ausgewählten Bundesämter stark voneinander. Die Bereitschaft, die Wirksamkeit seines Handelns analysieren zu lassen, ist nicht überall gleich gross. Es bestehen signifikante Unterschiede, auch in der Praxis. Manche Ämter können bereits auf mehrere Jahre Erfahrung zurückblicken; andere befinden sich in einem weniger fortgeschrittenen Stadium. Es herrscht eine **grosse organisatorische Vielfalt**. Manche Bundesämter verfügen über eine zentrale Struktur und über ein einheitliches Konzept; andere dagegen überlassen die Initiative ihren Bereichen und Sektionen. Für einige Bundesämter existiert sogar auf Stufe Departement eine übergeordnete Kontrolle.

Manchmal existiert aber nicht einmal innerhalb des Bundesamtes ein einheitliches Konzept zur Durchführung von Wirksamkeitsanalysen. Das Lieblingsinstrument der Bundesämter ist eindeutig das Controlling. Es ermöglicht regelmässige Informationen über den Stand der Projektverwirklichung und die Zielerreichung. Beim Controlling wird hauptsächlich der

Einsatz der internen Ressourcen untersucht. Es besteht heute allerdings vermehrt auch die Tendenz zur Messung der externen Wirkungen.

Vertiefte Analysen werden nur sporadisch durchgeführt. **Es ist sehr schwierig, Prioritäten zu setzen.** Oft fehlt es an Indikatoren, um die Wirkung von Massnahmen systematisch messen zu können. Eine Grundvoraussetzung für die Durchführung vertiefter Analysen ist der Datenzugang. Dieser **gestaltet sich** für die Bundesämter manchmal **schwierig**, vor allem wenn die Daten beim Kanton geholt werden müssen. Die Komplementarität der verschiedenen Instrumente wird nicht immer ausgeschöpft: Zwischen den verschiedenen Instrumenten gibt es in der Tat Abgrenzungs- und Definitionsprobleme. Die Bundesämter wenden unterschiedliche Standards an. Die Eidgenössische Finanzkontrolle stellt interessanterweise fest, dass gegenwärtig in mehreren Bundesämtern eine gewisse **Sensibilisierung** für die Vorteile solcher Analysen als Führungsinstrumente und auch gewisse **Fortschritte** verzeichnet werden können. Angesichts der laufenden Entlastungsprogramme lässt sich die Nachhaltigkeit dieser Veränderungen jedoch schwer abschätzen.

Das Bundesamt für Veterinärwesen verfügt über zahlreiche Instrumente, legt Prioritäten fest und greift auch auf die Ergebnisse der Analysen zurück. Das Bundesamt für Polizei und dasjenige für Zivilluftfahrt haben dagegen bisher nur wenig Erfahrungen auf dem Gebiet der Wirksamkeitsanalyse sammeln können. Die Frage ist berechtigt, ob man nicht auf gewisse Lücken gestossen wäre und einige der gravierendsten Probleme der letzten Jahre hätte vermeiden können, wenn das Bundesamt für Zivilluftfahrt die Wirkungen seines Kontrollsystems systematisch analysiert hätte.

Das Bundesamt für Militärversicherung, das dieses Jahr der SUVA angegliedert wird, beschränkt sich auf die Analysen, die sich aus dem Controlling ableiten und führt nur selten eingehendere Untersuchungen durch. Im Bundesamt für Kultur wurden auf dem Gebiet der Wirkungsanalyse noch nicht viele Erfahrungen gesammelt; einige Sektionen haben jedoch selber die Initiative ergriffen und prüfen derzeit einen allfälligen Einbezug der Wirkungsanalyse von Projektbeginn an. Die Eidgenössische Steuerverwaltung tut fast nichts, um den Einsatz des Instruments Wirkungsanalyse zu fördern. Sie beschränkt sich im Allgemeinen darauf, auf parlamentarische Vorstösse oder äussere Ereignisse zu reagieren. Die Eidgenössische Zollverwaltung führte erst vor kurzem Leistungsverträge ein und definierte eine ganze Reihe leistungsbezogener Messindikatoren. Die Luftwaffe praktiziert systematisch das Benchmarking mit anderen Armeen, um die Leistungsfähigkeit der Kampfflugzeuge zu messen. Seit den Armeeformen dokumentiert die Luftwaffe zwar vermehrt ihre Ergebnisse, veröffentlicht sie jedoch praktisch nie. Das Bundesamt für Verkehr führt für einige Projekte eine Analyse der potenziellen Wirkungen durch, besitzt jedoch noch relativ wenig Erfahrung im Bereich der retrospektiven Evaluationen. Im Jahre 2003 entwickelte das Bundesamt für Verkehr für das ganze Amt ein neues Evaluationskonzept. Das Bundesamt für Wasser und Geologie führt vor allem technische Analysen durch und befindet sich in der komfortablen Lage, auf externe Institute zurückgreifen zu können.

Der Fall des Bundesamtes für Veterinärwesen zeigt, dass das Vorhandensein einer amtseigenen Struktur eine bessere Koordination der Informationen und eine optimale Planung

der Analysen erlaubt. Das Beispiel des Bundesamtes für Kultur beweist, dass eine Sektion die Wirkungsanalyse durchaus auch auf eigene Initiative einführen kann. Das Vorgehen der Bundesämter, die sich auf ein Wirkungsmodell abstützen, ist kohärenter, weil sie ihre wichtigsten Produkte oder Leistungen und Ziele sowie die Art und Weise der Überprüfung der Zielerreichung und die Wirkungsanalyse im Voraus definiert haben. Ausschlaggebend bleibt weiterhin die Frage, viele Mittel für Analysen zur Verfügung stehen: Manche Bundesämter befürchten, nicht alle gewünschten Analysen durchführen zu können; andere ziehen es vor, ihre Ressourcen für rein operationelle Aspekte zu verwenden. Diese extreme Vielfalt unter den Bundesämtern rührt insbesondere daher, dass sie sehr unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen haben. Es ist deshalb notwendig, den Bundesämtern eine umfassende **Autonomie** bei der Wirkungsmessung einzuräumen, weil sie bei der Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung eine wichtige Rolle spielen. Die Vielfalt resultiert aber auch aus einer divergierenden Beurteilung der Notwendigkeit von Evaluationen und einem unterschiedlichen Erfahrungsstand. Die Praxis muss systematisiert und das Niveau der Bundesämter mit bisher noch geringen Erfahrungen angehoben werden. Anders gesagt müssen die Autonomie und die Steuerungsinstrumente so gut wie möglich miteinander in Einklang gebracht werden.

Artikel 170 der Bundesverfassung verlangt zudem bezüglich der vorhandenen Informationen einen **ganzheitlichen Ansatz**, unabhängig davon, ob die Daten vom Bundesamt oder von anderen Akteuren stammen: Analyse der erbrachten Leistungen (Anzahl, Kosten der Outputs), Wirkungsanalyse (Statistiken, Zufriedenheitsumfragen, Monitoring, usw.), Forschung und Entwicklung, Evaluationen. Diese Instrumente schliessen sich gegenseitig nicht aus, sondern sind komplementär. Es ist Sache des Bundesamtes, über den Aufbau dieses Informationssystems und die Höhe der für die Wirkungsanalyse eingesetzten Mittel zu bestimmen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle unterscheidet mehrere Aspekte, bei denen je nach amtsinterner Situation bestimmte Verbesserungen denkbar sind. Die Sensibilisierung und grössere Bereitschaft mancher Bundesämter, die bisher erzielten Fortschritte und durchgeführten Reformen sowie die noch laufenden Reorganisationen bieten die Gelegenheit zum Aufbau und zur Förderung der Evaluationskultur in den Bundesämtern. Die jüngsten Entwicklungen haben gezeigt, dass sich einiges tut und dass die Ämter oder zumindest gewisse Verwaltungseinheiten grosses Interesse an der Einführung der Wirkungsanalyse signalisieren. Mut zu Neuem ist durchaus vorhanden.

In ihren Empfehlungen an die zehn untersuchten Ämter konkretisiert die Eidgenössische Finanzkontrolle verschiedene allgemeine Verbesserungsmöglichkeiten.

Ihre Empfehlungen flossen grösstenteils in den Bericht der Gruppe IDEKOWI ein. Diese interdepartamentale, von der Generalsekretärenkonferenz eingesetzte Kontaktgruppe wurde beauftragt, Empfehlungen zur Umsetzung von Artikel 170 bei der Bundesverwaltung zu unterbreiten. Der Bundesrat nahm von diesem Bericht im Oktober 2004 Kenntnis und genehmigte die meisten der darin enthaltenen Empfehlungen.

How do federal offices measure the effects of their actions?

Evaluation of the information system in ten federal offices

Key facts

Should impact analysis be reinforced? This question is at the heart of the current debate surrounding a results-oriented culture. Impact analysis serves the purpose of accounting for the activities of the federal offices and of establishing the consequences of the measures taken. It also supplies criteria for judging the effectiveness of programmes and provides recommendations for improving them. Evaluations are not the only instrument which allow impacts to be analysed. Evaluations complement controlling, monitoring, performance audits, benchmarking and quality control, but represent the most comprehensive of all these procedures. At the level of the Confederation, there are no set **standards or uniform procedures**. The Netherlands, for example, has adopted a procedure by which the Ministry of Finance sets out analysis standards and criteria which each government department must apply.

In July 2002, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) decided to carry out a project aimed at revealing just how the federal offices analyse the effects of their activities. The project fell within the scope of moves to implement new article 170 of the Federal Constitution, which stipulates that all state measures must be evaluated. The intention being to conduct a situation appraisal of preparations within the federal offices. Ten offices were selected on the basis of criteria relating to implementing policies with high financial implications, to the relative absence of legislative evaluation clauses and to the absence of existing analyses providing information on the situation. The results give a picture of the situation in the offices at the end of 2003.

The analysis comes up with contrasting results. While the offices selected are without doubt very divergent and are more or less naturally inclined to conduct analyses on the effectiveness of their activities. However, big differences were noted and the practices are very varied. Some have acquired experience over many years, whereas others are at a less advanced stage. There is also **considerable organisational diversity** with some offices having a centralised structure and a concept for the entire office, whereas others leave it up to the departments and divisions. Some of the offices even have controls directly at the departmental level.

There is no common quality standard for carrying out analyses on the effects of the measures taken, sometimes not even within the office as a whole. Controlling is the instrument of preference of the offices and enables information on a project's progress to be supplied on a regular basis, as well as on achieving the objectives which have been set. Controlling is mainly based on the use of internal resources, but the current trend is to try to increasingly integrate measuring external effects.

In-depth analyses are conducted on a more sporadic basis. **It is rarely possible to identify the priorities in terms of the analyses to be conducted.** There is often a lack of indicators which would allow for systematic measurement of the effects of the measures taken. Data access is essential and constitutes a prerequisite for carrying out in-depth analyses. However, the offices sometimes have **difficulty in accessing data**, especially if this is held by the cantons. The complementarity of the different instruments is not always exploited, there is a problem concerning definition of the instruments. Standards differ from one office to the next. However, the SFAO notes with interest the **progress being made** in several services together with an awareness of the advantages of this type of analysis in the management of the office. Nonetheless, one can only imagine the effects these changes will have in view of the current streamlining measures.

The Federal Veterinary Office has several instruments, sets priorities relating to analyses and uses the results obtained from them. Conversely, the Federal Office of Police and the Federal Office for Civil Aviation, have to date had little experience in analysing the effects of measures taken. One can legitimately ask whether systematic controls on the part of the Federal Office for Civil Aviation would have enabled attention to be drawn to the shortcomings that existed, thereby avoiding some of the serious problems encountered over the last few years.

The Federal Office for Military Insurance, which will be attached to the Swiss National Accident Insurance Organisation this year, makes do with the analyses from controlling and rarely carries out in-depth analyses. The Federal Office of Culture still has little experience of impact analysis but some of its sections have themselves taken the initiative and are carrying out studies with the aim of integrating impact analysis from the beginning of a project. The Federal Tax Administration undertakes little to promote impact analysis. In general, it reacts to parliamentary initiatives or to external events. The Federal Customs Administration recently introduced service level agreements and defined a series of indicators to measure performance. The Swiss Air Force systematically uses benchmarking with other armed forces to measure the performance of its combat aircraft. Even if reforms in the armed forces have encouraged the Swiss Air Force to increasingly document results, the latter are scarcely ever published. The Federal Office of Transport carries out analyses of the potential effects of some of its projects but has relatively little experience of retrospective evaluations. In 2003 it developed a new evaluative concept applicable to the office as a whole. The Federal Office for Water and Geology mainly carries out technical analyses and has the advantage of being able to rely on external institutes.

The case of the Federal Veterinary Office shows that the existence of an integrated structure in an office allows information to be better coordinated and allows better planning of the analyses to be carried out. The example of the Federal Office of Culture indicates that sections are quite capable of taking the initiative to introduce impact analysis. The offices which refer to an impact model have a more coherent approach insofar as they have defined their main products or services and objectives in advance, as well as the way to check goal achievement and the impact of the measures. The question of the extent of re-

sources to invest in analyses remains crucial: some offices fear not being able to carry out all the analyses they would like; others prefer devoting resources to purely operational aspects. The great degree of diversity depending on the office concerned stems from the fact that they have very diverse tasks to carry out. This also explains why there is a need for the offices to maintain considerable **autonomy** in measuring the effects of their activities because this is a factor in implementing Art. 170 of the Federal Constitution. But this diversity is also the result of differences in assessing the necessity of evaluations and the different levels of experience. There is a need to introduce systematic practices and raise the level of those offices with least experience. It is a matter of optimally combining this need for autonomy and guiding impulses.

Article 170 of the Federal Constitution also requires an **integrated approach** to the information available, whether it is produced by the office itself or by other players: analysis of services provided (number, output cost), impact analysis (statistics, customer satisfaction polls, monitoring etc.), research and development, evaluations. These instruments are complementary and are not alternatives. It is up to the office to decide how it structures this information system and what resources it wishes to invest in impact analysis.

The SFAO distinguishes between different aspects of possible improvements depending on the situation of the office. The improved awareness and increased readiness of certain offices, the progress that has been made or even the reforms and on-going restructuring are opportunities to develop and reinforce the evaluation culture in the offices. The recent changes have shown that the situation is not unyielding and the offices, or at least some administrative units, have shown great interest and have carried out new tests to integrate impact analysis.

Various general possibilities for improvement have been outlined in the recommendations that the SFAO is submitting to each of the ten offices under scrutiny.

The recommendations of the SFAO have, in large part, been integrated into the report of the inter-departmental working group (IDEKOWI). The mandate of this inter-departmental group, established by the Conference of Secretaries General, was to submit proposals to implement Art. 170 in the federal administration. The Federal Council took note of this report in October 2004 and has adopted the majority of its recommendations.

Table des matières

1	L'analyse des effets: une préoccupation grandissante au sein de l'administration?	1
1.1	Introduction et contexte	1
1.2	Les instruments permettant de mesurer les effets	2
1.3	Objectifs et portée de l'analyse	4
1.4	Choix des offices fédéraux	7
1.5	Méthodes	8
2	Comparaison entre les services examinés	10
2.1	Des contextes très différents suivant les offices	10
2.2	Une grande diversité d'organisation	10
2.3	Des offices proactifs et des offices réactifs	12
2.4	Application de différents instruments par les offices	13
2.5	Études menées en interne et études menées en externe.	14
2.6	Sensibilisation et progrès en cours pour intégrer l'analyse des effets	16
2.7	Accès aux données et qualité des données pour mener des analyses	17
2.8	Utilisation des résultats des analyses	18
3	Conclusion : Réponses aux quatre questions de départ	20
3.1	Comment les offices définissent-ils leurs besoins en information en ce qui concerne les effets et l'efficacité de leur action?	20
3.2	Comment se procurent-ils les informations nécessaires?	20
3.3	Comment les offices tiennent-ils compte de ces informations dans leur action?	21
3.4	Les offices ressentent-ils un besoin d'améliorer leur information sur les effets et l'efficacité de leur action ?	21
4	Perspectives d'amélioration	22
4.1	Stratégie en matière d'analyse des effets	22
4.2	Planification annuelle et pluriannuelle	23
4.3	Intégration des ressources	23
4.4	Accès aux données	24
4.5	Assurer la coordination	24
4.6	Relations avec les recommandations du groupe IDEKOWI	24

Monographies des services	1
1 Administration fédérale des contributions	1
2 Administration fédérale des douanes	7
3 Office fédéral des transports	14
4 Office fédéral de l'aviation civile	22
5 Office fédéral de l'assurance militaire	29
6 Office fédéral de la culture	34
7 Office fédéral de la police	41
8 Office fédéral des eaux et de la géologie	49
9 Office vétérinaire fédéral	55
10 Forces aériennes	62

ANNEXES

- 1 Liste des abréviations
- 2 Liste des tableaux et graphiques
- 3 Bibliographie
- 4 Liste des personnes interrogées
- 5 Liste des participants au workshop du 11 juin 2003

1 L'analyse des effets: une préoccupation grandissante au sein de l'administration?

1.1 Introduction et contexte

Sur la base des articles 5, 6 et 8 de la Loi fédérale sur le contrôle des finances du 28 juin 1967, le *Contrôle fédéral des finances (CDF)* a procédé entre août 2002 et mars 2004 à un projet analysant les pratiques évaluatives de dix services¹ de l'Administration fédérale.

Grâce à la mise sur pied de deux projets de recherche à la fin des années 1980 destinés à donner un aperçu des études d'efficacité des actions étatiques, les connaissances sur les méthodes et l'application des analyses des effets se sont développées et ont pu être approfondies.² Le groupe de travail AGEVAL³ a reçu un mandat du chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) pour montrer l'utilité des évaluations législatives tandis que le *Programme National de Recherche 27* « Effets des mesures étatiques » s'est non seulement intéressé à tester des méthodes d'évaluation, mais aussi à former des scientifiques ainsi que des représentants de l'administration. Cette démarche a exprimé le souhait du Conseil fédéral de mieux connaître l'efficacité et l'efficience des actions étatiques. Depuis lors, les évaluations de mesures prises par l'administration se sont institutionnalisées dans certains domaines administratifs au niveau fédéral, cantonal et même communal à l'instar des projets dans le domaine de l'éducation. Dans l'Administration fédérale, le nombre des institutions effectuant des analyses des effets et de l'efficacité a augmenté considérablement ces dernières années. En parallèle, avec l'introduction des processus « Gestion par mandat de prestation et enveloppe budgétaire » (GMEB), le controlling a gagné du terrain et apparaît comme un des instruments appliqués afin de s'assurer de la concrétisation des objectifs fixés.

En 1999, un projet a été lancé au niveau fédéral afin de mieux connaître l'activité de l'Administration fédérale en matière d'évaluation. Thomas Widmer de l'Université de Zurich a été mandaté pour réaliser une pré-étude présentant la situation et les perspectives de l'évaluation au sein de la Confédération⁴. La situation dans une dizaine d'organisations fédérales connues pour pratiquer des évaluations a été examinée, dans le but notamment de réfléchir à l'ancrage institutionnel de l'évaluation.⁵ L'étude Widmer a décrit des pratiques d'évaluation très diverses. Elle montre des différences en ce qui concerne la qualité. De plus, les évaluations ne se font pas systématiquement et leurs résultats sont trop peu utilisés. La diversité des types d'organisation laisse supposer qu'il n'existe pas une unité d'organisation « idéale ».

¹ Il s'agit de neuf offices ainsi que des Forces aériennes, constituées par trois offices.

² Il s'agit du projet « AGEVAL - Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation » et du projet de recherche du Fond National Suisse, Programme National de Recherche 27 « Les effets des mesures étatiques ».

³ AGEVAL = Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation.

⁴ WIDMER Thomas, RÜEGG, Erwin et Peter NEUENSCHWANDER (2001). *Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund*. Zürich.

⁵ Il s'agit des offices fédéraux suivants: la *Direction du développement et de la coopération*, l'*Office fédéral de la santé publique*, l'*Office fédéral des assurances sociales*, l'*Office fédéral de la justice*, l'*Administration fédérale des finances*, le *Secrétariat d'Etat à l'économie*, l'*Office fédéral de l'agriculture* et l'*Office fédéral de l'énergie*.

Enfin, Widmer conclut que les questions concernant l'évaluation sont souvent perçues comme des questions de pouvoir empêchant la mise en valeur de la fonction évaluative.⁶

En 2000, l'art. 170 de la Constitution fédérale entre en vigueur, et instaure l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération. Il stipule que

« L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. »

Cet article suppose une approche globale des analyses des effets qu'elles soient réalisées par le service lui-même ou par d'autres acteurs comme des consultants privés, des universitaires ou des fonctionnaires extérieurs au secteur évalué. Bien que traduit par « évaluation », les méthodes ne se limitent pas aux évaluations à proprement parler mais incluent toute analyse donnant des informations sur l'efficacité de mesures comme par exemple le controlling et le monitoring. La version allemande est plus claire puisqu'elle utilise l'expression « Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen ». Ceci traduit le souhait du parlement qui insistait sur la variété des instruments applicables afin de mesurer les effets d'une action étatique bien que l'évaluation classique doive rester - toujours selon le parlement - l'approche principale.⁷

Quoique cet article s'adresse au parlement qui a concrétisé la stipulation par une révision de la Loi sur le parlement⁸, il vise indirectement le Conseil fédéral et par conséquent l'Administration fédérale. C'est la raison pour laquelle la Conférence des secrétaires généraux a créé en 2002 un groupe de contact interdépartemental « IDEKOWI »⁹ et l'a mandaté d'élaborer des propositions concernant la mise en œuvre de l'article 170 Cst. Le rapport de ce groupe de travail clarifie les interprétations multiples de l'article 170 Cst. Le Conseil fédéral a pris connaissance de ce rapport en octobre 2004 et a adopté la plupart des recommandations proposées.

1.2 Les instruments permettant de mesurer les effets

Il existe un large éventail d'instruments susceptibles d'être utilisés pour mesurer les effets. Parmi les divers instruments, il est parfois difficile de trouver des distinctions nettes. Les résultats d'un controlling par exemple peuvent servir à une évaluation alors que les informations issues d'un monitoring peuvent être utilisées pour une étude menée dans le cadre de recherche et développement. Les instruments permettant de mesurer les effets sont néanmoins souvent complémentaires en ce qui concerne leur utilisation. Il est d'autant plus important de réfléchir à l'objectif d'une analyse des effets afin de choisir l'instrument adapté.

Le schéma ci-dessous montre comment ces différents instruments peuvent s'intégrer dans le cadre de l'examen de l'efficacité d'une mesure étatique.

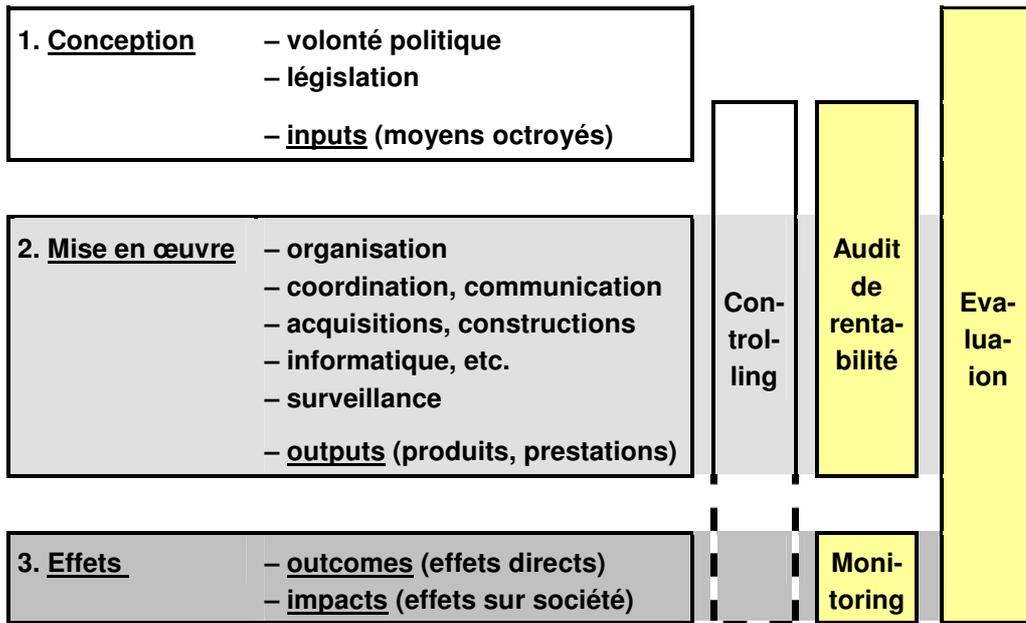
⁶ WIDMER et al. (2001): III.

⁷ Résumé du débat parlementaire dans SÄGESSER (2000): 351.

⁸ Art. 27, 44, 54 et 141 LPar.

⁹ IDEKOWI = Interdepartementale Kontaktgruppe « Wirkungsprüfungen ».

Graphique 1: Intégration des différents instruments d'analyse



Une brève définition est proposée pour chacun des instruments essentiels.

Evaluation

L'évaluation est considérée comme l'instrument classique pour mesurer l'efficacité de l'action étatique. Elle inclut en général l'analyse de la conception, de la mise en œuvre (output) et des effets (outcome et impact) d'une mesure, et examine les relations avec les objectifs fixés au niveau politique, à savoir si les programmes produisent les effets escomptés et aboutissent à des impacts. De ce fait, elle est l'instrument le plus complet pour analyser les effets directs et indirects. Il arrive cependant que ces divers aspects soient analysés séparément.

Controlling

Le controlling est un instrument de direction qui permet de suivre le déroulement des travaux de façon à atteindre les objectifs.¹⁰ Contrairement à l'évaluation, la relation entre les objectifs définis et les effets d'une politique ne se mesure pas avec l'instrument controlling. Le controlling permet de diriger des procédures et des processus d'une manière efficiente et efficace. Sa mission est de définir et d'opérationnaliser des objectifs de performance, de surveiller les moyens et les procédures nécessaires pour atteindre les objectifs, de s'assurer périodiquement du respect et de la concrétisation des objectifs fixés et de découvrir des processus difficiles afin de pouvoir réagir instantanément. Des indicateurs quantitatifs et qualitatifs sont appliqués sur le niveau stratégique (mandat de prestations) ainsi que sur le niveau opérationnel (contrat de prestations, analyse coûts-avantages). Les réflexions en vue de l'adoption d'un système GMEB ont fait accroître l'utilisation systématique de l'instrument controlling afin d'analyser la réalisation des objectifs et l'efficacité des actions entreprises.

Monitoring

Le monitoring fournit régulièrement et systématiquement des informations au moyen d'une

observation en continu. Il sert à observer et surveiller les effets d'une action pour constamment mesurer l'avancement et la direction de changements dans un domaine spécifique. Il s'agit donc d'une activité descriptive. Les rapports de causalité des objets analysés ne sont pas systématiquement reconstitués.¹¹

Recherche et développement

« Recherche et développement » comprend tous les travaux dans le but d'améliorer les connaissances.¹² Au sein de l'Administration fédérale la recherche sectorielle rassemble toutes les études ainsi que tous les projets réalisés de manière à acquérir et à développer le savoir des services fédéraux. Le travail de recherche s'effectue soit en collaboration avec des institutions universitaires, soit avec des laboratoires ou des mandataires spécialisés dans les différents domaines.

D'autres instruments comme l'audit, l'audit de rentabilité, l'assurance qualité, etc.

L'audit de rentabilité peut porter sur divers aspects de la mise en œuvre allant jusqu'à l'analyse du rapport entre la conception (input) et la mise en œuvre (output). En général l'audit a trait à un processus et n'inclut pas forcément la rentabilité. L'assurance qualité doit permettre une adaptation permanente des actions aux souhaits des clients.

1.3 Objectifs et portée de l'analyse

La présente étude a pour objectif de donner un aperçu de l'activité de dix offices de l'Administration fédérale en matière d'analyse des effets. Il s'agit d'un travail descriptif qui a notamment pour but de soutenir les services évalués dans la perspective de l'article 170 Cst. et qui doit proposer des mesures visant à combler les éventuelles lacunes constatées. Ce rapport cherche à esquisser les contours de la pratique évaluative dans un sens large à savoir qu'il s'intéresse à tout instrument utilisé par les services afin de mesurer les effets. Il s'inspire donc des réflexions parlementaires au moment de l'adoption de l'article 170 Cst. Ce faisant, le projet se distingue du projet Widmer et al. en étudiant la pratique des évaluations dans dix offices qui n'ont pas de tradition en la matière. La présente étude doit montrer la diversité de pratiques institutionnelles ainsi qu'organisationnelles dans les dix services et formuler des recommandations afin d'assurer l'utilisation appropriée des instruments divers pour mesurer les effets. De surcroît elle vise à soutenir le groupe de travail « IDEKOWI ».

Dans ce champ d'analyse ont été retenues quatre questions principales qui forment le noyau dur de ce projet:

¹⁰ Art. 21 al. 1 de l'Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1).

¹¹ Voir aussi : Kissling-Näf, Ingrid et Peter Knöpfel (1997) : Evaluation und Monitoring, dans Busmann, Werner et al. Einführung in die Politikevaluation. Helbing und Lichtenhahn, 147ff.

¹² Voir aussi la définition de l'OCDE (1993) : « La recherche-développement englobe les travaux de création entrepris de façon systématique en vue d'accroître la somme des connaissances, y compris la connaissance de

Comment les offices définissent-ils leurs besoins en information en ce qui concerne les effets et l'efficacité de leur action?

Comment se procurent-ils les informations nécessaires?

Comment les offices tiennent-ils compte de ces informations dans leur action?

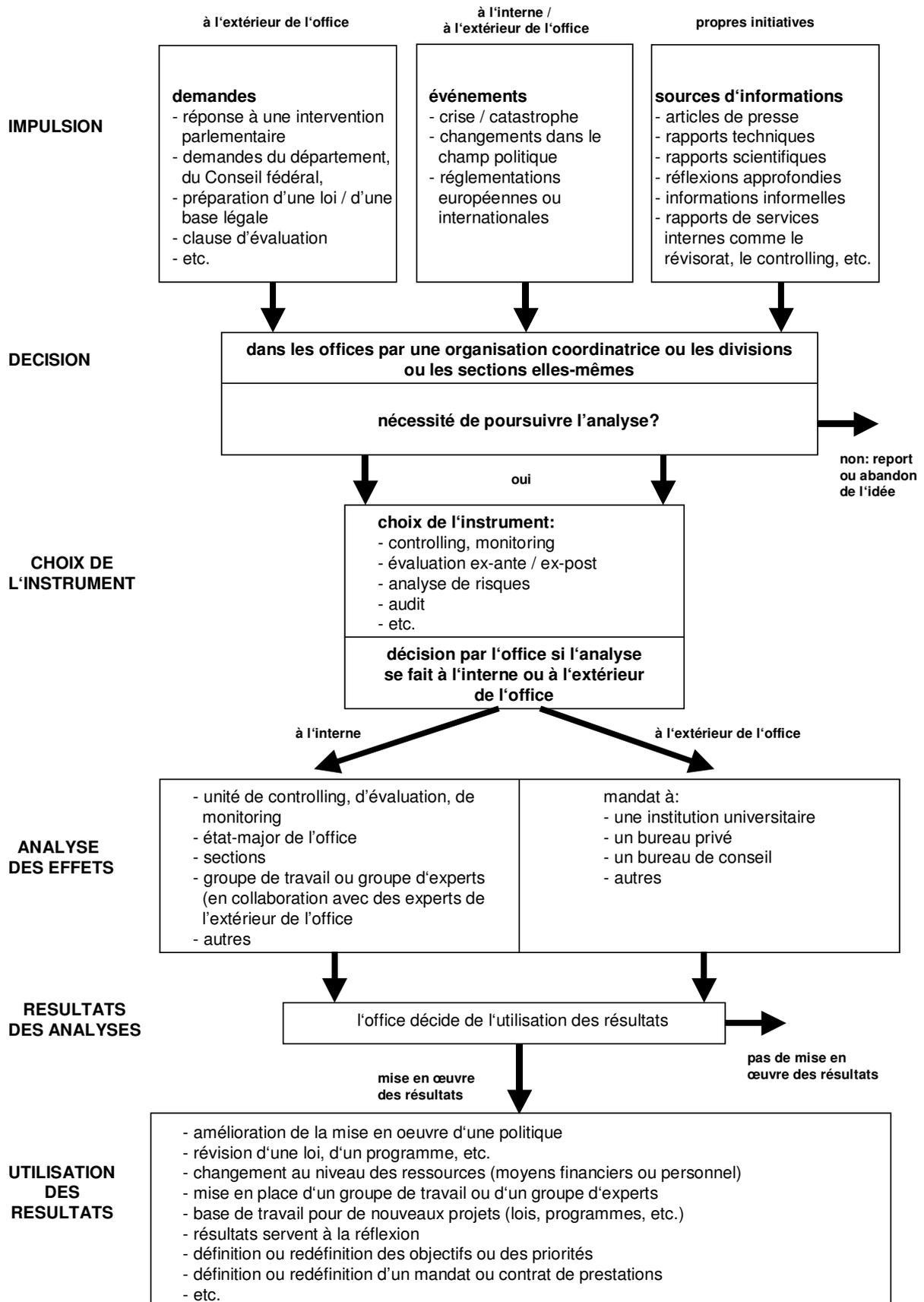
Quels sont les besoins ressentis par les offices pour améliorer leur information concernant les effets et l'efficacité de leur action ?

Sur la base de ces questions des informations ont été récoltées en se focalisant sur l'impulsion, la planification, la commande et le suivi des exercices évaluatifs dont la réalisation est effectuée à l'interne ou attribuée à un évaluateur externe ou encore provenant d'organisations non mandatées comme des universités, des associations professionnelles, des institutions internationales ou d'autres organisations en Suisse ou à l'étranger. Ces analyses peuvent avoir pour objectif:

- d'avoir une meilleure connaissance des effets des mesures,
- d'aider les responsables à prendre une décision,
- d'établir une stratégie ou un contrat de prestation,
- de répondre à une intervention parlementaire ou
- d'élaborer un message accompagnant un projet de loi.

Le graphique 1 donne un aperçu des analyses depuis leurs impulsions à l'utilisation de leurs résultats.

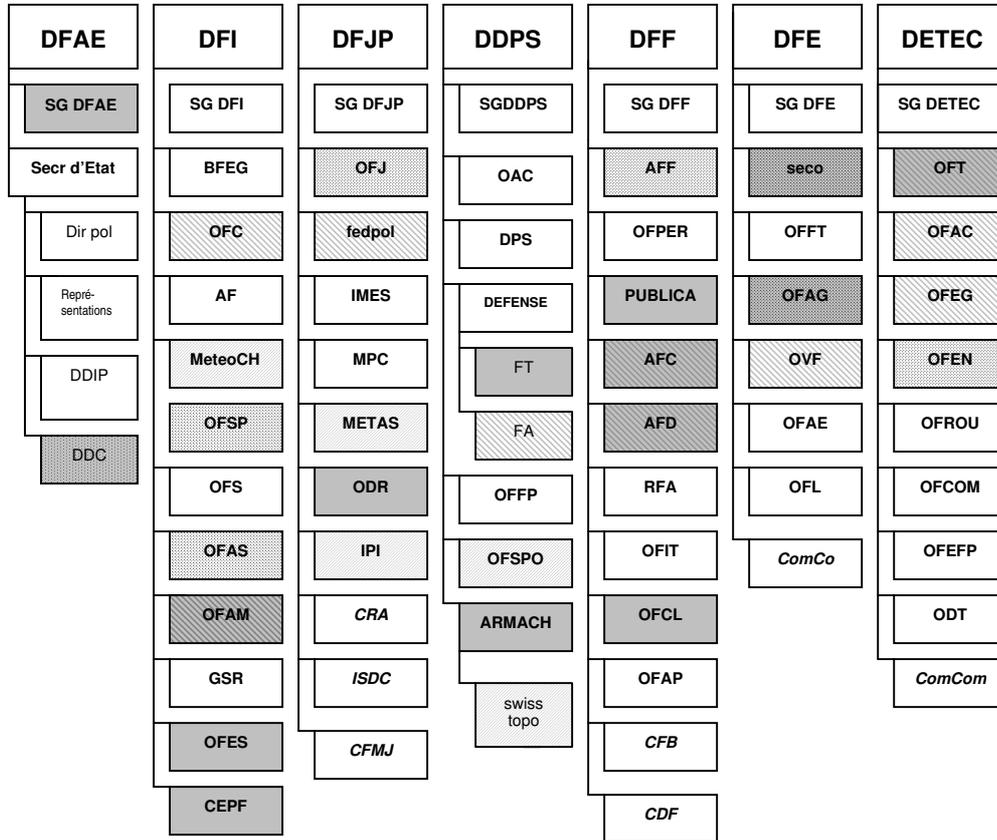
Graphique 2: Les analyses des effets, de l'impulsion à la mise en œuvre



1.4 Choix des offices fédéraux

Le graphique suivant présente un organigramme de la Confédération en distinguant les offices qui disposent d'un inspectorat des finances, les offices GMEB, les offices qui ont fait l'objet de l'étude Widmer et al. ainsi que les offices retenus dans l'étude du CDF.

Graphique 3: Organigramme de la Confédération



Légende :

- en gris: offices avec inspectorat des finances
- avec les points: offices traités dans le rapport Widmer et al.
- avec hachures fines: offices GMEB
- avec hachures épaisses : les 10 offices analysés dans la présente étude.

Les critères suivants ont été déterminés pour la sélection des services :

- application de politiques à fortes implications financières,
- pas ou peu de clauses d'évaluation dans la législation appliquée,
- appartenance au premier cercle¹³ et
- service n'ayant pas été analysé dans la pré-étude Widmer et al..

¹³ Le concept GMEB se fonde sur le modèle des quatre cercles. Il repose sur l'idée que l'administration doit être organisée et gérée non seulement selon des principes politiques mais aussi selon des principes économiques afin de pouvoir mieux répondre aux nouveaux enjeux. Le 1^{er} cercle comprend des unités d'organisation qui fournissent essentiellement des prestations de gestion et de coordination politiques. Le 2^e cercle réunit des services administratifs qui sont gérés avec des mandats de prestations et une enveloppe budgétaire. Les nouveaux instruments de pilotage leur laissent une autonomie d'exploitation accrue. Le 3^e cercle englobe des entreprises et des établissements qui appartiennent à la Confédération, sont régis par des lois spéciales et sont soumis au droit public tandis que le 4^e cercle regroupe des entreprises d'économie mixte qui accomplissent des tâches de la Confédération. Conseil fédéral (2001). Rapport sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire - Evaluation et suite de la procédure (Rapport d'évaluation GMEB) du Conseil fédéral au Parlement. Berne, 19 décembre 2001.

Selon ces critères, les services suivants ont été retenus: *l'Administration fédérale des contributions, l'Administration fédérale des douanes, l'Office fédéral des transports, l'Office fédéral de l'aviation civile, l'Office fédéral de l'assurance militaire, l'Office fédéral de la culture, l'Office fédéral de la police, l'Office fédéral des eaux et de la géologie, l'Office vétérinaire fédéral et les Forces aériennes*. Deux offices retenus suivant les critères ci-dessus n'ont finalement pas fait l'objet de ce projet. Il s'agit de *l'Office fédéral des routes et de l'Office fédéral de la protection de la population*.

Le cadre limité de ce projet ne permet pas de généraliser les informations recueillies et d'en tirer les conséquences pour l'ensemble de l'Administration fédérale.

1.5 Méthodes

Le projet a été dirigé par Laurent Crémieux et Cornelia Hänsli Marrei, experts en évaluation, sous la responsabilité d'Emmanuel Sangra, chef du centre de compétences *Audit de rentabilité et évaluation*. Ont également participé à ce projet Ernst Kissel, Ueli Luginbühl, Bruno Niederöst ainsi que Franz Schnyder en préparant et effectuant plusieurs interviews.

Une analyse des documents ainsi que des entretiens avec des représentants des services examinés ont été effectués afin de recueillir les informations nécessaires.

L'analyse de documents a permis de collecter, d'analyser et de préparer des informations sur les activités des services en général ainsi qu'en matière d'analyse des effets en particulier.

Les documents suivants ont été examinés pour chaque service:

- les informations générales sur leur site Internet comme la mission des offices, leur organigramme, des publications, etc.
- les derniers rapports annuels,
- les deux derniers messages (concernant une loi ou une ordonnance),
- des projets de loi en cours,
- d'éventuels rapports du Conseil fédéral,
- des interventions parlementaires et des questions ordinaires (à partir de la session d'hiver 1995),
- le rapport de gestion du Conseil fédéral, en particulier « Motions et Postulats des conseils législatifs 2001 »,
- le rapport du Conseil fédéral du 25 juin 1997 sur l'examen des subventions fédérales (première partie) et le rapport du Conseil fédéral du 14 avril 1999 sur l'examen des subventions fédérales (deuxième partie),
- le compte d'Etat 2001 et le budget 2002,
- des études et des rapports d'autres cours des comptes comme le National Audit Office (Grande-Bretagne) etc.,

- les ordonnances d'organisation des départements concernant les objectifs des offices ainsi que
- des études et des rapports du Fonds national suisse, d'universités et d'autres institutions scientifiques.

Enfin le projet sur la nouvelle péréquation financière a été consulté afin de savoir si des modifications concernant les services choisis étaient prévues.

Ces informations récoltées ont facilité la définition des questions spécifiques pour les entretiens. Ces derniers ont été effectués avec des représentants des offices, à savoir des vice-directeurs, des chefs de division ou de section ainsi que des collaborateurs scientifiques. Normalement, le choix des interlocuteurs a été proposé par les services eux-mêmes. Dans la mesure où les informations ont paru insuffisantes d'ultérieures interviews ont été effectuées.

Une fois les informations recueillies, un workshop a été organisé en juin 2003 afin de présenter des résultats intermédiaires et pour intégrer les personnes concernées par les analyses des effets. De plus, il a donné lieu à un échange d'expériences entre les différents représentants des services fédéraux. Tous les services ayant participé à ce projet ont été invités. Le choix des personnes a été fait par les services eux-mêmes. Les résultats présentent une image de la situation des offices à fin 2003.

2 Comparaison entre les services examinés

L'analyse a montré de grandes disparités et une faible unité de doctrine parmi les services étudiés. Elle a mis en évidence aussi bien des aspects positifs, notamment sur les progrès en cours ou sur la sensibilisation de certains offices, que des lacunes existantes, lacunes que certains offices reconnaissent. Elle a fait ressortir les points suivants :

2.1 Des contextes très différents suivant les offices

Les offices analysés présentent de grandes différences quant à leurs compétences et leurs tâches. Alors que certains ont principalement des tâches de contrôle, d'autres ont des tâches techniques, des activités de recherches et développement, fournissent des prestations, versent des subventions ou ont des activités préventives¹⁴. De par leurs activités, certains offices sont privilégiés dans la mesure où ils ont des partenaires naturels, notamment des instituts de recherches, pour mener des analyses. L'OVF conduit de nombreuses activités de recherches et bénéficie du soutien des unités de recherches. L'OFEG peut s'appuyer sur des instituts scientifiques. L'OFT a profité des connaissances fournies par les projets générés dans le cadre de Programmes nationaux de recherche (PNR). A l'inverse, une administration comme l'AFD est isolée et ne peut guère profiter, en Suisse, d'instituts pouvant la soutenir ou lui fournir des informations pour mener des analyses. Les services sont ainsi traditionnellement plus ou moins sensibilisés à la question de l'analyse des effets et aidés pour conduire des analyses ou bénéficier des résultats d'analyses. Certains offices, comme l'OFAC, sont soumis à une forte pression pour répondre aux normes des organisations internationales. D'autres, comme l'OVF, sont dépendants de la coopération avec les autorités cantonales.

2.2 Une grande diversité d'organisation

Il existe une grande diversité d'organisation en matière d'analyse des effets parmi les services examinés. Ce constat confirme les résultats obtenus dans l'étude Widmer et al. Le tableau suivant indique le type d'organisation existant au sein des dix offices.

Certains services, comme l'OVF, ont déjà acquis une grande expérience, ont recours quasiment quotidiennement à de telles analyses, et connaissent les distinctions entre les différents instruments, controlling, monitoring ou évaluation. D'autres, comme l'OFEG, mènent des analyses techniques depuis longtemps. A l'inverse, d'autres offices n'ont pas de grande tradition en la matière et ne définissent pas clairement des priorités pour mener des analyses approfondies. Cette situation se traduit par un manque de coordination à l'intérieur même de l'office. Parfois, il n'existe pas d'unité de doctrine au sein même d'un office. Il n'existe pas toujours de complémentarité entre les instruments à disposition. La distinction entre une sim-

¹⁴ Il faut garder à l'esprit que les offices ont des contextes différents face à l'analyse des effets. Dans certains domaines, il semble plus facile de définir des indicateurs que dans d'autres. Les performances des avions de combat FA18 sont plus facilement mesurables que l'effet du service de renseignement dans la lutte contre la prévention du terrorisme. Le rapport de la chancellerie sur les indicateurs ne comporte aucun indicateur dans le domaine de la police.

ple analyse visant à connaître le niveau de satisfaction relative aux prestations fournies, et une analyse en profondeur pour évaluer les effets des mesures, n'est pas toujours claire.

Certains offices ont une organisation centralisée et ont opté pour un système de planification annuelle et pluriannuelle pour mener des analyses, en déterminant des priorités (OVF, OFT depuis octobre 2003), alors que d'autres ont un système décentralisé et laissent une grande initiative aux divisions ou aux sections (OFEG, OFC). Les *Forces aériennes* ou fedpol connaissent un système particulier dans la mesure où leur département de tutelle respectif peut mener des analyses sur les effets des mesures.

Tableau 1: Organisation au sein des offices

	Budget 2004 (mio francs)	Service R & D	Service sta- tistique	Service con- trolling	Monitoring	Autres
AFC	35'135 (recettes)		x	x		groupe d'économistes
AFD	9'623 (recettes)		x intégré dans les divisions			convention et mandats de prestations
FA	269			x		inspectorat du DDPS; benchmarking
fedpol	178		partiellement dans quel- ques divi- sions	x en cours d'élaboration		contrôles d'efficacité effec- tués par l'inspectorat du DFJP (ITS)
OFAC	76		x très som- maire	prévu		audits internes et externes
OFAM	257		x	x		
OFC	227			x en cours d'élaboration		analyse et évalua- tion selon les sec- tions
OFEG	97					analyses effec- tuées dans les sec- tions
OFT	4'306			intégré dans les sections	intégré dans cer- taines sec- tions	organe d'évaluation intégré à l'état- major
OVF	41	x	x	x	x	

Il a parfois été difficile d'identifier des études ou des analyses. Plusieurs offices se contentent de feed-back informels ou d'une évaluation discursive. La plupart des offices mettent sur pied des groupes de travail pour proposer de nouvelles mesures, mais leurs rapports ne se penchent pas de manière systématique sur l'analyse des effets des mesures existantes. Il n'y a pas toujours une volonté d'intégrer une démarche d'analyse dès le début d'un processus :

comment un office s'assure que les objectifs des mesures envisagées sont effectivement mis en œuvre et que les mesures produisent les effets escomptés ?

2.3 Des offices proactifs et des offices réactifs

Les analyses de routine, comme le controlling ou le monitoring, sont menées à l'initiative de l'office. L'impulsion pour mener des analyses plus approfondies est plus variable, surtout si l'office ne dispose pas d'un concept d'analyse. La réalisation et la conduite de l'analyse en reviennent certes à l'office, mais il s'agit soit de répondre à une intervention parlementaire, ou alors d'un mandat du Conseil fédéral. Les clauses d'évaluation obligent les offices à rendre compte des effets des mesures. Le tableau 2 montre le degré d'influence des différentes institutions.

Les situations de crise font souvent apparaître des lacunes existantes. Dans le cas de l'OFAC, elles ont provoqué une réorganisation de l'office et constituent une occasion unique pour introduire l'analyse des effets. La réorganisation et l'extension des compétences de fedpol offrent des opportunités pour intensifier l'analyse des effets.

Dans le domaine de la sécurité intérieure et des activités de fedpol, la volonté de confier un rôle de contrôle à *l'Inspectorat et tâches spéciales* du DFJP élargi à l'analyse de l'efficacité des mesures provient du Parlement et du département. Ce rôle est également inscrit dans la loi (LMSI). L'OFAC et l'OVF sont soumis à des contraintes internationales et doivent mener des analyses pour montrer que la Suisse respecte les prescriptions internationales.

L'AFD récolte des données pour le compte d'autres offices, par exemple pour le seco, l'OFAG ou l'OFT, sans pour autant analyser elle-même ces informations. Elle peut aussi mener une analyse sur demande du Conseil fédéral, comme par exemple sur les effets de la vignette autoroutière.

Les analyses sur les effets des programmes peuvent être demandées par le Parlement. Concernant les mesures de transfert de la route vers le rail, l'OFT est tenu d'informer régulièrement le Parlement. L'OFEG doit mener des études techniques en vertu de la loi, tout comme il mène des analyses approfondies après un événement ou une catastrophe naturelle afin d'adapter les mesures.

La création d'un groupe d'experts est souvent le résultat d'une demande du Parlement ou d'un mandat du Conseil fédéral. C'est notamment le cas pour l'OFAM ou l'AFC.

Tableau 2: Origine des initiatives en matière d'analyse des effets

	Parlement	Conseil fédéral Département	Organisations internationa- les	Office lui-même	Clauses d'éva- luation
AFC	1	1	0	1	0
AFD	1	2	0	2	0
FA	1	1	0	3	0
fedpol	2	2	0	2	1
OFAC	1	1	2	1	0
OFAM	1	1	0	1	1
OFC	1	1	0	2	1
OFEG	1	1	1	3	1
OFT	1	1	0	2	2
OVF	1	1	1	3	1

Légende : 0. aucune influence
1. Influence faible
2. Influence moyenne
3. Influence forte

2.4 Application de différents instruments par les offices

Le controlling est l'instrument le plus utilisé par les services analysés, comme instrument de gestion et de pilotage. Il constitue un élément pour veiller à la réalisation des objectifs de l'office et fait l'objet d'une plus grande homogénéité. Quelques offices comme l'OVF sont intéressés par la démarche GMEB qui intègre des directives davantage standardisées. Certains offices comme l'OVF et l'OFT ont adopté un modèle d'impacts qui aide à définir aussi bien des outputs, que des impacts et des outcomes. Elles incitent aussi les offices à définir des objectifs et un système de planification. L'OFT a recours à un monitoring pour obtenir de manière régulière des informations sur la mise en œuvre des mesures de transfert de marchandises de la route au rail. L'AFD effectue des analyses de risques servant de base pour préciser les objectifs dans les mandats de prestations.

La majorité des offices analysés ont peu d'expériences en matière d'évaluation. Ils ont développé des instruments, mais les analyses en profondeur sont rares et pas toujours systématiques. L'OFAM est l'exemple type : il a introduit un controlling, mais ne mène que très sporadiquement des analyses plus approfondies. La section cinéma de l'OFC a mené une réflexion très intéressante pour intégrer une démarche d'évaluation. Le tableau 3 résume les instruments utilisés par les offices. Seul l'OVF semble avoir recours aux différents instruments de manière intégrée et complémentaire. Outre le monitoring qui lui donne des informations sur la mise en œuvre de programmes visant à éradiquer des épizooties, il effectue ponctuellement des évaluations pour analyser les effets de mesures, par exemple pour juger de l'efficacité des mesures améliorant le bien-être des animaux.

Tableau 3: Instruments utilisés

	Analyses des outputs (produits-prestations)	Controlling stratégique et opérationnel	Analyses de risques	Analyses ex-ante	Monitoring	Analyses des impacts ¹⁵
AFC		x		x		
AFD	x	x	x base pour mandats de prestations			
FA	x	x	x			benchmarking
fedpol		(x)	partiellement			
OFAC	audits					
OFAM	x de manière ponctuelle	x				
OFC	x dans certaines sections (musée suisse)	(x)				x dans la section cinéma
OFEG	x études techniques		x	x		
OFT	x	x		x	x	
OVF	x	x	x	x	x	x

2.5 Etudes menées en interne et études menées en externe.

Il convient tout d'abord de distinguer entre les études externes que l'office mandate et les études externes qui sont imposées aux offices, notamment les contrôles effectués par les départements. Les offices désirent garder la maîtrise du processus d'analyse. Ils décident eux-mêmes s'ils veulent mener toute ou partie de l'analyse en interne, ou s'ils donnent un mandat à l'extérieur. Pour le controlling, chaque office a très souvent créé un poste, voire une section, alors que pour des études plus approfondies ou des évaluations, il mandate un institut ou un expert externe. Des offices comme l'OVF, l'OFEG ou encore l'OFT, essaient de profiter de synergies avec des instituts spécialisés ou des instituts techniques. A l'inverse, l'AFD ou l'OFAM mènent la plupart de leurs analyses en interne. L'OFC, tout du moins certaines sections, voit une complémentarité entre les études internes et externes : les études internes correspondent à un exercice de routine et donnent des indications régulières sur l'état d'avancement d'un projet ou de la mise en œuvre d'une mesure, alors que les évaluations externes, menées à la fin d'une période, autrement dit des analyses rétrospectives, offrent davantage de distance et une plus grande objectivité. Le tableau 4 donne des indications relatives à la réalisation des analyses.

¹⁵ Rappelons que les offices retenus n'étaient pas *a priori* connus pour avoir développé une grande expérience dans ce domaine.

Tableau 4: Qui réalise les analyses ?

	à l'interne	collaboration avec d'autres offices	mandat à des bureaux privés	mandat à des institutions universitaires	autres
AFC	statistique controlling analyses économiques			rarement (ex. analyse du concept sur lequel se basent les projections)	mandats à des groupes d'experts
AFD	statistique analyse selon conventions et mandats de prestations	analyse et livraisons de données à d'autres offices			mandats à des groupes de travail
FA	controlling analyse sur la base des objectifs à atteindre	ponctuellement avec l'OFAC			analyses menées par le DDPS benchmarking
fedpol	analyses et statistiques de base au sein des divisions	ponctuellement avec services actifs dans le domaine de la sécurité			analyses menées par l'ITS du DFJP ; mandat à des groupes de travail
OFAC	audits	rarement ; avec l'ODT et l'OFEFP			audits menés par les organisations internationales
OFAM	statistique controlling				mandats à des groupes de travail
OFC	statistique, évaluation, enquête de satisfaction		selon besoins des sections	selon besoins des sections	collaboration avec les commissions spécialisées
OFEG	analyses ex ante et ex post ; analyses de risques	ponctuellement avec l'OFEN	selon besoins des sections	selon besoins des sections	
OFT	concept d'évaluation pour l'office ; controlling et monitoring au sein des sections	avec les autres offices concernés par la politique des transports (OFROU, ODT)	selon besoins des sections	selon besoins des sections	
OVF	controlling, monitoring, R&D, évaluation ; laboratoires dépendant de l'OVF		selon besoins	collaboration avec les instituts scientifiques	mandats à des groupes d'experts

2.6 Sensibilisation et progrès en cours pour intégrer l'analyse des effets

Même si certains offices examinés ne montrent qu'un intérêt limité pour l'analyse des effets, aussi bien pour des raisons de ressources que pour des raisons internes, beaucoup d'autres ont profité de réorganisation pour intégrer ou pour renforcer l'analyse des effets. La réflexion en vue de l'adoption d'un modèle GMEB a par exemple poussé l'OVF à définir des objectifs à atteindre ainsi qu'une planification annuelle et pluriannuelle, tout comme les instruments d'analyse pour savoir si les objectifs fixés ont été atteints. Les réformes en cours à l'OFAC ou à fedpol sont des occasions uniques pour intégrer l'analyse des effets. Plusieurs offices ont tendance à généraliser l'utilisation de conventions, mandats ou contrats de prestations (AFD, par exemple) ; il s'agit là également d'un moyen de réfléchir en termes d'objectifs, de planification annuelle et pluriannuelle, et de constater le degré de réalisation des objectifs, offrant une transparence accrue. L'OFT a introduit depuis octobre 2003 un nouveau concept d'évaluation valable pour l'ensemble de l'office. L'OFC, qui avait jusqu'à présent peu d'expériences, a eu des initiatives avec les exemples du Musée suisse et des mesures d'encouragement du cinéma. Même si ces progrès ne sont pas toujours représentatifs pour l'ensemble d'un office, ils sont encourageants et témoignent de l'intérêt de certains offices afin de prendre en compte et de renforcer l'analyse. Ils témoignent d'une volonté de concrétiser à l'échelle des offices l'esprit de l'art. 170 Cst. On assiste à une prise de conscience sur la nécessité d'avoir un feed-back sur les actions menées au sein des offices ainsi que sur la nécessité de rendre compte et de tirer des leçons des expériences passées. Néanmoins beaucoup de ces progrès sont très récents, et il est trop tôt pour évaluer la portée de ces changements ou pour porter un jugement sur les améliorations en cours. De plus, la concrétisation de cette volonté de changement varie beaucoup d'un office à l'autre.

La question des ressources à consacrer pour mener des analyses est cruciale. En effet, les offices ne sont pas toujours prêts à consacrer des ressources supplémentaires pour mener des analyses en profondeur. Une minorité estime qu'il s'agit avant tout d'une surcharge administrative, sans en voir un intérêt déterminant dans la conduite de l'office ou dans l'amélioration des actions de l'office. La pression quotidienne est telle qu'il n'est pas possible de conduire de telles analyses, qui, de plus, selon plusieurs offices, sont rapidement dépassées. D'autres craignent que les restrictions budgétaires ne les empêchent de continuer à mener des analyses.

Dans un autre contexte, le cas des *Forces aériennes* demeure instructif puisque, précisément, les réorganisations et les contraintes budgétaires les ont incitées à avoir une meilleure connaissance des effets de leurs actions, et à pouvoir documenter leurs résultats. C'est une manière de rendre les résultats des offices plus visibles et plus transparents.

La sensibilisation des offices se heurte parfois à un manque d'expérience et un manque de connaissances sur les méthodes et la manière de procéder à de telles analyses. L'ouverture de la direction est souvent déterminante pour intégrer l'analyse des effets à l'ensemble de l'office et pour avoir une démarche coordonnée et cohérente. Les services ne sont pas mo-

nolithiques, et il existe souvent des divergences entre volonté d'accroître les analyses et maintien du statu quo.

2.7 Accès aux données et qualité des données pour mener des analyses

Disposer de données de qualité est un préalable pour pouvoir mener des analyses approfondies. La définition d'indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs dès le début d'un processus facilite le travail et aide à choisir les données nécessaires pour mener des analyses des effets. Cette étape oblige les offices à réfléchir à leurs objectifs : quel objectif veut-on atteindre ? quel est le meilleur moyen pour atteindre les objectifs ? C'est un problème récurrent : l'office ne dispose pas toujours d'indicateurs, ni de systématique pour mesurer l'efficacité des mesures.

L'adoption d'un modèle d'impacts, sur le modèle GMEB par exemple, permet de définir les différentes étapes d'un processus, de l'origine d'une mesure, à sa mise en œuvre et aux effets produits. Une telle démarche intégrée permet de définir des indicateurs pour chaque étape du processus.

L'exemple de l'OFAC a montré que l'absence de données de base a restreint les possibilités de mener des analyses, et que l'office n'avait pas d'informations fiables quant aux effets de ses actions. Il ne disposait pas d'informations permettant de corriger d'éventuels dysfonctionnements.

L'accès aux informations ou aux données de base dépend parfois d'autres acteurs et complique alors le traitement de ces données. L'OFT est lié aux informations fournies par les cantons et l'OFS, et est confronté à des données non actualisées. L'AFC est confrontée à des problèmes similaires, à l'exception du domaine de la TVA. L'exemple de l'OVF montre que l'office est très dépendant des données des cantons et des laboratoires. Tout comme fedpol dans la mesure où les cantons enregistrent les délits de manière différente. Il est dès lors nécessaire d'avoir une base légale pour obliger ces différents partenaires à fournir les données indispensables.

L'exemple de l'OFC et de la loi sur le cinéma est intéressant puisque l'accès aux données de base a été inscrit dans la loi et les partenaires privés sont tenus de communiquer des données. Cela constitue une condition nécessaire pour pouvoir mener une évaluation ou une analyse approfondie, étayée par des données et des informations précises. Fixé dans la loi, l'accès aux informations est ainsi garanti et facilité.

Le domaine de la politique des transports concerne différents offices au sein du DETEC. La coordination entre ces différents offices pour mener des analyses et l'accès aux informations de base ne sont pas toujours garantis de manière optimale. Le manque de coordination entre des offices peut entraver la conduite d'analyses.

2.8 Utilisation des résultats des analyses

L'utilisation des résultats est très variable d'un office à l'autre, d'autant plus que des rapports ne sont pas toujours disponibles. Les résultats d'exercice de routine, comme le controlling, servent d'instrument de pilotage pour l'office et contribuent à donner des informations sur la réalisation des objectifs de l'office. Les résultats du monitoring fournissent des informations sur la mise en œuvre de mesures, permettent ainsi d'adapter et de remédier aux éventuelles lacunes constatées. Le monitoring effectué par l'OFT sert à rendre compte des résultats obtenus lors de la mise en œuvre du programme de transfert de marchandises de la route au rail.

Les analyses sur la base des contrats de prestations servent également à s'assurer de la réalisation des objectifs et à définir de nouveaux buts pour la période suivante. Les résultats démontrent que la Confédération respecte ses engagements, notamment par rapport à des partenaires étrangers, en vertu de prescriptions internationales ou européennes (OVF, OFAC). Les analyses de l'OVF indiquent que la Suisse est exempte d'épizooties, tout comme elles montrent que les programmes visant à éradiquer les épidémies sont efficaces. L'OFEG se réfère aux résultats des études techniques pour s'assurer de l'effet préventif des mesures, ou encore pour proposer des mesures appropriées lorsqu'un événement, comme une inondation est survenu. Grâce aux analyses de risques, l'AFC et l'AFD adaptent leurs méthodes de contrôle.

Les analyses approfondies sont aussi utilisées pour répondre à des mandats du Conseil fédéral ou à des interpellations parlementaires ou encore pour préparer des révisions de la législation ou de nouvelles mesures. Certains offices se basent sur des analyses existantes, notamment des études externes, pour demander des ressources supplémentaires. C'est en particulier le cas de l'OFAC. Dans plusieurs cas, les résultats des analyses ont été utilisés comme base de réflexion pour développer de nouveaux instruments, ou pour étendre des instruments existants à d'autres sections de l'office. Par exemple les premiers résultats relatifs aux conventions de prestations de l'AFD ont fourni des indications utiles pour définir les conventions de prestations dans d'autres sections. A l'OFT, un rapport de l'inspectorat des finances a abouti à l'élaboration d'un nouveau concept d'évaluation pour l'ensemble de l'office. A l'OFC, les résultats de l'évaluation de Succès Cinéma, ont aidé à préciser les mécanismes d'encouragement au cinéma dans les bases légales. Toujours à l'OFC, les résultats des enquêtes de satisfaction menés au Musée suisse ont donné des informations pour adapter la future organisation du Musée et définir la convention de prestations.

Le tableau suivant présente, de manière non exhaustive, l'utilisation des analyses conduites par les offices.

Tableau 5: Utilisation des résultats

	Améliorer le travail quotidien et opérationnel	Réalisation des objectifs de l'office	Préparer/réviser la législation	Tâches de surveillance et de prévention	Réponse à une intervention parlementaire ou à un mandat du Conseil fédéral
AFC	x		x		x
AFD	x				x
FA	x	Oui; aucun rapport rendu public			Oui, dans le cadre de la fusion du contrôle aérien civil et militaire
fedpol	Feedback informel des partenaires de fedpol ; enquête de satisfaction auprès des partenaires de fedpol, mais pas systématiquement		x	Fedpol est tenu de mettre en oeuvre les recommandations de l'ITS (rapports de l'ITS non publiés)	Oui, ponctuellement
OFAC	x			x	
OFAM	x	Oui, grâce au controlling	x		x
OFC	Evaluation discursive		L'évaluation de l'expérience pilote de Succès Cinéma a été utilisée pour préparer les bases légales		Oui, ponctuellement ; résultats des mandats externes en général publiés
OFEG	x		x	x	
OFT	x	Partiellement, grâce aux résultats du monitoring	x		x
OVF	x	Résultats du controlling pour s'assurer que les objectifs de l'office ont été atteints; résultats du monitoring utilisés pour adapter continuellement les programmes en cours	x	x	x

3 Conclusion : Réponses aux quatre questions de départ

3.1 Comment les offices définissent-ils leurs besoins en information en ce qui concerne les effets et l'efficacité de leur action?

La situation varie nettement en fonction des offices, notamment entre les services qui n'ont pas ou peu d'expériences et ceux qui ont déjà de l'expérience. Pour certains offices, ce n'est pas toujours une question prioritaire ou alors ils définissent leurs besoins de manière peu méthodique. La question de l'efficacité de l'action prend cependant une importance accrue et les offices ont introduit de nouveaux instruments. Quelques-uns disposent d'un système intégré permettant de mieux préciser et coordonner les besoins en termes d'analyses et se sont dotés d'un modèle d'impact qui aide à déterminer les différentes étapes d'un programme, de la définition des objectifs à la mise en œuvre et aux effets escomptés. L'existence d'une planification fixant des priorités pour mener des analyses est encore rare. Certains offices privilégient les instruments qui leur donnent des informations régulières sur la réalisation des objectifs. Les analyses en profondeur comme les évaluations sont plus rarement menées.

Les offices définissent leurs besoins en fonction de leurs tâches, de leur organisation et de l'existence de clauses d'évaluation. Certains recourent davantage aux conventions de prestations et cherchent à obtenir des informations pour connaître l'état de réalisation des objectifs fixés. D'autres mènent avant tout des études techniques. La pression des tâches quotidiennes est avancée pour expliquer la difficulté de consacrer du temps et des moyens pour des analyses en profondeur. La priorité est consacrée aux tâches opérationnelles dans certains des services analysés.

Les offices éprouvent parfois des difficultés à identifier les effets, à mesurer les prestations et à trouver des indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs. Les critères d'analyse ne sont pas toujours clairement identifiables. La distinction n'est pas toujours claire entre analyse sommative (qui sert à rendre compte), dont l'indépendance des résultats est essentielle pour les destinataires du rapport, et analyse formative qui sert à tirer des enseignements afin d'adapter les programmes en cours. De plus, chacun a tendance à vouloir créer un nouveau concept d'analyse, comme l'illustre, par exemple, le concept de controlling politique développé par le DDPS.

3.2 Comment se procurent-ils les informations nécessaires?

Une grande diversité a été observée parmi les offices analysés. Il n'existe pas d'unité d'organisation : certains offices privilégient une organisation intégrée, alors que d'autres laissent l'initiative aux sections. Quelques services se contentent de feed-back informels. Beaucoup privilégient des instruments permettant de récolter des informations sur la réalisation des objectifs. Le recours à des experts externes est encouragé lorsque les offices désirent

mener une analyse plus approfondie. Certains profitent des analyses réalisées par des instituts spécialisés ou dans le cadre de programmes de recherches.

L'accès aux informations de base est essentiel pour pouvoir mener des analyses. Dans certains cas, la difficulté d'accéder aux données, notamment lorsqu'elles sont détenues par les cantons ou d'autres organismes constitue un obstacle afin d'évaluer l'efficacité des mesures.

Même s'il se focalise sur les offices qui pratiquent déjà des évaluations, le rapport Widmer (2001) aboutit à des conclusions proches, puisqu'il insiste sur les pratiques fort différentes d'un office à l'autre, ainsi que sur le manque de systématique ou même de réflexion pour mener des évaluations.

3.3 Comment les offices tiennent-ils compte de ces informations dans leur action?

La pratique est également très variable ; elle dépend avant tout de la volonté de l'office à obtenir des informations sur les effets de ses actions. Il a parfois été difficile d'identifier des exemples d'analyses et leur utilité. De plus les résultats des analyses ne sont que peu publiés, même si la situation varie d'un office à l'autre.

Les résultats des analyses peuvent servir comme instrument de pilotage, pour adapter les conventions de prestations ou fixer des objectifs. Ils peuvent servir à adapter un programme en cours, ou encore pour proposer une modification législative. Ils permettent de répondre à des mandats du Conseil fédéral ou à des interventions parlementaires. Ils sont également utilisés pour montrer que la Suisse respecte ses engagements internationaux ou les prescriptions des documents internationales. Ils contribuent aussi à rendre les actions des services plus visibles et à documenter les résultats des projets menés. Les études externes offrent davantage de distance et d'objectivité et permettent aux offices de s'appuyer sur les résultats pour solliciter par exemple des ressources supplémentaires.

3.4 Les offices ressentent-ils un besoin d'améliorer leur information sur les effets et l'efficacité de leur action ?

Certains offices considèrent qu'ils n'ont pas besoin d'améliorer la situation dans la mesure où l'analyse des effets n'est pas jugée prioritaire, ou lorsqu'ils estiment mener déjà suffisamment d'analyses.

Plusieurs offices se sentent isolés et souhaitent avoir une plus grande homogénéité en matière d'évaluation et d'analyse des effets, c'est-à-dire de pouvoir se baser sur une base de références ou sur des lignes directrices communes. Il est nécessaire d'avoir une plus grande unité de doctrine et des standards minimaux. Il n'est pas utile, ni très cohérent que chaque office, voire chaque division ou section développe un concept propre et adopte des outils méthodologiques différents. Un minimum d'unité s'avère indispensable. Les offices qui désirent intensifier l'analyse des effets ont besoin d'un appui conceptuel et méthodologique.

Il est également jugé nécessaire de déterminer les principaux produits/prestations offerts (ouputs), de fixer des objectifs mesurables et de définir des indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs, dès la conception d'un projet. Les offices estiment que les analyses doivent être menées en priorité de manière interne. Le recours à des experts externes devrait se faire de manière plus ponctuelle. Une complémentarité existe entre les deux approches : l'évaluation interne correspond à une auto-évaluation et oblige à réfléchir sur les objectifs à atteindre. Le recours à des experts externes offre davantage de distance et une plus grande indépendance des résultats.

Les offices ont également mentionné la difficulté de procéder à des analyses lorsque les objectifs sont définis de manière trop vague. Il existe aussi une frustration lorsque les résultats des analyses ne sont pas utilisés, ou ne sont pas mis en œuvre.

Quelques personnes ont évoqué la nécessité d'avoir une meilleure coordination entre les instruments existants, notamment entre les différents cercles de la Confédération qui traitent ces questions, comme le groupe LEWICO ou le réseau des évaluateurs de la Confédération, ou encore les personnes responsables des processus GMEB.

4 Perspectives d'amélioration

Le Contrôle fédéral des finances distingue différents aspects où des améliorations sont envisageables, en fonction de la situation des offices. La sensibilisation et l'ouverture de certains offices, les progrès réalisés, ou encore les réformes ainsi que les réorganisations en cours sont des opportunités pour développer ou renforcer la culture d'évaluation au sein des offices. Les changements récents ont montré que la situation n'est pas figée et que les offices, ou tout du moins des unités des offices se montrent très intéressées et ont mené des expériences nouvelles afin d'intégrer l'analyse des effets.

4.1 Stratégie en matière d'analyse des effets

Chaque office doit définir et mettre place une stratégie en matière d'analyse des effets. Les offices doivent préciser ce qu'ils veulent faire en matière d'analyse des effets. L'office doit définir préalablement ses principales mesures au sens de l'art. 170 de la Constitution (prestations, produits - outputs) et ses besoins en termes d'analyses. Avant de mesurer des effets, il est nécessaire pour un office de connaître le coût et l'évolution quantitative de ses produits et prestations. L'adoption d'un modèle d'impact pour les principales mesures de l'office peut aider à déterminer les relations entre programme, output, outcome et impact, à définir des indicateurs pour chaque étape, et ainsi à choisir les instruments nécessaires pour mener des analyses, en fonction de l'état d'avancement d'un projet, et des priorités fixées en termes d'analyse.

4.2 Planification annuelle et pluriannuelle

Les offices doivent établir une planification annuelle et pluriannuelle des analyses à réaliser. Même si l'art. 170 de la Constitution a une portée générale et concerne l'ensemble des mesures fédérales, il n'est ni possible, ni souhaitable de tout évaluer, ni de vouloir mesurer l'efficacité de toutes les mesures en quelques années. Il s'agit par conséquent de fixer clairement des priorités en termes d'analyses, sur la base d'un programme annuel et pluriannuel. La planification pluriannuelle doit également indiquer quelles sont les mesures que l'office renonce à analyser dans un premier temps.

4.3 Intégration des ressources

Il s'agit d'intégrer au mieux les différentes ressources disponibles et d'utiliser les synergies avec d'autres institutions ou offices. La stratégie doit notamment tenir compte:

- des compétences à l'intérieur de l'office (organisation centralisée ou décentralisée).
- des instruments préexistants internes (comptabilité analytique, controlling, audits, analyses internes, benchmarking, enquêtes de satisfaction etc.),
- des sources d'information externes (statistiques, recherche et développement etc.),
- des études déjà effectuées et de leurs résultats,
- des possibilités de collaboration avec des instituts de recherche, l'Office fédéral de la statistique ou d'autres offices,
- des possibilités de participation à de programmes nationaux de recherches.

La définition des besoins doit aider à déterminer si l'office préfère piloter lui-même l'analyse ou alors la confier à un tiers. La stratégie doit préciser clairement l'ensemble des ressources financières et personnelles attribuées à sa mise en œuvre par l'office (aussi bien pour les instruments permanents que pour les analyses ponctuelles des effets).

L'analyse des effets doit être conçue comme un outil d'aide à la décision de l'office. Il faut ainsi préciser les objectifs des analyses des effets, ainsi que la complémentarité entre les différents instruments utilisés, tout comme leur caractère permanent, routinier ou ponctuel. Il convient de préciser la manière de rapporter l'information et les résultats, soit sous la forme d'un rapport spécifique ou sous la forme d'une partie d'un rapport thématique. Les destinataires des résultats et l'utilisation des résultats dans le processus de décision doivent être définis.

L'office doit trouver un équilibre entre des analyses régulières, de routine et des analyses plus approfondies réalisées à la fin d'une période, pour lesquelles le recours à des experts externes offre plus de distance et une plus grande indépendance. Un office ne peut pas avoir recours à l'ensemble des instruments. Il doit définir ses besoins et se doter des outils les plus adéquats et les plus rationnels d'un point de vue coûts - utilité. L'évaluation est certes l'outil le plus complet pour analyser les effets des mesures en permettant à la fois d'obtenir des informations sur la mise en œuvre d'une mesure, d'une loi ou d'un programme, mais aussi sur

les effets et fournissent des éléments pour les adapter ou les améliorer. A défaut d'indicateur statistique et en particulier lorsque l'office fournit des services difficiles à quantifier, il est d'autant plus important de se préoccuper régulièrement et de manière systématique de la satisfaction des "clients" de l'office. Les différents instruments à disposition ne doivent pas être perçus comme concurrents. Ils sont complémentaires.

4.4 Accès aux données

Garantir l'accès aux données est une condition nécessaire pour pouvoir mener des analyses. L'analyse a montré pour certains offices combien il était difficile de mener des analyses si l'accès aux données n'est pas possible, si les données sont incomplètes ou encore impossible à comparer. Des bases légales claires sont souvent nécessaires au niveau de la loi ou de l'ordonnance pour pouvoir accéder aux données. Par conséquent, il est important que l'office profite des révisions législatives en cours pour proposer les bases légales nécessaires, notamment dans le **cadre de la nouvelle péréquation financière**. Pour mémoire, l'application de l'art. 170 de la Constitution implique l'obligation d'analyser les effets des mesures dont la mise en œuvre est assurée par les cantons ou le secteur privé.

4.5 Assurer la coordination

Il convient également d'assurer la coordination des analyses lorsqu'une mesure concerne plusieurs offices. Il est souhaitable d'analyser les effets d'une mesure ou d'un programme dans sa totalité et ne pas se limiter à un aspect trop sectoriel. Pire, lorsque deux offices s'engagent dans des analyses proches sans se coordonner. Quand une mesure analysée concerne plusieurs offices, il est indispensable de les intégrer dès le début du projet et de leur donner la possibilité de participer activement. L'échange d'informations est essentiel, tout comme la transmission des données.

4.6 Relations avec les recommandations du groupe IDEKOWI

Le groupe IDEKOWI, dans lequel le Contrôle fédéral des finances était représenté, a élaboré des propositions visant à concrétiser l'art. 170 Cst. On retrouve l'idée d'intensifier l'analyse des effets, dans un souci de transparence et d'utilité pour la Confédération. Les perspectives d'amélioration du Contrôle fédéral des finances ont été intégrées en grande partie dans le projet du groupe IDEKOWI, notamment l'idée de ne pas réduire l'analyse des effets à l'évaluation, la nécessité pour chaque office d'établir une stratégie et une planification sur plusieurs années des analyses à effectuer. Il s'agit également de considérer l'analyse des effets véritablement comme un instrument d'aide à la décision, d'où la nécessité de centraliser un minimum les démarches au niveau de la direction des offices, tout en encourageant les initiatives prises par les sections ou les divisions. Il est important d'offrir un soutien aux offices les moins expérimentés, en promouvant la formation continue en matière d'analyse des effets et la diffusion de standards. La mise en place d'une culture, c'est-à-dire d'une ouverture par rapport à l'analyse des effets de ses activités est une œuvre de longue haleine. C'est

un préalable important pour réaliser des études dans de bonnes conditions et éviter des blocages ou des craintes injustifiées au sein des offices.

Les différentes perspectives d'amélioration sont concrétisées par des recommandations que le Contrôle fédéral des finances adresse à chacun des dix offices examinés.

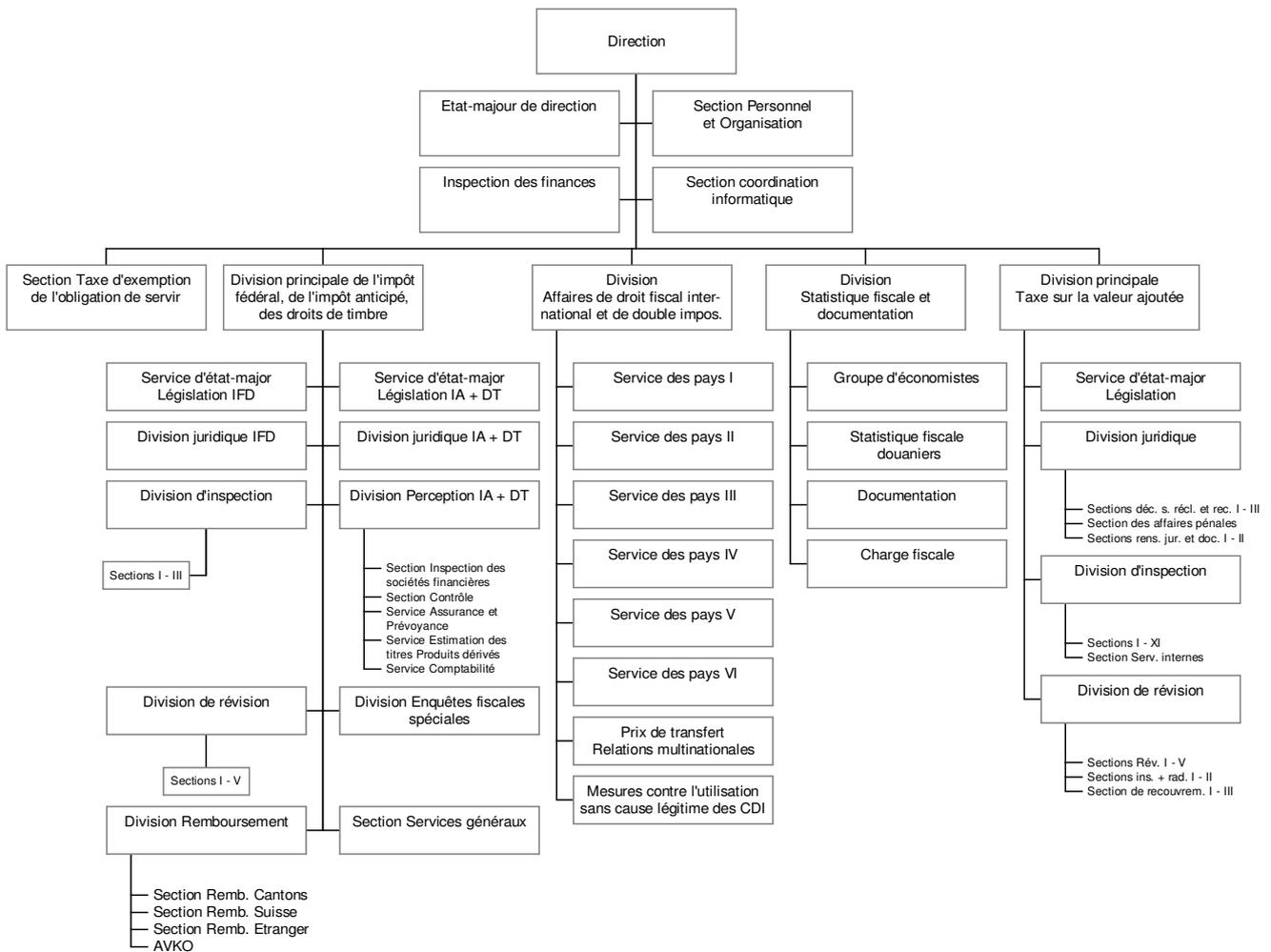
Elles sont présentées dans la partie suivante à la fin de chacune des monographies. Elles tiennent compte de la situation propre à chaque office et de l'état d'avancement en matière d'analyse des effets.

Monographies des services

1 Administration fédérale des contributions

L'Administration fédérale des contributions (AFC) est le centre de compétences de la Confédération pour les affaires fiscales nationales et internationales. Son champ d'activités englobe la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt fédéral direct, l'impôt anticipé et les droits de timbre, l'impôt sur les maisons de jeu ainsi que la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Elle a pour objectif d'encaisser la majeure partie des recettes de la Confédération ainsi que d'assurer la perception équitable et efficace des impôts fédéraux et veiller, en collaboration avec les cantons, à l'harmonisation formelle des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.¹⁶

Graphique 4: Organigramme de l'Administration fédérale des contributions



¹⁶ Art. 17 al. 1 de l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances (RS 172.215.1) du 11 décembre 2000 (Etat le 21 octobre 2003). 172.215.1. Organisation du Département fédéral des finances.

1.1 Contexte

L'AFC est une très importante administration qui est composée de quatre divisions: les deux grandes divisions principales dont celle traitant la *Taxe sur la valeur ajoutée* avec plus de 600 collaborateurs et collaboratrices et la *Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre* avec plus de 300 collaborateurs et collaboratrices, ainsi que les deux divisions *Affaires de droit fiscal international et de double imposition*, et *Statistique fiscale et documentation*.

D'une manière générale, le domaine fiscal est fortement soumis aux pressions politiques. En conséquence, l'AFC se retrouve avec beaucoup de cas particuliers ce qui rend son travail difficile. Les lacunes fiscales voulues par le parlement ne favorisent pas les analyses d'effets. Le rapport Behnisch par exemple, rédigé par un groupe de travail composé de membres internes à l'Administration et d'experts externes a découvert il y a quelques années des lacunes de différente nature. Ce rapport a suscité beaucoup d'intérêt au-delà de l'AFC mais n'a pas généré de grandes modifications.

De surcroît, une partie de l'AFC est confrontée à des données de mauvaise qualité, vu que les cantons ont la tâche de récolter les informations nécessaires dans le domaine de l'impôt fédéral direct. Chaque canton a son propre système informatique et comme certains d'entre eux sont souvent lents pour transmettre leurs données, il est difficile de procéder à des analyses détaillées et actuelles. En revanche les cantons n'exercent pas d'influence sur la taxe sur la valeur ajoutée. Il s'agit en effet d'une politique centralisée.

Par rapport aux normes internationales, le système fiscal suisse se distingue par une multitude de systèmes d'imposition en raison des compétences cantonales dans ce domaine, ce qui ne permet pas d'obtenir aisément une vue d'ensemble.

1.2 Organisation en rapport avec l'analyse des effets

L'AFC dispose d'un controlling, amélioré à la suite de l'arrivée du nouveau directeur de l'office. Il est désormais présent à tous les niveaux de l'office ; les résultats sont centralisés par division et font l'objet de rapports tous les quatre mois.

La division *Statistique fiscale et documentation* centralise la réalisation des statistiques au sein de l'office. Bien que travaillant pour tout l'office, elle met l'accent sur l'impôt fédéral direct. A la demande du chef du département, cette division dispose depuis 2001 d'un groupe d'économistes de cinq personnes dont la mission consiste à analyser les effets du système fiscal sous différents aspects relatifs à la croissance économique en Suisse.

La *division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre* dispose d'une division d'inspection chargée de procéder à des contrôles auprès des cantons. Il lui revient également de fournir des données pour les statistiques, même si la majeure partie des données recueillies par les cantons est envoyée directement à la division Statistique fiscale et documentation.

Dans la *division principale « Taxe sur la valeur ajoutée »*, la section économique effectue des analyses. Elle mène des analyses sur les bases de données, des coefficients par profession, ainsi que des analyses pour fixer les valeurs forfaitaires. Elle établit également des prévisions concernant les effets de modifications législatives (taux réduits, etc.). A cet effet, elle dispose de la base de données centrale tirée de MOLIS et des données fournies par la division d'inspection. Le service s'occupe de régler des cas particuliers d'une certaine importance, comme par exemple de rendre plausibles les chiffres fournis par des entreprises (80% de leur travail). Il n'a pas de programme annuel. L'inspectorat procède à des contrôles externes

tandis que le révisorat travaille à l'interne en procédant à des contrôles et des corrections des décomptes des assujettis.

L'AFC met en place, si besoin est, des groupes de travail ou d'experts constitués soit entièrement en interne soit avec des spécialistes externes pour pouvoir répondre à des questions précises. Des projets, souvent juridiques, sont confiés à des mandataires externes. Normalement, les groupes de travail ou d'experts abordent des questions plus vastes qui aboutissent à une révision de loi. Plusieurs groupes travaillent actuellement sur différents projets dont un porte sur le projet Passus qui a pour objectif de formuler des mesures pour rendre le système d'imposition relatif aux étrangers plus attractif. Le groupe de travail PRETIME (Prévoir Droit de Timbre), initié suite à un postulat de la *Commission de l'économie et des redevances du Conseil national*, a été mis sur pied pour mieux gérer toutes les questions concernant les droits de timbre. Les modifications rapides sur les marchés financiers exigent des analyses régulières des effets des droits de timbre sur l'économie et le budget de l'Etat. Dirigé par la division elle-même, il réunit des collaborateurs de l'administration, et des représentants des syndicats et des milieux financiers. Concernant le marché du Bluechip, la division a déjà remporté un succès suite à l'adoption d'une révision de loi afin d'éviter le déménagement de ce dernier à Londres.

L'AFC donne également des mandats à l'externe afin de recueillir des informations comme par exemple l'analyse des méthodes appliquées pour l'élaboration des estimations des rentrés fiscaux, confiée de manière sporadique à un institut universitaire.

1.3 Méthodes typiques

Concernant les méthodes appliquées, l'AFC réalise des statistiques et des projections, et examine ses méthodes d'analyses. De plus, elle mène des analyses sur la base des données statistiques pour rendre les contrôles plus efficaces ainsi que pour avoir une meilleure connaissance de son travail. Dans le domaine de la TVA par exemple, des statistiques sont réalisées à partir des données extraites du système Molis, servant comme base pour les projections, les estimations et les contrôles. Après avoir effectué un contrôle de plausibilité des données, un relevé statistique est élaboré chaque trimestre et annuellement. Des analyses et des projections sont effectuées mensuellement. Celles-ci sont transmises à l'*Office fédéral de la statistique* qui procède à d'autres analyses statistiques, ultérieurement. Les analyses portent en général sur de gros montants, à savoir des montants de plus de cent millions de francs. Par ailleurs, les informations actuelles provenant de la presse économique contribuent également à une meilleure élaboration du budget pour l'impôt anticipé et des droits de timbre.

A propos du controlling, l'AFC dispose d'un nouveau système de rapport et de gestion, CockpitS, qui a été mis en place en 2000. Tous les quatre mois, un rapport circonstancié donne des indications sur l'état des travaux en cours. Il donne aussi des informations détaillées sur les projets, les contextes respectifs ainsi que sur la politique suisse et étrangère. Les résultats sont résumés et pondérés par rapport aux objectifs définis.

Par ailleurs, l'AFC a recours à des analyses approfondies, si besoin est, comme par exemple dans le domaine de la fraude fiscale. Une taxforce a été mise en place dans la perspective d'éviter des fraudes. Pour ce faire, elle s'appuie notamment sur les travaux de l'Union européenne relatifs à ce domaine. Ces analyses spécifiques sont effectuées de manière entièrement interne. Le projet portant sur les déductions fiscales des étrangers vivant en Suisse est une autre illustration. Ce projet « *expatriates* » a été initié sur l'initiative de l'économie privée et à la suite d'une intervention parlementaire. L'AFC fait également des analyses de procédu-

res internes. Dans ce cadre, le système de contrôle du révisorat et de l'inspectorat de la division principale TVA a fait l'objet d'un examen interne approfondi en 2002.

Dans le domaine du droit fiscal international et de la double imposition, l'AFC ne procède pas à des études approfondies des accords sur la double imposition. Elle connaît cependant les résultats d'études réalisées par d'autres pays visant à analyser ces effets. De plus, elle reçoit des feed-back informels de la part des ambassades.

1.4 Stratégie et exemples représentatifs

L'AFC dispose de statistiques et d'un nouveau système de reporting permettant de mieux accompagner le travail de ses divisions et de répondre rapidement à des demandes de la part du département et du parlement.

Les impulsions pour initier des analyses ou mettre sur pied des groupes de travail viennent aussi bien de l'extérieur (c'est-à-dire du parlement ou du DFF) que de l'AFC elle-même, en fonction de la division concernée et du sujet traité. La division principale traitant l'impôt fédéral direct, l'impôt anticipé et les droits de timbre ainsi que la division qui s'occupe des affaires de droit fiscal international et de double imposition réagissent surtout aux demandes de l'extérieur. A l'exception du récent postulat Raggenbass qui demande une évaluation de la TVA, l'impulsion pour engager des analyses dans la division principale taxe sur la valeur ajoutée vient souvent de l'interne dans la mesure où seule l'AFC est concernée. Si plusieurs offices sont concernés, il faut en général une intervention parlementaire pour déclencher une analyse.

1.5 Utilisation des résultats des analyses

D'une manière générale, les rapports du controlling sont utilisés pour avoir de plus amples informations sur l'avancement des projets de l'AFC et donc d'améliorer le travail à l'interne. Les statistiques ainsi que les projections servent à acquérir une meilleure information aussi bien pour effectuer les contrôles que pour préparer et gérer le budget de manière optimale. Sur la base de données statistiques qu'elle sélectionne et qu'elle dépouille, la division principale s'occupant de la TVA mène par exemple des analyses de risque afin de mieux choisir les entreprises et les secteurs pour effectuer les contrôles.

Les effets attendus d'autres projets dépendent largement du soutien du monde politique. A l'exception de quelques projets plutôt internes, la marge de manœuvre de l'AFC est étroite dans la mesure où il faut en général réviser une loi pour appliquer un changement dans le domaine fiscal. Le projet sur les déductions d'expatriates constitue un cas particulier. Les déductions fiscales ont fait l'objet d'une comparaison internationale qui a servi à élaborer une ordonnance visant à régler les déductions afin de maintenir la compétitivité fiscale de la Suisse au niveau international.

Souvent les conclusions des rapports contribuent à préparer des réformes. Par exemple, une étude relative à la charge fiscale de différents types d'entreprises élaborée par un groupe d'experts a généré des propositions pour la réforme de la taxation des entreprises. Il en a été de même avec le projet Taxation de familles mené par la commission d'experts Locher dont les résultats ont été intégrés dans le paquet fiscal, refusé lors de la votation sur le référendum en mai 2004.

1.6 Synthèse

L'AFC est un office foisonnant de chiffres qui procède à des statistiques, des contrôles, des estimations et des projections. L'office dispose depuis peu d'un controlling systématique à tous les niveaux de l'AFC qui est conçu comme un instrument de pilotage. En outre, la division Statistique fiscale et documentation prépare des relevés statistiques non seulement pour tout l'office mais aussi pour l'*Office fédéral de la statistique*. Des dépouillements sont effectués sur la base de ces données statistiques pour définir les priorités au niveau des contrôles d'une part et de procéder à des estimations budgétaires d'autre part.

Au niveau organisationnel, ce sont les divisions qui sont en général compétents pour réaliser des analyses. L'AFC met l'accent sur le contrôle de ses activités. Elle n'a cependant que peu recours à des études approfondies concernant ses effets. Ceci s'explique par le fait que la fiscalité est un domaine très politisé, affaiblissant l'enthousiasme en matière d'analyse des effets. L'AFC est cependant sensibilisée à ces questions et semble avoir pris des initiatives dans ce domaine.

La collaboration avec l'extérieur se concentre principalement sur les partenaires directs comme le *Département fédéral des finances (DFF)*, l'*Office fédéral de la statistique*, les cantons ou les services équivalents d'autres pays. En ce qui concerne la qualité des données, des problèmes subsistent surtout dans le domaine de l'impôt fédéral direct en raison de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Les difficultés sont dues à la diversité des systèmes cantonaux. De surcroît la récolte d'informations qui profitent essentiellement à la Confédération n'est pas une priorité des cantons.

Recommandations:

- 1. Le Contrôle fédéral des finances recommande que l'AFC définisse et mette en place une stratégie en matière d'analyse des effets, comme mentionné aux chapitres 4.1 et 4.3 du présent rapport. L'AFC ne doit pas se contenter de réagir aux demandes externes. Elle doit généraliser des analyses afin de détecter suffisamment tôt les risques en matière fiscale et proposer des adaptations nécessaires à l'image des résultats du groupe de travail PRE-TIME.**
- 2. L'AFC doit fixer des priorités pour les mesures à analyser et définir, pour cela, une planification annuelle et pluriannuelle (cf. chapitre 4.2). Cette planification doit être publiée.**
- 3. L'ensemble des informations concernant l'analyse des effets, que ce soit la planification des analyses, les résultats et leur mise en œuvre doit être centralisé à l'état-major de l'AFC. CockpitS peut servir comme instrument pour coordonner les objectifs des analyses et leurs résultats.**

Prise de position

1. Ausgedehnte, flächendeckende Wirksamkeitsprüfungen sind - wegen der oben beschriebenen Zielkonflikte - nicht sinnvoll. Im Zusammenhang mit laufenden Projekten bilden Wirksamkeitsprüfungen jedoch einen wichtigen Bestandteil der Arbeiten der ESTV (z.B. Regulierungsfolgenabschätzung bei Gesetzgebungsprojekten). Die ESTV muss die Instrumente ausbauen, die der Erfüllung ihrer eigenen Kernaufgaben dienen.

2. Die bestehenden Messinstrumente im Steuervollzug werden zielgerichtet ausgebaut und verbessert. Wegen des weitgehend fremdbestimmten politischen Agenda-Settings mit der oben beschriebenen schwierigen politischen Zielfindung ist eine Priorisierung der Massnahmen, welche einer Wirksamkeitsmessung unterzogen werden sollen, schwer zu verwirklichen. Die ESTV muss sich dabei wegen sehr beschränkter Ressourcen auf laufende Projekte konzentrieren.

3. Den vorgeschlagenen Aufbau einer neuen Stabsfunktion lehnen wir ab. Die ESTV hat traditionsgemäss kleine und effiziente Stäbe. Die wesentliche Information kommt von den Mitarbeitenden, die täglich im Kontakt mit Steuerzahlenden stehen, nicht von Stäben.

2 Administration fédérale des douanes

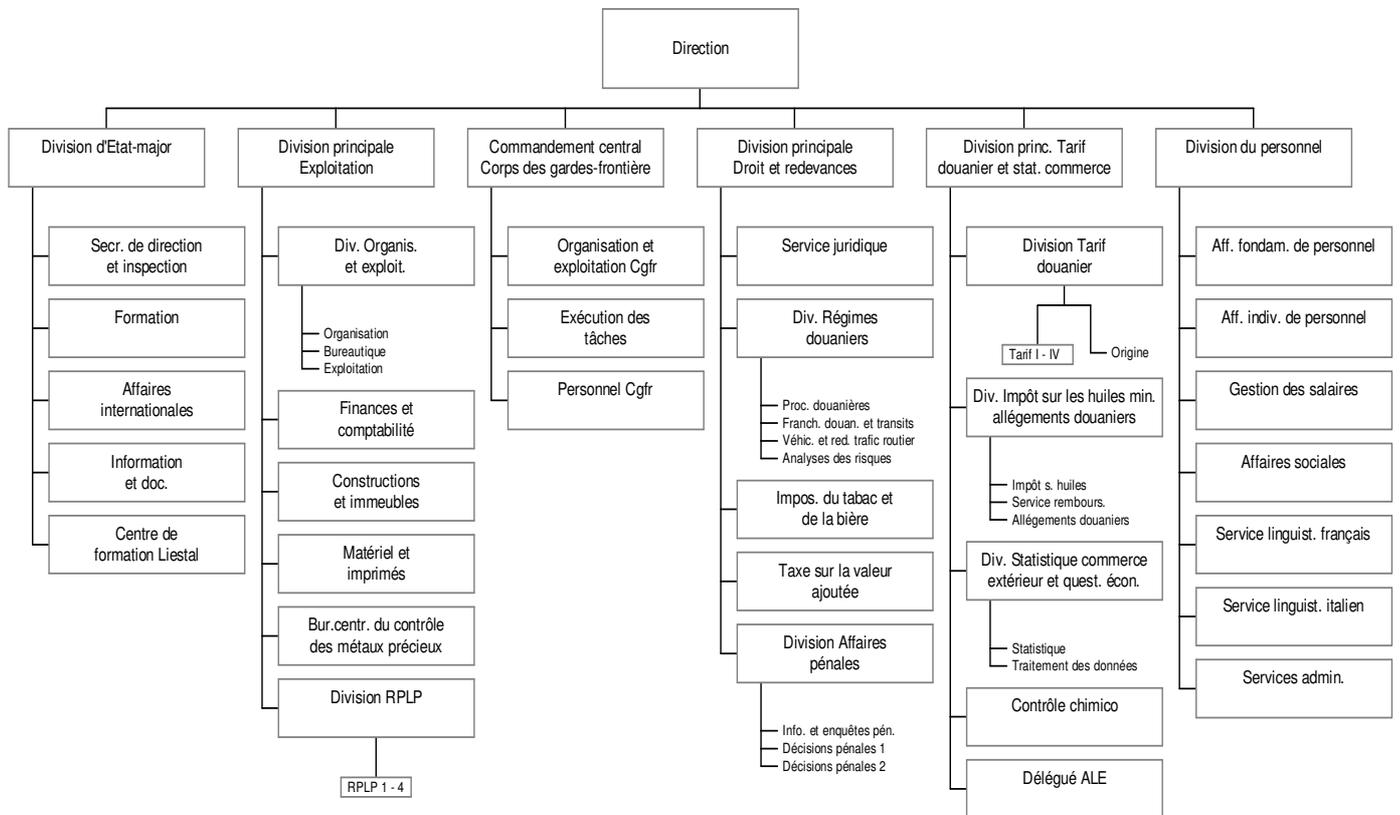
L'Administration fédérale des douanes (AFD) procure à la Confédération une part considérable des recettes nécessaires au financement de ses tâches et contribue au maintien de la sécurité intérieure. Elle surveille les mouvements transfrontières des marchandises, perçoit les droits de douane ainsi que d'autres redevances et coopère à l'exécution de lois et ordonnances non douanières. Elle prélève à la frontière et à l'intérieur du pays des impôts de consommation spéciaux et d'autres redevances.¹⁷

L'organisation de *l'Administration fédérale des douanes* est hiérarchisée, aussi bien centralisée que décentralisée. A savoir, la Direction Générale de l'AFD (DGD) avec ses six divisions s'occupant chacune de différents domaines se trouve à Berne tandis qu'il y a quatre directions d'arrondissement qui se situent à Genève, Bâle, Schaffhouse et Lugano. Il faut distinguer le Service civil du Corps des gardes-frontières aussi bien à Berne que dans les directions d'arrondissement. La perception de redevances, l'exécution de mesures économiques, la protection de la population et de l'environnement, l'exécution de tâches de sécurité ainsi que la collaboration avec des autorités et organisations étrangères relèvent de la compétence de l'AFD. L'activité du corps des gardes-frontières vise notamment à contribuer à la sécurité intérieure du pays et à la protection de la population. Il s'occupe notamment des tâches de police de sécurité, de police des étrangers, de police douanière, de police de la circulation et des tâches militaires.

Par l'exécution de ses missions, l'AFD joue un rôle important dans les domaines financier, économique, commercial et celui de la sécurité. Elle est une autorité d'exécution et un fournisseur important de données de base qui profitent à d'autres administrations fédérales.

¹⁷ Art. 19 de l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances (RS 172.215.1) du 11 décembre 2000 (Etat le 21 octobre 2003).

Graphique 5: Organigramme de l'Administration fédérale des douanes¹⁸



2.1 Contexte

La Loi sur les douanes de 1925 a dernièrement fait l'objet d'une révision totale. Une procédure de consultation a démontré en 2001 qu'une révision s'impose; elle apparaît même tardive aux yeux d'un bon nombre d'acteurs. Le projet de loi prévoit des meilleures bases juridiques pour le contrôle du trafic des marchandises et des personnes. De plus, les nouveaux régimes douaniers ont été adaptés au droit en vigueur dans l'Union européenne. Bien que le projet de l'AFD ait été bien accueilli, les cantons n'ont pas caché leurs soucis relatifs à la limitation de leurs compétences. Le message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle loi sur les douanes a paru le 15 décembre 2003.¹⁹

Face à la croissance permanente du nombre de dédouanements de marchandises, la partie civile de l'AFD cherche depuis plusieurs années à augmenter son efficacité grâce à une série de projets informatiques. Le dédouanement automatique a été introduit au début des années 1990. Depuis la mi-2002 les clients peuvent également transmettre leurs données à la douane par Internet dans les domaines du trafic des marchandises et de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). D'autres projets informatiques devraient permettre d'améliorer les prestations en faveur des clients de l'AFD tout en soutenant simul-

¹⁸ A cet organigramme, il convient également d'ajouter les directions d'arrondissement.

¹⁹ 03.078 Message relatif à une nouvelle loi sur les douanes du 15 décembre 2003. FF 2004 : 517ff.

tanément les collaborateurs dans leur travail. En 2002, une des tâches principales de l'AFD (partie civile) a consisté à élaborer le mandat de prestations et les contrats de prestations correspondants avec les unités organisationnelles concernées.

Depuis 1998, le corps des gardes-frontière est confronté à des difficultés pour recruter du personnel. Par conséquent il a des problèmes pour remplir ses tâches. Le *Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DPPS)* fournit des appuis au corps des gardes-frontière en vue d'augmenter le nombre des contrôles à la frontière. Quelques tâches des douanes sont fortement influencées par des événements parfois imprévisibles comme la crise dans les Balkans, la guerre au Kosovo, etc. Pour affronter de telles situations, il faut rapidement prendre des décisions. De surcroît, concernant le flux de personnes qui franchissent la frontière, l'AFD ne possède que peu d'informations. Une des caractéristiques de la sécurité intérieure est sa forte fragmentation: on retrouve 26 corps de police au niveau cantonal et au niveau fédéral trois départements s'occupant de la sécurité: le *Département fédéral de justice et police (DFJP)*, le *Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)* ainsi que le *Département fédéral des finances (DFF)*. Il y a forcément beaucoup d'interactions rendant la cohérence difficile.

Les contacts avec différents partenaires à l'intérieur (par exemple l'OFAG, l'OVF, la RFA, l'OFSP, la PJF etc.) et à l'extérieur du pays comme avec l'Office anti-fraude de l'Union européenne, l'Organisation mondiale des douanes etc. sont indispensables à l'*Administration fédérale des douanes* pour l'exécution de ses tâches.

2.2 Organisation en rapport avec l'analyse des effets

La partie civile de l'AFD dispose d'un inspectorat financier qui fait partie de l'Etat-major. D'ailleurs, à partir de 2002, il s'occupe du résumé des reporting transmis par les trois divisions principales concernées de la direction générale ainsi que les quatre directions d'arrondissement. Le reporting et le controlling se font dans les divisions et les arrondissements eux-mêmes. Le reporting se base sur des informations recueillies dans les sections concernées. En outre, des programmes annuels existent par division principale qui servent comme outil de controlling et de pilotage. Les inspections qui se font aussi partiellement sont planifiées et coordonnées. Une inspection complète des directions d'arrondissement s'est déroulée en 1998. Ces inspections donnent lieu à un rapport. Le service civil considère l'échange des informations – aussi dans la forme des données statistiques réalisées par plusieurs unités – aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'office comme essentiel. La division d'Etat-major est responsable de la coordination de ces informations tandis que le service *Analyse des risques* a pour mission d'identifier les risques pour tout le service civil.

Les membres du commandement du Corps des gardes-frontière se réunissent tous les deux mois afin de discuter les problèmes surgis. Le reporting des contrats de prestations est assumé par le chef du Corps des gardes-frontière ainsi que des commandants des quatre corps. L'analyse des risques est mise à jour en permanence sur la base des informations recueillies soit par le Corps lui-même, soit par des partenaires dans le domaine de la sécurité.

2.3 Méthodes typiques

L'AFD s'occupe notamment des demandes externes à l'office, récolte et transmet ensuite les données aux partenaires concernés. Quant aux effets à l'interne, l'AFD cherche depuis quelques années à mettre l'accent sur les résultats. L'outil principal de l'AFD pour mesurer ses effets est le mandat de prestations, initié en 1998 par le *Corps des gardes-frontière* puis au

service civil en 2003. Les objectifs des divisions sont précisés dans des contrats de prestations.

Le *Corps des gardes-frontière* travaille sur la base d'un mandat de prestations approuvé par le Conseil fédéral. Les deux tiers de ce mandat se rapportent au domaine de la sécurité et de la police des étrangers, tandis que le tiers restant a trait au domaine fiscal. Le mandat vise à concrétiser les priorités du chef de département ainsi que ceux du chef de Corps. Le mandat étant assez ouvert, les prestations sont concrétisées dans quatre contrats de prestations pour chacun des arrondissements. Pour ce faire, le chef du *Corps des gardes-frontière* collabore étroitement avec les commandants de Corps. Sont également pris en considération les résultats de l'analyse des risques, actualisée annuellement par un sondage auprès des mandants (*Office fédéral de la police, Office fédéral des étrangers, Office fédéral des réfugiés* ainsi que le domaine de la sécurité des cantons). Les commandements régionaux s'engagent ensuite à définir des contrats de prestations spécifiques avec leurs subdivisions autonomes. Le reporting est effectué mensuellement par des statistiques, des sondages et des feedback plutôt informels néanmoins importants pour l'aspect qualitatif. Les mesures sont analysées mensuellement par les commandements à l'aide d'un reporting détaillé. Leurs résultats constituent la base du rapport bisannuel demandé par le DFF. Cet instrument permet un meilleur pilotage des tâches et des ressources et donne aux employés une vue d'ensemble. Bien que le *Corps de gardes-frontière* travaille depuis plusieurs années avec ce nouvel instrument, la division fait valoir que les expériences faites ne sont pas encore suffisantes pour savoir si les informations sur les indicateurs qualitatifs sont exhaustives. L'élaboration du mandat des prestations s'est faite avec un mandataire externe. Ceci a permis de rendre les instruments comparables avec ceux des Corps de police cantonale ce qui facilite la collaboration.

Le service civil travaille traditionnellement avec un système permettant de récolter les informations pertinentes et d'en faire des relevés statistiques. Sur la base des données statistiques des analyses sont menées par le service concerné. Ces analyses cherchent à définir des risques afin de remplir les tâches efficacement. Avec l'arrivée du projet *Contrôle de marchandises*, les contrôles et analyses de risques ont été approfondies et se font systématiquement. Ce développement a débouché sur un mandat de prestations. Le service civil dispose de dossiers sur différents thèmes qui se basent sur des informations des bureaux de douane ainsi que des informations recueillies par des contacts réguliers à l'étranger. Concernant l'impôt sur les huiles minérales par exemple, le service civil fournit des données afin d'établir une statistique des mouvements des marchandises soumises à cette loi, exigée par l'article 33 de la loi sur l'imposition des huiles minérales du 21 juin 1996. En complément des statistiques publiées dans l'internet, la Direction générale des douanes fait des statistiques spéciales pour le compte de tiers, comme par exemple les statistiques concernant des groupes de marchandises définis ou des domaines spéciaux. La division *Affaires pénales* par exemple effectue des statistiques sur les sanctions, sur les cas d'assistance administrative par pays en mentionnant les objets concernés ainsi que sur les activités de la section des enquêtes dans les directions des douanes. Par ailleurs, dans le but d'améliorer constamment ses objectifs, l'AFD procède à un échange d'informations régulier avec différents acteurs comme par exemple les transitaires et leur association *Spedlogswiss*, plusieurs offices fédéraux, des Chambres de commerce et d'autres personnes impliquées dans les affaires des douanes au niveau national et international.

Un mandat de prestations a été élaboré en 2002 sur lequel se basent des contrats de prestations qui ont été conclus entre la Direction Générale des Douanes, les divisions principales et les directions d'arrondissement en 2003. Ces derniers s'appuient sur les directives de la gestion par mandat de prestation et enveloppe budgétaire (GMEB). Bien que le service civil ne dispose pas d'un budget global, il a mené une réflexion visant à adopter de nouveaux processus et une nouvelle organisation. A l'instar du corps des gardes-frontière, le service civil

travaille aussi avec une analyse des risques pour définir ses objectifs. Cependant ses processus actuels se fondent davantage sur les directives GMEB: définition des objectifs, définition des produits, réponse aux attentes des clients, reporting et controlling semestriels. La responsabilité du reporting ainsi que du controlling revient aux divisions principales qui transmettent leurs résultats à l'Etat-major. Ensuite, les résultats sont résumés dans un rapport synthétique. De premières expériences ont été faites en 2003.

L'échange d'informations au niveau national et international est important pour l'AFD afin de pouvoir profiter des expériences faites par ses partenaires. Ceci s'avère très utile notamment dans le domaine du dédouanement de marchandises afin d'éviter la fraude. Des comparaisons internationales sont difficilement faisables du fait que les administrations de douane se distinguent par rapport aux missions et aux moyens de travail. Néanmoins il existe une forme de collaboration dans le cadre de projets par exemple dans le domaine du transit de cigarettes. Des mesures spécifiques ont été prises sur la base des résultats de ce projet. Des informations provenant des universités sur la gestion et l'organisation, des études dans le domaine du transport ainsi que d'autres informations comme par exemple les statistiques criminelles servent également à l'AFD.

2.4 Stratégie en rapport avec l'analyse des effets

L'AFD est un office ouvert aux analyses d'effets même si elle n'a pas encore acquis beaucoup d'expérience dans ce domaine. C'est grâce au projet *Contrôle des marchandises de commerce* qu'un changement de paradigme s'est fait au sein du service civil en donnant plus de liberté, de responsabilité et de compétences aux bureaux de douane. Aujourd'hui, il leur revient avant tout de définir leurs priorités qui s'orientent vers une approche qualitative du travail. Grâce à l'introduction de contrats de prestations, d'importants progrès ont pu être réalisés selon l'AFD.

Le manque de personnel à la frontière a suscité une réflexion sur une meilleure définition des priorités et a, par la suite, conduit à l'élaboration d'un mandat des prestations pour le *Corps des gardes-frontière*. Les premières expériences ont confirmé l'efficacité de ces contrats de prestations selon l'AFD.

Quant aux impulsions, elles proviennent essentiellement de l'office lui-même dans le cadre de ses missions. En ce qui concerne les différentes tâches qu'il exécute au profit d'autres offices comme par exemple dans le domaine de l'agriculture, l'impulsion provient de ces offices.

2.5 Utilisation des résultats des analyses

Avec l'introduction du mandat de prestations et des conventions de prestations y relatives, l'AFD a mis sur pied un instrument qui lui permet de réfléchir aux effets de ses actions d'une part et à une meilleure gestion de l'exécution des tâches au niveau fédéral d'autre part. Il s'agit donc d'un instrument de contrôle et de pilotage. Les résultats des analyses ainsi que les feedback reçus de tout partenaire impliqué dans les affaires des douanes sont pris en considération dans la définition des objectifs de l'année suivante et dans les analyses de risque.

Le controlling effectué par chacune des unités organisationnelles permet d'avoir une meilleure connaissance des activités en général tandis que les données statistiques se font de manière décentralisée et sont utilisées pour mener des analyses afin de gérer les risques.

L'AFD est un fournisseur important des données comme dans le domaine de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). Ces informations permettent aux offices concernés de procéder à des analyses. D'ailleurs, plusieurs projets ont été mandatés par d'autres offices comme par exemple dans le domaine de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière). Sur la base de ces résultats sont élaborées des lois ou des modifications de lois.

2.6 Synthèse

L'échange d'informations internes et externes à l'office joue un rôle très important à l'AFD. D'une part, il récolte des informations pour ses propres besoins afin de mettre à jour l'analyse des risques et d'autre part les informations récoltées sont transmises à d'autres offices où elles sont traitées ultérieurement. Les divisions élaborent traditionnellement des programmes annuels pour définir les objectifs de l'année suivante. Cependant elles n'ont guère recouru à des analyses des effets avant d'avoir travaillé avec des contrats de prestations. Grâce à la récente introduction de ces dernières, l'efficacité est davantage prise en compte. Toutefois les analyses menées par le Corps des gardes-frontière pour mesurer les objectifs de l'année précédente ne vont pas encore très en profondeur. Il leur faut encore des informations pour les indicateurs externes ou qualitatifs, dont on ne tient pas encore entièrement compte. Les premières constatations faites au cours de l'analyse des prestations permettent d'améliorer les objectifs déterminés au fur et à mesure.

L'AFD ne dispose pas d'une coordination centralisée en matière d'analyses des effets. La décision de procéder à des études incombe aux divisions voire aux sections. La saisie des données ainsi que les analyses sont faites de manière décentralisée. Cependant, les informations liées aux contrats de prestations sont récoltées et synthétisées par l'Etat-major .

Les impulsions peuvent venir aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur de l'office comme du DFF ou d'autres partenaires au niveau international, fédéral ou cantonal. L'introduction des mandats de prestations permet à l'AFD de montrer un côté proactif.

Recommandations:

- 1. Le Contrôle fédéral des finances recommande que l'AFD adopte une planification annuelle et pluriannuelle des analyses à mener. Il s'agit en particulier de fixer des priorités pour mener des analyses des effets (cf. chapitre 4.2). Cette planification doit être publiée.**
- 2. L'ensemble des informations concernant l'analyse des effets, que ce soit la planification des analyses, les résultats et leur mise en œuvre doit être centralisé à la direction de l'AFD.**

Prise de position

1. Die EZV wird eine angemessene Mehrjahresplanung erstellen und periodisch nachführen. Die Veröffentlichung erfolgt in geeigneter Form und für die interessierten Kreise.

Für den Leistungsauftrag im Zivilbereich (2005 bis 2008) sind Umfragen zu Wirkungszielen in den Jahre 2005 bis 2007 bereits geplant.

2. Die Informationen werden soweit sinnvoll und notwendig bei der Oberzolldirektion zentralisiert.

3 Office fédéral des transports

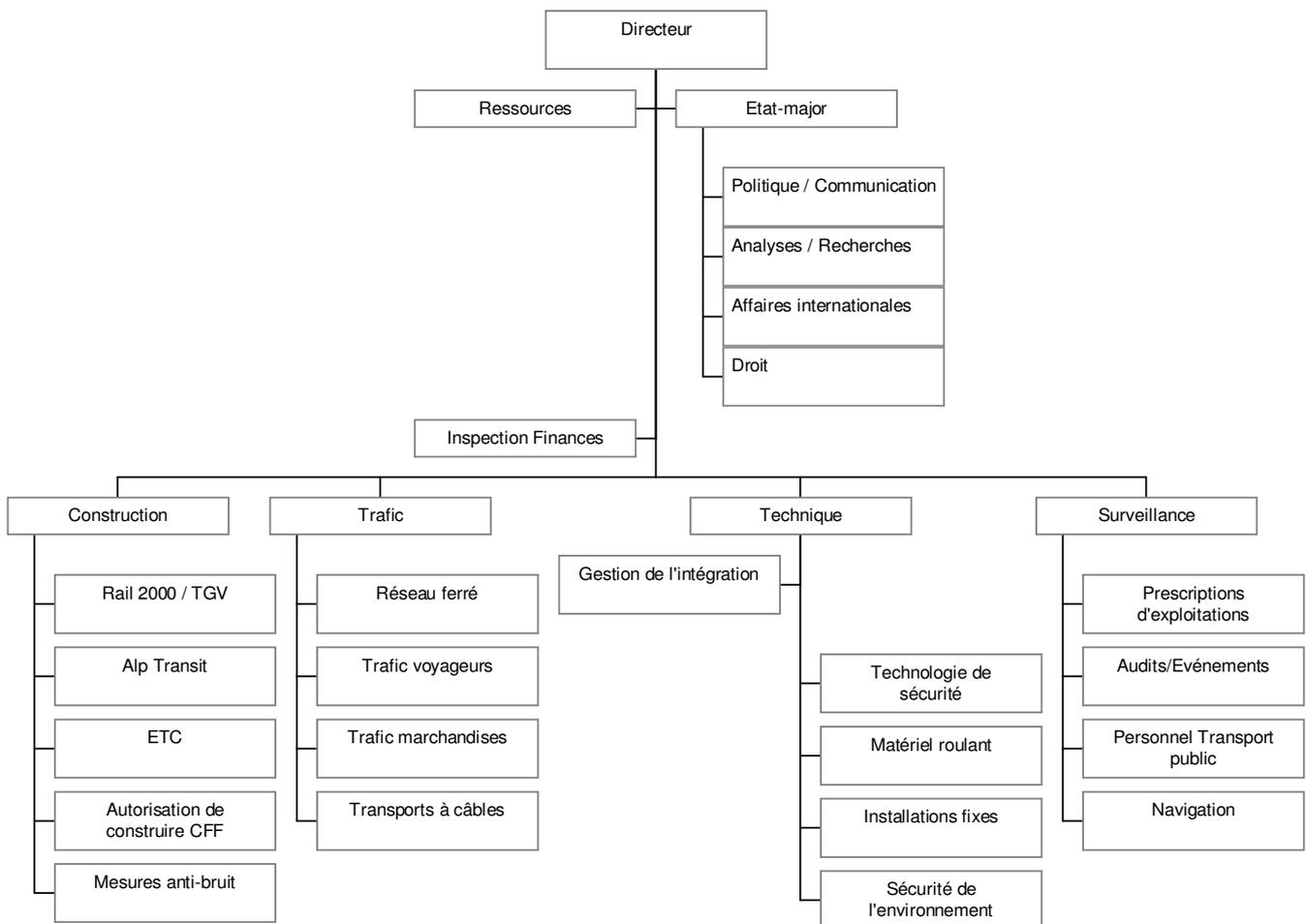
L'Office fédéral des transports (OFT) est l'autorité compétente pour toutes les questions relatives aux transports publics. Il a notamment pour objectif:

- d'augmenter la part des transports publics en proposant des prestations attrayantes et adaptées aux besoins,
- d'assurer le raccordement du réseau ferroviaire suisse au réseau européen des trains à grande vitesse,
- d'augmenter la part du trafic ferroviaire de marchandises,
- d'adapter l'infrastructure ferroviaire aux nouvelles exigences,
- d'accroître l'efficacité des transports publics ainsi que
- de garantir la sécurité des transports régis par une concession fédérale ou une autorisation.²⁰

L'office comprend aujourd'hui quatre divisions (*Construction, Trafic, Technique et Surveillance*) orientées sur des processus, ainsi qu'un secteur de support appelé à garantir leur coordination, à les assister dans les tâches transversales tout en assurant le bon fonctionnement. La division *Trafic*, réorganisée en février 2003 a introduit un controlling dans chacune des sections. Celle-ci est analysée plus en profondeur que les autres divisions.

²⁰ Art. 6 de l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (Org DETEC) du 6 décembre 1999 (Etat le 18 octobre 2000).

Graphique 6: Organigramme de l'Office fédéral des transports



3.1 Contexte

Pour faire face à la croissance soutenue du trafic motorisé individuel, depuis les années 1990 plusieurs instruments sont employés comme la modernisation complète de l'infrastructure ferroviaire, la réforme des chemins de fer, l'introduction de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP), et les mesures d'accompagnement routières et ferroviaires telles que les subventions du trafic marchandises. L'offre des transports publics est améliorée constamment avec différents projets comme RAIL 2000 et le projet des *Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA)*.²¹ Ces réformes demandaient des révisions de la législation de la politique des transports publics ce qui a permis de formuler plus précisément des objectifs. De surcroît elles ont entraîné plusieurs changements dans l'organisation de l'OFT²² ce qui a déclenché une restructuration réalisée en 2000.

Le transfert du trafic poids lourds sur le rail est une part de ladite politique. La Loi sur le transfert du trafic définit clairement l'objectif de ce transfert: au plus tard deux ans après la mise en exploitation du tunnel de base du Lötschberg (prévue pour 2007), le nombre maximal de ca-

²¹ Le projet RAIL 2000, qui est entré en vigueur par l'arrêté fédéral du 6 décembre 1987, a marqué le début de cette nouvelle orientation.

²² De nombreuses tâches dites de souveraineté, que les CFF exerçaient jusqu'alors, ont été transférées à l'OFT. C'est pourquoi il a été doté de 86 postes supplémentaires afin de pouvoir assumer cet élargissement de compétences. Avec l'engagement de ces nouveaux collaborateurs, une profonde réorganisation de l'office a été nécessaire.

mions traversant les Alpes par la route ne devrait pas dépasser 650'000 par an. Le *Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DE-TEC)* a chargé une équipe de projet « *Suivi des mesures d'accompagnement* » placé sous la direction de l'OFT, de contrôler l'application de la Loi sur le transfert du trafic et l'efficacité des mesures d'accompagnement. La coordination et le traitement de ces données ont été confiés à l'*Office fédéral du développement territorial (ODT)*.

En 2001, l'ODT a lancé un projet *Etude sur les effets territoriaux des infrastructures de transports* en collaboration avec divers offices fédéraux et cantons concernés. Dans la pré-étude, des lacunes ont été constatées en matière d'analyses des effets de grands projets de transport. Des études ont lieu durant la phase de planification et cherchent à définir les coûts et effets à en attendre sur la base de modèles. Par contre, les effets réels de ces infrastructures ne sont pas étudiés. Ceci est résumé dans l'introduction du projet: "Force est de constater que des résultats concrets et comparables (analyses ex post) font purement et simplement défaut."²³ Dans le cadre de ce projet, il est prévu de se baser sur trois ou quatre études de cas et d'en évaluer les résultats d'ici 2005. Une première étude de cas a été lancée en janvier 2003 pour analyser les effets territoriaux du Réseau express régional (RER) de Zurich. Le système de transport régional de la plaine de Magadino et éventuellement le nouveau tunnel de la Vereina dans le canton des Grisons font l'objet des autres études de cas.²⁴

Dans le contexte de la mobilité combinée, les connexions entre les différents modes de transport revêtent une importance primordiale, ce qui demande une bonne coordination. Au niveau fédéral, ce sont les offices spécialisés qui représentent les intérêts de chacun des modes de transport (*Office fédéral des routes, Office fédéral des transports, Office fédéral de l'aviation civile*). La coordination des transports au niveau fédéral est une tâche qui incombe à l'*Office fédéral du développement territorial (ODT)* et au Secrétariat général du DETEC. Avec la création de l'ODT en 2000, la *Conférence pour la coordination du transport* a été mise en place afin de mieux gérer la politique du transport au niveau du département. Elle s'occupe notamment d'importantes affaires politiques ainsi que de la coordination des bases comme par exemple les statistiques et les perspectives pour s'assurer que tous les offices basent leurs travaux sur les mêmes fondements. Pour traiter des questions spécifiques, elle mandate des groupes de pilotage comme par exemple dans le domaine du trafic des marchandises. Le groupe de travail *VERUM*²⁵, mis en place en 1999 se consacre essentiellement à l'échange d'informations et à la coordination des projets de recherche. Sous la direction de l'ODT ce groupe de travail est composé de représentants de l'OFROU, de l'OFT, de l'OFAC, de l'OFS, de l'OFEPF, de l'OFE ainsi que de l'AFD. Ce groupe de travail siège semestriellement.

3.2 Organisation en rapport avec l'analyse des effets

Jusqu'en 2003, l'OFT ne disposait pas d'une coordination des analyses des effets au niveau de l'office.²⁶ Par conséquent, la décision d'initier des projets revenait aux divisions ou aux sections. Les divisions ont à disposition des services de controlling, intégrés dans leurs divisions, parfois dans les sections afin d'assurer le processus de feed-back. Le controlling se base sur des chiffres récoltés soit dans des sections de l'OFT soit par d'autres offices comme l'*Office fédéral de la statistique (OFS)*, l'*Office fédéral des routes (OFROU)*, l'*Office fédéral du développement territorial (ODT)* ou l'*Administration fédérale des douanes (AFD)*.

²³ OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL (2003): Etude sur les effets territoriaux des infrastructures de transport « Tirer les leçons du passé pour planifier le futur ». Aperçu du projet : 4.

²⁴ www.are.admin.ch/are/fr/raum/verkehrsinfra/index.html.

²⁵ VERUM = Verkehr, Energie, Raumplanung, Umwelt.

²⁶ La présente étude se base sur les faits avant l'introduction du concept « analyse des effets à l'OFT ».

La section *Audits/Évènements* a pour mission de procéder à des audits des entreprises de chemin de fer. Pour la mise en œuvre des mesures ainsi que le monitoring des mesures d'accompagnement pour le transfert du trafic des marchandises vers le rail, il y a six personnes qui travaillent dans la section *Trafic marchandises*.

Pour la mise sur pied de projets, l'OFT a besoin d'études scientifiques analysant les effets possibles. Il s'agit là souvent de projets techniques dont le mandat est donné à des spécialistes. En outre, il a également recours à des études universitaires. Le Programme national de recherche *Transport et environnement: interactions Suisse – Europe (PNR 41)* du *Fonds national suisse* avec ses 34 projets a fait naître des initiatives et des impulsions au sein de l'OFT. Grâce à ce programme, l'OFT a reçu des conseils spécifiques pour des projets en cours. En ce qui concerne la qualité des données statistiques, une étude élaborée dans le cadre du PNR 41 a donné lieu à une réflexion sur la conception de la statistique du transport en Suisse. Sous la direction de l'OFS, une discussion de base avec les différents partenaires a eu lieu en 2003.

En 2002, les processus de controlling ont été examinés par l'inspectorat des finances de l'OFT. Ce projet avait pour objectif de révéler l'existence éventuelle de chevauchements et de dysfonctionnement.²⁷ L'état-major s'est rendu compte que non seulement les analyses des effets étaient rares au sein de l'office, mais qu'il n'existait pas une véritable coordination des analyses des effets ni entre les divisions, ni entre les sections. De surcroît, il manque des définitions claires des instruments appliqués, comme le controlling, le monitoring et l'évaluation au sein de l'office. De ce fait, l'application des différents instruments n'étant jusqu'à présent que peu coordonnée. En conséquence, l'Etat-major a fait élaborer un état de lieux concernant toutes les analyses en automne 2002 par un bureau externe. Un nouveau concept a été élaboré.²⁸ A partir d'octobre 2003, une coordination des analyses des effets est mise sur pied au niveau de l'état-major de l'OFT.

Depuis le 1er juin 2000, la politique fédérale en matière d'organisation du territoire, de coordination des transports, de développement durable ainsi que la Convention alpine relève de l'*Office fédéral du développement territorial (ODT)*. Par conséquent il initie aussi des projets concernant le domaine du transport. Ceci demande un effort au niveau de la coordination aussi bien avec l'OFT qu'avec les autres offices du DETEC.

3.3 Méthodes typiques

L'office se concentre avant tout sur la préparation de projets en faisant des analyses ex-ante en pratiquant un controlling de l'avancement des projets. Plusieurs bureaux privés spécialisés ont été mandatés pour mener de telles analyses. Il s'agit d'études qui portent sur différents projets comme RAIL 2000, NLFA, mais aussi sur des possibilités de coordination dans le domaine de la planification des modes de transport entre l'ODT, l'OFT et l'OFROU. Le monitoring est appliqué dans le domaine de la lutte contre le bruit ainsi que dans le domaine du transfert de trafic de la route au rail. Il se base sur des informations recueillies par des statistiques, des *hearings* et des enquêtes par questionnaire. Avec l'aide des informations qu'ils recueillent au moyen du monitoring, la mise en œuvre ainsi que les effets de l'ensemble des mesures sont analysés. Depuis 2004, il existe un monitoring au niveau de l'office, qui intègre les indicateurs jugés les plus importants en matière de transport. Les informations recueillies sont analysées chaque année.

²⁷ FISP / OGS (2002): Projekt Überprüfung Prozesse Controlling. Schlussbericht.

²⁸ BUNDESAMT FÜR VERKEHR (2003): Wirksamkeitsanalysen im BAV – Konzept und Leitfaden. Bern, 23. September 2003.

Le *Suivi des mesures d'accompagnement* est une procédure de vérification de l'impact des mesures incitant le transfert du trafic de la route au rail. La Loi sur le transfert du trafic exige des mesures à effet immédiat, des mesures d'accompagnement ainsi qu'un contrôle de son application. Cette forme de monitoring se base sur des données statistiques, des sondages,²⁹ des *hearings* parmi les acteurs concernés ainsi que sur des indicateurs donnant des informations précises comme par exemple le nombre de trains ayant transportés des marchandises. L'équipe de projet analyse et complète en permanence les bases de données saisies et développe un système de reconnaissance précoce qui doit révéler d'éventuels problèmes. De surcroît, elle examine la nécessité de mesures supplémentaires pour atteindre l'objectif fixé. L'équipe chargée de ce monitoring à l'OFT ne s'intéresse pas à des mesures en détail mais procède essentiellement à l'analyse de l'ensemble des mesures. Elle est confrontée à différents types de problèmes comme par exemple des lacunes dans les statistiques et un manque d'informations sur le marché du transport des marchandises, ce dernier étant libéralisé.

Dans le domaine de la lutte contre le bruit des chemins de fer, l'OFT s'occupe de la coordination ainsi que du contrôle de la mise en œuvre. L'analyse se base sur des données récoltées sur les mesures de bruit.³⁰ Quant à la section *Audits/Événements*, elle est responsable des audits des entreprises ferroviaires. Pour mieux connaître les risques, elle a élaboré un nouveau concept au début des années 2000.

Par le biais de contrats de prestations, les prestations fournies par les CFF sont définies depuis 1999. En vue d'élaborer le deuxième contrat de prestations avec les *Chemins de fer fédéraux (CFF)* pour les années 2003 à 2006, l'ancien contrat a été évalué d'une façon générale.³¹ Il en découle la nécessité de mieux définir les objectifs. Ce contrat de prestations a également fait l'objet d'une analyse menée par le CDF qui a demandé plusieurs améliorations notamment la mise sur pied d'un concept de controlling plus détaillé, exigé dans le contrat de prestations.³² La réalisation de ce concept sera assumée par les CFF, notamment au moyen de sondages auprès des clients et d'autres analyses mesurant les effets.

L'OFT a procédé à une analyse de la première phase de la réforme des chemins de fer pour une meilleure préparation de l'étape suivante. C'est par un sondage auprès des acteurs directement concernés qu'il a récolté les informations nécessaires. Dans ce projet, il a notamment demandé des informations sur les expériences faites par les acteurs ainsi que leurs besoins pour l'étape suivante.³³

Pour mener à bien ses projets, l'office peut se heurter à certaines difficultés. Il a besoin de données de base complètes, détaillées et systématiques. Or la collecte de ces informations est de la compétence de différents partenaires comme l'*Office fédéral de la statistique*, l'ODT, les CFF, la *LITRA*³⁴ et la *Poste*. Ceci demande une bonne coordination, ce qui selon l'OFT n'est pas toujours assuré. Les données du transport local et d'agglomération sont apparemment insuffisantes. Actuellement, le DETEC cherche à combler ces lacunes. En ce qui concerne le domaine du transport régional, il est prévu d'y introduire un système permettant de définir les indicateurs pour procéder à des analyses.

²⁹ TRANS CARE (20002): Kundenbefragung betreffend Bedürfnisse im alpenquerenden Binnenverkehr.

³⁰ Cf. http://www.bav.admin.ch/ls/de_f.cfm.

³¹ Message concernant la Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux (CFF) pour les années 2003-2006, le plafond des dépenses pour la même période et un crédit d'engagement pour l'équipement des véhicules ferroviaires de la signalisation dans la cabine de conduite (ETCS), ainsi que le rapport de gestion des CFF sur la période en cours du 8 mars 2002. FF 2002: 3101.

³² EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2003): Bericht an die Schweizerischen Bundesbahnen SBB über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB und den Zahlungsrahmen 1999-2002.

³³ BUNDESAMT FÜR VERKEHR (2001): Bahnreform. Schlussbericht zum Monitoring der 1. Etappe.

³⁴ La LITRA est un service d'information des transports publics qui fournit régulièrement des informations sur les transports en général et sur les transports publics en particulier www.litra.ch.

3.4 Stratégie en rapport avec l'analyse des effets

Suite aux révisions de loi dans les années 1990, des améliorations ont été apportées au controlling afin de suivre la réalisation de mesures ou de programmes. Un monitoring des mesures d'accompagnement pour augmenter la part du trafic ferroviaire des marchandises ainsi que des analyses d'émissions de bruit ont été mises sur pied suite à l'introduction des clauses d'évaluation dans les lois respectives.

L'initiative de recourir à des analyses vient de l'office, souvent en réponse à des clauses d'évaluation dans la législation. Les interventions parlementaires, bien que fréquentes dans le domaine du transport, ne demandent généralement pas des analyses d'effets. Grâce à une récente sensibilisation aux analyses d'effets par l'état-major, les sections se montrent ouvertes à un renforcement de ces analyses et à l'introduction d'une coordination des évaluations au sein de l'office.

3.5 Utilisation des résultats des analyses

Les résultats profitent à l'OFT, soit pour améliorer la mise en œuvre d'une politique, soit pour justifier une politique. Dans le domaine du transfert du trafic de la route au rail par exemple, l'OFT est obligé d'observer les effets des mesures prises en vue d'atteindre les objectifs fixés par le parlement. Il doit régulièrement rendre compte de leur développement au Conseil fédéral.³⁵ Le monitoring des mesures en vue de diminuer les émissions de bruit par les chemins de fer permet, le cas échéant, de prendre de nouvelles mesures.

Le rapport de l'inspectorat des finances sur l'examen des processus de controlling dans les sections a abouti à une restructuration de la division « *Trafic* ». Ce rapport ainsi que les stratégies de l'OFT, récemment élaborées par l'Etat-major ont conduit à la mise sur pied d'un autre projet relatif à la coordination des analyses des effets au sein de l'office.³⁶ Concernant l'analyse de la première phase de la réforme des chemins de fer, le sondage effectué auprès des partenaires concernés directement a démontré que la réforme a été bien accueillie par les acteurs impliqués bien qu'il y ait certains points faibles. Ces résultats seront intégrés dans le message pour la prochaine révision de la loi.³⁷

3.6 Synthèse

L'OFT se concentre sur l'analyse et le contrôle de la mise en œuvre des mesures dans le domaine de RAIL 2000, le projet des *Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA)* ou dans le domaine de la réduction du bruit. A l'exception du monitoring du transfert du trafic de la route au rail, l'OFT a rarement effectué des études visant à analyser les effets d'un programme. Les quelques analyses ex-post réalisées ont surtout pour but de mieux préparer les révisions de loi. Mais elles n'approfondissent que partiellement les questions liées à l'analyse des effets. Quant au contrat de prestations avec les CFF, un nouveau concept de controlling est en cours d'élaboration pour assurer une meilleure évaluation des prestations. En ce qui concerne les études réalisées par des scientifiques comme par exemple dans le cadre du PNR 41, elles génèrent des effets indirects.

En raison du manque d'une coordination en matière d'analyses des effets pour l'ensemble de l'office il revient aux divisions, voire aux sections, d'initier des analyses. L'état-major, sensibilisé aux questions d'analyses des effets, en est conscient. C'est la raison pour laquelle il a

³⁵ Le premier rapport date du 8 avril 2002. Erster Bericht über die Verkehrsverlagerung (Verlagerungsbericht 2002).

³⁶ Cf. 5.3.2.

³⁷ La consultation sur la nouvelle loi, se basant sur cette étude, a été ouverte mi-2003.

mis en vigueur un concept d'évaluation au sein de l'office à partir d'octobre 2003.³⁸ Ce concept a pour objectif d'instaurer une coordination et de s'assurer de l'introduction des analyses des effets dans des sections où ces instruments sont encore peu connus.

Enfin un échange d'informations et d'expériences systématiques entre offices est d'une grande importance pour pouvoir assurer des analyses des effets traitant de questions supra-sectorielles. Des synergies entre les offices concernés devraient être renforcées. Par ailleurs, il faut remédier aux lacunes en matière de statistiques.

Recommandations:

- 1. Le concept d'évaluation développé par l'OFT doit être adapté en fonction des expériences faites par l'office. Ce concept doit faire ressortir les priorités en matière d'analyse à effectuer. De plus, il s'agit d'intégrer au mieux les différentes ressources disponibles (cf. chapitre 4.3 au début du présent rapport). Il faut en particulier s'assurer que les différents instruments de l'office (controlling, monitoring, évaluation, etc.) soient utilisés de façon complémentaire.**
- 2. Les analyses des effets impliquant d'autres partenaires du domaine du transport doivent être bien coordonnées afin d'éviter des doublons (cf. chapitre 4.5). Il convient notamment de renforcer les synergies avec des projets menés dans les autres offices du DETEC, en particulier l'ODT.**
- 3. L'office doit établir une planification annuelle et pluriannuelle des mesures à analyser (cf. chapitre 4.2). La planification doit être publiée.**
- 4. Il convient de remédier aux lacunes en matière de statistiques afin qu'elles soient mises à jour régulièrement (cf. chapitre 4.4). Pour atteindre cet objectif, l'OFT doit collaborer avec l'OFS et les autres offices du DETEC.**

Prise de position

1. Das BAV stützt sich bei seinen Arbeiten im Bereich Wirkungsmessung seit dem 3. Oktober 2003 auf das "Konzept Wirksamkeitsanalysen BAV". In dem Konzept hat das BAV alle wichtigen Fragen bezüglich Wirksamkeitsanalysen und Evaluationen geregelt: Ziele, Verantwortlichkeiten, Durchführung etc. Das Konzept beinhaltet auch Erläuterungen zu Einsatz und Zusammenspiel der verschiedenen Instrumente der Wirksamkeitsanalyse (Controlling, Monitoring, Indikatoren, Evaluationen).

2005 ist eine Überprüfung und ggf. Anpassung des Konzepts vorgesehen. Das BAV wird dabei die bisherigen Erfahrungen mit Evaluationen, die Empfehlungen der EFK und die Beschlüsse des Bundesrats vom 3. November 2004 berücksichtigen. Im Rahmen der Überarbeitung des Konzepts wird das BAV entscheiden, wie es den Einbezug anderer Ämter und die übergreifende Steuerung der Ressourcen verbessern kann.

2. Siehe Stellungnahme zu Empfehlungen 1 und 3.

3. Das BAV führt seit Oktober 2003 eine Jahresplanung und - als Basis dafür - eine längerfristige (mehrjährige) Themensammlung für Evaluationen durch. Für die Planung und die Koordination mit den anderen Bundesstellen sieht das Konzept des Bundesrats vom 03.11.04

³⁸ Le concept « Analyses des effets au sein de l'OFT » a été adopté par la direction le 3 octobre 2003.

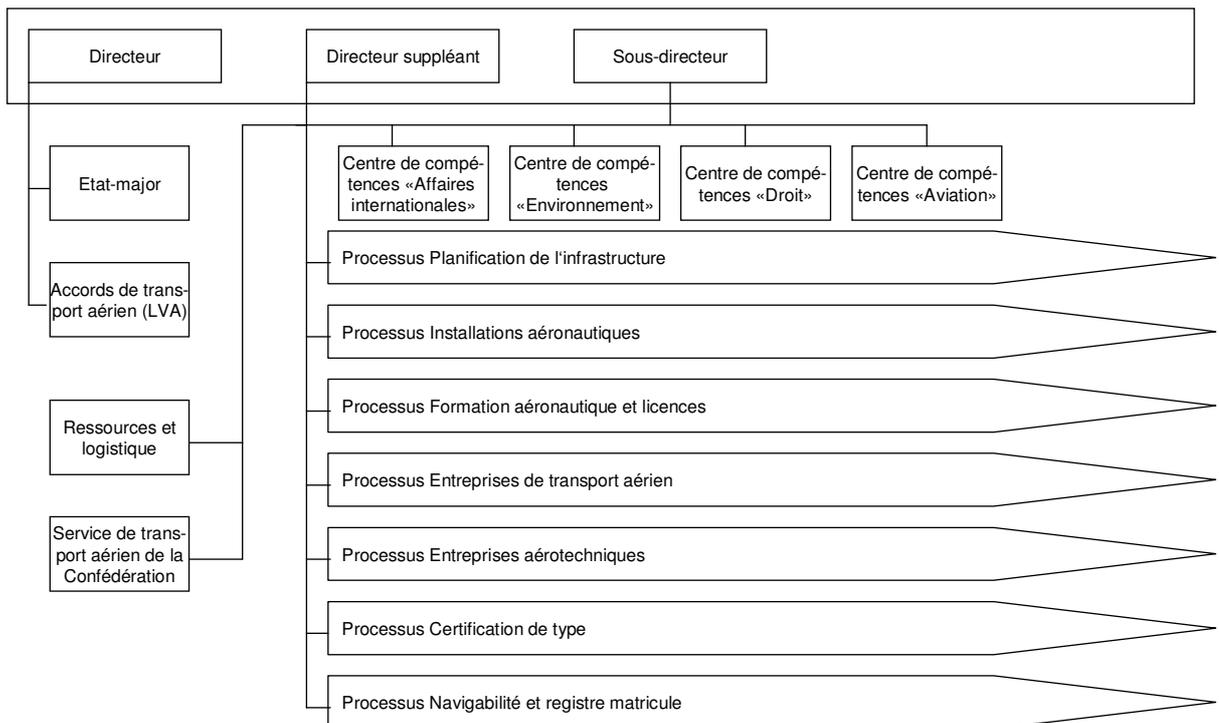
folgende Instrumente vor: die Jahresplanung der Bundeskanzlei (enthält Planung für Evaluationen) sowie die direkte Abstimmung innerhalb des UVEK und mit anderen Querschnittsämtern. Über diese Instrumente ist der Informationsaustausch zukünftig sichergestellt. Eine separate, aktive Publikation der Jahresplanung für Evaluationen des BAV ist daher nicht vorgesehen.

4. Die Aktualität der bestehenden Statistik hat das BAV bereits verbessert. Der weitergehende Handlungsbedarf im Bereich Verkehrsstatistik ist erkannt. Das BfS führt in Zusammenarbeit mit den UVEK-Ämtern derzeit ein Projekt zur Revision der gesamten Verkehrsstatistik durch. Dieses setzt für die einzelnen Verkehrsträger den Rahmen. Grundsätzliche Verbesserungen an der öV-Statistik kann das BAV erst vornehmen, wenn die Revision der Gesamtverkehrsstatistik erfolgt ist.

4 Office fédéral de l'aviation civile

L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) est compétent pour toutes les questions touchant à l'aviation civile tant publique que privée³⁹. Sa mission principale consiste à assurer la sécurité de l'aviation civile, aussi bien au niveau du matériel et de la maintenance, que des infrastructures, du personnel ou des transporteurs. Il surveille également la formation des pilotes et des personnes compétentes dans la maintenance. L'OFAC doit aussi garantir la viabilité de l'aviation civile suisse, notamment d'un point de vue économique, et jouer un rôle actif au sein des institutions internationales spécialisées dans ce secteur. Il effectue principalement des tâches techniques en lien avec la sécurité aérienne.

Graphique 7: Organigramme de l'Office fédéral de l'aviation civile⁴⁰



4.1 Contexte

L'OFAC et les autres institutions compétentes dans la gestion de l'aviation civile ont été placés au centre de l'actualité suite aux crises qui ont frappé le secteur aéronautique suisse ces dernières années : accident de Swissair (SR 111) à Halifax en 1998, accidents de Crossair près de Nassenwil en janvier 2000 et de Bassersdorf en novembre 2001, faillite de Swissair,

³⁹ Selon l'art. 7 de l'Ordonnance sur l'organisation du DETEC du 6 décembre 1999.

⁴⁰ Suite à la réorganisation de l'OFAC, un nouvel organigramme est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

accident d'Überlingen en juillet 2002. C'est dans ce contexte que le DETEC a donné en 2002 un mandat à l'*Institut néerlandais de l'aviation et de l'espace (NLR)*⁴¹ afin d'évaluer en profondeur la sécurité du transport aérien en Suisse. L'objectif consistait à analyser le rôle et la responsabilité de l'ensemble des acteurs de l'aviation civile compétents dans la gestion de la sécurité aérienne. Le rapport NLR⁴², rendu public en juin 2003, a révélé des lacunes à différents niveaux, notamment le rôle de l'office de l'aviation civile en tant qu'organe de surveillance et de régulation.

Des incertitudes planent au-dessus de l'office, non seulement suite à la publication du rapport NLR, mais aussi à cause de différents projets, en Suisse comme l'*Institut pour la sécurité technique* qui regrouperait différents services au sein du DETEC, et en Europe, comme la création de l'*Agence européenne pour la sécurité aérienne (EASA – European Aviation Safety Agency)* ou encore comme la création d'un ciel européen unique et l'élargissement des compétences d'*Eurocontrol (European Organisation for the Safety of Air Navigation)* dans le domaine de la surveillance de l'espace aérien. Ces projets, s'ils se réalisent, auraient des conséquences sur l'organisation même de l'office, certaines tâches se trouvant transférer vers d'autres organismes. Suite à la publication du rapport NLR, l'OFAC a adopté de nouvelles structures et une nouvelle organisation qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

D'une manière générale, l'OFAC est très dépendant des prescriptions et des règlements européens et internationaux du fait de l'interdépendance croissante dans la gestion de l'aviation civile et de la standardisation des réglementations et des contrôles. Les normes en matière de surveillance du transport aérien sont définies au niveau international. Plus de 80% des normes sont édictées par les organisations internationales et européennes spécialisées, comme l'*Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)*⁴³ ou les *Autorités conjointes de l'aviation (JAA / Joint Aviation Authorities)*⁴⁴. Ces organisations planifient et conduisent elles-mêmes des contrôles et des audits afin de voir si les réglementations sont mises en œuvre puis respectées.

Au niveau fédéral, l'aviation civile est une des composantes de la politique des transports. A ce titre, l'office peut être amené à collaborer avec d'autres offices comme l'*Office fédéral des transports*, l'*Office fédéral de l'environnement des forêts et du paysage*, l'*Office fédéral du développement territorial*, ou encore l'*Office fédéral de la statistique*. Par exemple, le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) qui vise à identifier les effets des infrastructures a été réalisé par l'*Office fédéral de l'aviation civile* en collaboration avec l'*Office fédéral du développement territorial*. Dans le domaine de l'environnement, l'OFEPF veille au respect des réglementations comme l'Ordonnance sur la protection contre le bruit. Concernant le transport aérien, l'OFAC doit composer avec d'autres organismes, parmi lesquels les *Forces aériennes*, le *Bureau d'enquête sur les accidents d'avion (BEAA)* qui dépend du Secrétaire général du département et *Skyguide* pour le contrôle de l'espace aérien. L'OFAC surveille les activités de Skyguide alors que le controlling de ses objectifs stratégiques relève de la compétence des secrétariats généraux du DETEC et du DDPS. Sur le plan législatif, la Loi sur l'aviation civile a été modifiée en 2002 suite à la fusion du contrôle aérien civil et militaire⁴⁵. Par ailleurs, l'office a déjà subi une réorganisation en 2000 et a adopté une structure matricielle avec la définition de produits et de processus orientés clients. Il a lui-même initié

⁴¹ Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium.

⁴² NLR (NATIONAAL LUCHT- EN RUIMTEVAARTLABORATORIUM / NATIONAL AEROSPACE LABORATORY) (2003). *Aviation Safety Management in Switzerland : Recovering from the Myth of Perfection*. Bern : DETEC, NLR-CR-2003-316.

⁴³ L'OACI s'assure du respect de la Convention de Chicago et édicte des normes en matière de sécurité.

⁴⁴ Les JAA regroupent les autorités de l'aviation civile de 37 pays européens. L'objectif est d'avoir une standardisation sur le plan technique (construction et entretien d'aéronefs), ainsi que sur le plan de la formation. Les JAA définissent des normes communes européennes, les *Joint Aviation Requirements (JAR)*, comme par exemple les standards pour les entreprises d'entretien (JAR 145), les standards pour les entreprises commerciales d'aviation (JAR-OPS-1) ou encore les standards pour les pilotes et l'octroi des licences de vol (JAR-FCL). Les JAR sont repris dans des ordonnances fédérales.

⁴⁵ 02.043 Message sur la modification de la loi fédérale sur l'aviation du 22 mai 2002.

ce processus, l'objectif étant d'adopter les critères GMEB et de définir une organisation qui puisse répondre à ces exigences, d'ici 2005.

4.2 Organisation en rapport avec l'analyse des effets

L'analyse des effets n'a jusqu'à présent pas été définie comme une priorité au sein de l'OFAC, si bien que l'organisation visant à prendre en compte l'analyse des effets reste limitée. La responsabilité de conduire des analyses incombe principalement aux processus et centres de compétences. Tout dépend ensuite des priorités fixées par les organisations internationales en matière d'audits. D'une manière générale, l'OFAC met traditionnellement plus l'accent sur la surveillance des aspects opérationnels, autrement dit techniques, et consacre une grosse partie de ses ressources à ces tâches.

Dans la réflexion que mène l'office en vue de l'adoption d'une démarche GMEB, il cherche à développer un controlling qui devrait centraliser les informations en fonction de la planification annuelle et pluriannuelle et offrir une vue d'ensemble des activités. L'office élabore également une chaîne d'impacts et cherche à définir des critères et des indicateurs pour l'ensemble du cycle, de l'input à l'outcome. Un tel modèle devrait apporter à l'office des possibilités pour pouvoir mesurer les effets de ses actions. Il poursuit ses efforts pour adopter des critères précis et clairement identifiables. Ceci constitue un pas important pour obtenir l'information nécessaire afin de mener des analyses sur les effets, aux différents niveaux de l'office.

La définition de ces indicateurs répond en partie aux lacunes relevées dans le rapport NLR, lacunes relatives à l'absence d'indicateurs d'efficacité. Cette étude s'est penchée sur les différentes étapes de la gestion de la sécurité aérienne, de la définition des objectifs à leur réalisation, jusqu'aux impacts produits et à l'analyse de ces impacts. L'institut NLR a relevé des lacunes, en particulier le manque d'information pour mener des analyses afin de connaître le niveau d'efficacité des mesures prises dans la gestion de la sécurité⁴⁶. NLR estime ainsi que l'OFAC n'est pas à même de déceler les principales tendances ou les problèmes émergents, ce qui rend difficile l'évaluation de l'efficacité en fonction des objectifs définis ou encore l'information du public⁴⁷. Il n'existe pas d'analyses systématiques des audits effectués par l'OFAC, à l'exception des inspections *SAFA (Safety Assessment on Foreign Aircrafts)* et le monitoring de la sécurité est quasiment inexistant⁴⁸. Or en l'absence d'indicateurs et de données récoltées de manière régulière et systématique, il est difficile d'identifier les menaces éventuelles.

4.3 Méthodes typiques

L'OFAC se base principalement sur des audits, quelques études et des statistiques. Les audits sont effectués par des inspecteurs de l'office et par les organisations internationales ; ils portent principalement sur les aspects liés à la sécurité. Ceux-ci concernent surtout les processus techniques de l'office, c'est-à-dire les processus entreprises aérotechniques, certification, navigabilité et registre matricule. Ils sont moins présents dans les processus formation et entreprises de transport aérien. Une dizaine d'audits ont été réalisés entre 2000 et 2002. Les audits des JAA sont effectués par des équipes mixtes composées par des représentants

⁴⁶ En particulier, l'absence d'indicateurs d'efficacité et l'absence de données collectées par l'OFAC dans le domaine de la sécurité, ainsi l'inexistence de rapports présentant les activités de régulation comme le nombre d'inspections ou les résultats des inspections (NLR, 2003 : 51).

⁴⁷ NLR (2003 : 96). L'OFAC estime qu'un manque d'effectifs ne lui a jusqu'à présent pas permis de mener de telles analyses.

⁴⁸ NLR (2003 : 74-75). Le rapport NLR a par exemple relevé que l'état-major de l'OFAC n'était pas vraiment conscient de l'accroissement des incidents (air proximity events) durant les deux dernières années (2001-2002).

des pays membres. Les JAA délivrent une certification si les critères sont remplis, notamment l'application des normes ou le respect des procédures. L'OACI a par exemple mené un audit en novembre 2000 portant sur la sécurité et la surveillance effectuée par l'office. L'OFAC applique en outre le programme d'audits SAFA pour le compte de la *Conférence Européenne de l'Aviation Civile (CEAC)*.

En dehors des audits liés à la sécurité, l'OFAC réalise ou mandate peu d'études. Dans le domaine de l'environnement, une étude scientifique a été initiée en 1997 par l'OFAC en collaboration avec l'EPFZ et le soutien de Swissair pour connaître les effets de la pollution à haute altitude⁴⁹. Entre 2001 et 2004, l'OFAC a mené une étude pour identifier les effets du transport aérien sur les oiseaux, en collaboration avec *l'Office de l'environnement, des forêts et du paysage* et la Station ornithologique de Sempach⁵⁰. Sinon les dernières études publiées sont anciennes, puisqu'elles datent des années 1980 et 1990⁵¹.

Les statistiques de l'OFAC sont basiques sachant que le service compétent collecte uniquement les informations sur les flux de trafic. Ces données ne sont pas directement analysées ; elles sont transmises à *l'Office fédéral de la statistique*. Ce dernier travaille sur la définition d'un nouveau concept pour la statistique des transports intégrant les données du transport aérien. Il existe également un projet européen *Airstat*, visant à harmoniser les données statistiques dans le domaine de l'aviation civile. Le *Bureau d'enquête sur les accidents d'avion* a un rôle important puisqu'il analyse les causes des accidents et autres incidents ; il publie une statistique annuelle des accidents d'aéronefs survenus en Suisse, ainsi que des accidents aéronefs immatriculés en Suisse survenus à l'étranger. L'étude NLR a identifié l'existence d'un conflit entre le *Bureau d'enquête sur les accidents d'avion* et l'OFAC pour l'analyse de ces données : en effet, l'OFAC ne souhaite pas mener de telles analyses sur la base des informations fournies par le bureau d'enquête ; il estime que le BEAA n'a pas la compétence pour mener ce genre d'analyse et suggère de confier cette tâche à *l'Office fédéral de la statistique*, même si cet office n'a pas les compétences techniques nécessaires pour analyser ces données⁵².

L'OFAC participe également à des groupes de travail. Par exemple pour la fusion du contrôle aérien civil et militaire, un groupe de travail *Helvetic Control (Helco)* avait été créé, incluant des collaborateurs du DETEC et du DDPS. Ce groupe a remis son rapport en avril 1999, rapport qui a servi de base au Conseil fédéral afin de regrouper les services du contrôle aérien en une seule entité. Ce rapport est basé sur deux analyses menées par les *Forces aériennes* et par *Swisscontrol / Skyguide*. Cette intégration des services de navigation aérienne est aussi une recommandation de *l'Organisation de l'aviation civile internationale* et constitue une réponse à l'accroissement du trafic aérien.

4.4 Stratégie en rapport avec l'analyse des effets

L'OFAC a adopté une stratégie en sept points, mais elle n'intègre pas encore l'analyse des effets. L'idée serait de confier cette tâche à un controlling qui devrait examiner si les objectifs sont atteints. La réflexion en vue de l'adoption d'un système GMEB est une initiative de l'office qui voit une opportunité d'avoir davantage de flexibilité tout en développant des instruments afin d'analyser la réalisation des objectifs et l'efficacité des actions entreprises. Ce-

⁴⁹ Il s'agit d'une recherche scientifique menée dans le cadre d'une thèse de doctorat portant sur le projet NOXAR (measurements of Nitrogen Oxides and ozone along Air Routes). BRUNNER, DOMINIK (1998). *One-year Climatology of Nitrogen Oxides and Ozone in the Tropopause Region – Results from B-747 Aircraft Measurements*. Zürich : ETH.

⁵⁰ Studie über den Einfluss des Flugverkehrs auf die Avifauna.

⁵¹ BUNDESAMT FÜR ZIVILLUFTFAHRT (1980): Bericht über die schweizerische Luftfahrtpolitik. BAZL/BAMF (1993): Die Auswirkungen der Luftfahrt auf die Umwelt.

⁵² NLR (2003): 73-74.

pendant, hormis cet exemple, les initiatives de l'office dans ce domaine demeurent limitées. Il définit ses priorités en fonction des normes et exigences internationales en matière d'audits.

Les impulsions pour mener des analyses peuvent venir d'autres acteurs, comme le DETEC ou le Parlement. L'étude de l'institut néerlandais NLR a été mandatée par le DETEC. La *Commission de gestion du Conseil des Etats* s'est récemment intéressée au rôle de l'administration fédérale dans la gestion de la crise Swissair⁵³. La *Commission de gestion du Conseil des Etats* estime que la Confédération doit mener des analyses afin d'anticiper les crises et que la sécurité doit faire l'objet d'une analyse continue. Les situations de crise servent principalement d'impulsion pour se pencher sur l'aviation civile et l'efficacité des mesures de régulation. L'OFAC estime que le transport aérien n'est que très rarement défini comme une priorité dans le cadre de la politique des transports. De ce fait, le besoin de disposer d'analyses ne s'est pas fait ressentir. De plus, l'office n'a que récemment pris conscience que sa mission consistait d'abord à contrôler, surveiller et réguler, alors qu'il se voyait auparavant plutôt dans un rôle de soutien à l'industrie aéronautique helvétique, en cherchant à maintenir un climat de confiance.

Des interventions parlementaires s'intéressent de temps à autre au transport aérien et cherchent à savoir si la Confédération et en particulier l'OFAC disposent de suffisamment d'analyses. Citons notamment le postulat Kurrus qui demande un rapport sur la politique suisse en matière de transport aérien⁵⁴. L'interpellation « pour un trafic aérien qui respecte l'être humain et l'environnement » du groupe socialiste⁵⁵ demandait si le Conseil fédéral dispose d'études pour connaître les effets des émissions sonores et de la pollution atmosphérique, ainsi que des études visant à apprécier les coûts réels du transport aérien (vérité des coûts). La réponse à cette interpellation a été avant tout préparée par l'*Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage*. La nouvelle statistique des transports que développe l'*Office fédéral de la statistique* devrait permettre de comparer les différents moyens de transport et apporter un élément de réponse sur les coûts réels du transport aérien. Il faut mentionner que l'OFAC doit veiller à ce que le transport aérien respecte la stratégie du développement durable décidée par le Conseil fédéral, tâche partagée avec l'office de l'environnement. La motion Leutenegger Oberholzer demandait des précisions sur la définition d'un concept garant d'une politique durable en matière de trafic aérien⁵⁶. Dans sa prise de position, le Conseil fédéral reconnaît qu'il n'existe pas d'analyse prenant en compte les coûts externes de l'aviation. Il est précisé que l'*Office fédéral du développement territorial* étudie avec l'OFAC la réalisation d'un compte pour mieux connaître les impacts du trafic aérien.

4.5 Utilisation des résultats des analyses

Les résultats des audits sont utilisés pour améliorer les prescriptions. Sur la base des inspections des JAA, l'OFAC peut donner une certification aux entreprises aéronautiques. Les audits des JAA offrent une assurance qualité et montrent que la Suisse respecte les normes en vigueur. L'office prend position sur les audits réalisés par l'*Organisation de l'aviation civile internationale*. Par exemple, suite à l'audit sur la surveillance dans le domaine de la sécurité, l'OFAC a informé l'organisation internationale que l'objectif était de remédier aux lacunes relevées et a présenté un plan d'actions contenant des mesures concrètes. Les résultats des enquêtes sur les accidents d'avion aboutissent quant à eux à des recommandations entraî-

⁵³ « Le rôle du Conseil fédéral et de l'administration fédérale en relation avec la crise Swissair », Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats, 19 septembre 2002 (02.063).

⁵⁴ 01.3375 Po. Kurrus Paul, 21 juin 2001.

⁵⁵ 01.3439 Ip. Groupe socialiste, 18 septembre 2001.

⁵⁶ 01.3761 Mo. Leutenegger Oberholzer Susanne, 13 décembre 2001.

nant souvent des modifications des consignes de sécurité ou de navigabilité ; tel a par exemple été le cas après l'analyse des causes de l'accident du vol SR 111.

L'office se base sur les résultats des études externes pour demander des crédits supplémentaires ou pour souligner le manque de ressources pour assumer certaines tâches. Il s'est ainsi appuyé sur l'audit sur la sécurité de *l'Organisation de l'aviation civile internationale* et le rapport de la *Commission de gestion du Conseil des Etats* sur la gestion de la crise Swissair. En revanche l'OFAC n'a pas conduit d'étude sur la libéralisation dans le transport aérien et n'a pas cherché à connaître les effets de la libéralisation, notamment sur la qualité des prestations, sur les possibilités d'économie ou encore sur le niveau de sécurité⁵⁷.

4.6 Synthèse

L'aviation civile est un domaine particulier dans le sens où les règles internationales sont très nombreuses et doivent être respectées au niveau national. L'OFAC reconnaît l'existence de lacunes et le faible niveau d'expérience en matière d'analyse des effets. La réflexion que mène actuellement l'office sur l'adoption d'un modèle d'impacts et la prise en compte des recommandations du rapport de l'institut NLR tout comme du rapport de la *Commission de gestion du Conseil des Etats* laissent présager une amélioration substantielle. L'accroissement des ressources en personnel devrait permettre de remédier aux problèmes existants, pour autant que la question de l'efficacité soit régulièrement examinée. L'absence d'indicateurs et de données de base a montré qu'il n'était pas possible de mener des analyses des effets et qu'il était dès lors difficile de savoir si l'office répondait aux objectifs fixés. De même, en l'absence d'analyse, celui-ci n'a pas pu identifier des dysfonctionnements et prendre les mesures nécessaires. L'OFAC est une très bonne illustration des conséquences liées à un manque d'analyse pour savoir si l'office remplit ses tâches de surveillance. Il démontre ainsi la nécessité de renforcer des analyses mesurant les effets des mesures.

Recommandations:

- 1. Le Contrôle fédéral des finances recommande que l'Office fédéral de l'aviation civile développe des mécanismes s'assurant que les objectifs fixés ont été atteints (cf. chapitres 4.1 et 4.3 au début du présent rapport). Il s'agit de définir des objectifs mesurables et de rendre compte périodiquement de l'efficacité des actions menées.**
- 2. L'office doit fixer des priorités en matière des mesures à analyser et définir une planification annuelle et pluriannuelle qui doit être publiée (cf. chapitre 4.2).**
- 3. L'ensemble des informations concernant l'analyse des effets, que ce soit la planification des analyses, les résultats et leur mise en œuvre doit être centralisé à l'état-major de l'office.**
- 4. L'office doit s'assurer que l'accès aux données de base dans l'ensemble des domaines qui sont placés sous sa compétence (sécurité, maintenance, formation,...) est garanti. C'est un préalable pour pouvoir mener des analyses et avoir une appréciation de l'efficacité de l'action de l'office (cf. chapitre 4.4).**

⁵⁷ Il existe par exemple une recherche effectuée dans le cadre du PNR 41 : OLIVA, CARL, HÜTTENHOSER, CORNELIA UND JOST LÜCKING (2000). *Liberalisierung im Flugverkehr. Folgen für die Schweiz*. Bericht des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“, Bericht D8, Zürich. Il s'agit d'une évaluation « ex ante » sur les effets attendus de la libéralisation du transport aérien.

Prise de position

1. Gestützt auf die Empfehlungen des holländischen Luft- und Raumfahrtinstituts NLR über die Sicherheit in der schweizerischen Zivilluftfahrt wurde das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zum 1. Januar 2005 umfassend reorganisiert. Dabei wurde neben dem Direktionsstab auch eine Stabsstelle für Sicherheitsfragen, die Einheit Sicherheits- und Risikomanagement, eingerichtet.

Eine zentrale Aufgabe des Direktionsstabs ist das Erstellen der strategischen Planung und die Ausübung des strategischen Controllings des Amtes. Die Implementierung eines Indikatorensystems, welches über Jahre hin jährlich anwendbar ist, ist eines der Jahresziele 2005.

Der Bereich Sicherheits- und Risikomanagement (SRM) sorgt dafür, dass der Sicherheit in der Amtstätigkeit oberste Priorität eingeräumt wird und Risiken auf ein Minimum reduziert werden. Dafür bedient sich der Bereich der standardisierten Erfassung und Analyse aller sicherheitsrelevanten Ereignisse. Die Amtsleitung wird monatlich über die aktuellen Entwicklungen unterrichtet.

2. Der zum 1. Januar 2005 neu geschaffene Bereich Sicherheits- und Risikomanagement (SRM) ist unter anderem das Werkzeug des BAZL für die systematische Durchführung von Audits. SRM ist verantwortlich für die Planung, Prioritätensetzung und systematische Auswertung in diesem Bereich (vergl. 1).

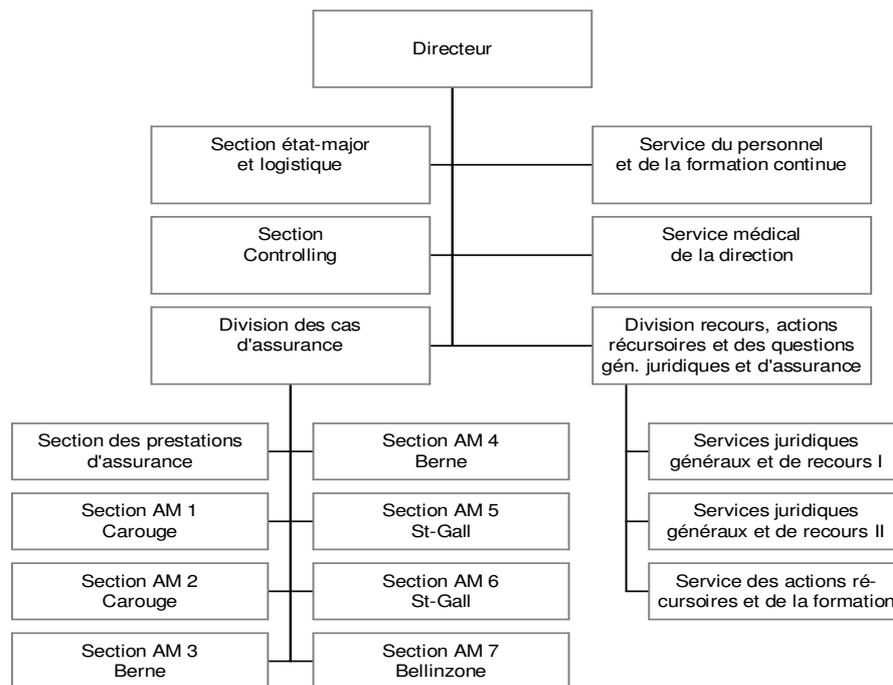
3. Das strategische Controlling der Amtsziele des BAZL ist in der neuen Organisation zentral im Direktionsstab angesiedelt. Die systematische Überwachung aller sicherheitsrelevanten Daten und Ereignisse geschieht bei der direkt dem Direktor unterstellten Einheit Sicherheits- und Risikomanagement (vergl. 1).

4. Der Zugang zu allen zur Erfüllung des Amtsauftrags nötigen Daten im Zuständigkeitsbereich ist wünschenswert. Das BAZL bemüht sich, dort wo notwendige Daten nicht uneingeschränkt zur Verfügung stehen, diesen Missstand zu beheben.

5 Office fédéral de l'assurance militaire

L'Office fédéral de l'assurance militaire (OFAM) a comme principale mission de garantir la couverture d'assurance de tous les risques d'affections⁵⁸, y inclus les conséquences économiques, des personnes au service de la Confédération dans le cadre du maintien de la sécurité et de la paix et d'encourager la réadaptation des personnes couvertes par l'assurance militaire.⁵⁹ Les services assurés sont notamment le service militaire et le service de la protection civile, les actions du corps suisse d'aide humanitaire, les actions de maintien de la paix et de bons offices de la Confédération, ainsi que le service civil. Les personnes assurées à titre professionnel⁶⁰ ont la possibilité de s'assurer auprès de l'assurance militaire après leur départ. Elles doivent verser des primes qui sont les mêmes pour toute la Suisse. Pour faciliter le contact avec les assurés et pour tenir compte des diversités régionales et culturelles, les cas d'assurance sont traités de manière décentralisée dans les bureaux de Carouge (GE), Berne, St-Gall et Bellinzone.

Graphique 8: Organigramme de l'Office fédéral de l'assurance militaire



⁵⁸ Ceci inclut les maladies, les accidents ainsi que des rentes.

⁵⁹ Art. 12. al. 2 de l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (RS 172.212.1) du 28 juin 2000 (Etat le 20 janvier 2004).

⁶⁰ Selon l'art. 1a, al. 1 let. B LAM quiconque est au service de la Confédération en tant que membre du corps des instructeurs de l'armée, membre du corps des gardes-fortifications, membre en uniforme de l'escadre de surveillance, contrôleurs d'armes ou remplaçant de celui-ci, agent en uniforme du Dépôt fédéral des chevaux de l'armée, garde de place de tir, chef de place de tir ou infirmier militaire, instructeur de la protection civile.

5.1 Contexte

Le statut de l'OFAM a été examiné à plusieurs reprises au cours des dix dernières années. En 1992, lors de la révision totale de la Loi fédérale sur l'assurance militaire⁶¹ suite à une motion parlementaire de 1981, le parlement a soutenu sans réserve le statut actuel. L'OFAM a fait l'objet de plusieurs visites de la Délégation des finances en 1995 et 1998 ainsi que de la Commission de gestion du Conseil national en 1998. Elles s'intéressaient notamment au statut de l'office ainsi qu'à la Clinique fédérale de réadaptation (CFR) de Novaggio. En 1999, les parlementaires se sont prononcés en faveur de la poursuite d'une gestion de l'assurance militaire par l'OFAM au sein de l'Administration fédérale tout en recommandant de céder la Clinique fédérale de réadaptation. En raison des profondes réformes prévues dans l'armée et la protection civile, l'OFAM a décidé en 1998 de soumettre la structure et le financement de l'OFAM à l'examen d'un groupe de travail formé de représentants de l'OFAM ainsi que d'experts externes à l'administration. Ce travail a débouché sur deux rapports dont l'un a traité des concepts possibles d'une assurance militaire tandis que le deuxième a porté sur des analyses détaillées du financement et de la structure de l'assurance militaire.⁶² La mise en œuvre des recommandations de ces rapports, soit le transfert des tâches de l'OFAM dans le troisième cercle et d'en faire un établissement de droit public est en suspens.

Une révision partielle de la Loi sur l'assurance militaire était en cours de préparation. Mais elle a été repoussée car selon l'OFAM il s'agissait de se concentrer sur l'essentiel, à savoir le transfert de la Clinique fédérale de réadaptation de Novaggio à l'*Ente ospedaliero cantonale* à Bellinzone qui a été réalisé en juillet 2003. Elle avait pour but entre autres d'introduire des primes à la charge des employés, soit une partie de l'assurance maladie de base et une partie de l'assurance accident non professionnelle ainsi que le plafonnement des indemnités pour les soins à domicile. L'introduction des primes pour les personnes assurées à titre professionnel pour des prestations fournies par l'assurance militaire en lieu et place de l'assurance obligatoire des soins et de l'assurance accident pour les accidents non professionnels est prévue dans le cadre de la Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003⁶³ actuellement discutée dans les Chambres fédérales.

De plus, l'OFAM est confronté à un changement de chef de département ainsi qu'au départ à la retraite de son directeur. Avec l'arrivée du nouveau chef de département début janvier 2003, l'OFAM a été prié de participer à un projet examinant l'intégration de l'assurance militaire à la *Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (SUVA)*. Sur la base de ce projet a été élaboré un message relatif à la loi fédérale sur le transfert à la SUVA de la gestion de l'assurance militaire qui a été adopté par le Conseil fédéral le 12 mai 2004.

En vertu de la loi, la prévention n'apparaît pas dans la mission de l'OFAM. Néanmoins celui-ci estime nécessaire de soutenir voire d'encourager les efforts des offices concernés dans ce domaine. C'est la raison qui explique la collaboration avec différents partenaires au niveau de l'administration fédérale comme la Commission militaire pour la prévention d'accidents ainsi qu'avec des partenaires externes comme la SUVA ou le *Bureau suisse de prévention des accidents (BPA)*. Bien que l'OFAM ne gère pas de projets de prévention, il est présent dans des groupes de travail et a la possibilité de participer aux coûts de certains projets. Le relevé statistique montre que les cas nouveaux sont en forte diminution. En revanche, les raisons précises conduisant à cet effet ne sont pas analysées.

⁶¹ Loi fédérale sur l'assurance militaire du 19 juin 1992 (LAM).

⁶² Überprüfung der Finanzierung und der Strukturen des Bundesamtes für Militärversicherung. Projektbericht Phase I: Konzept zu Handen des Direktors des Bundesamtes für Militärversicherung vom 11. Februar 1999 sowie Projektbericht Phase II: Detailanalysen zur Finanzierung und Struktur der Militärversicherung zu Handen des Direktors des Bundesamtes für Militärversicherung vom 26. September 2000.

⁶³ Art. 13. al. 2 Assurés à titre professionnel de la Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003 (en préparation). Les primes seraient introduites en janvier 2006.

Ce qui distingue l'OFAM des assurances-maladie et des assurances-accident est la marge de manœuvre dans le domaine des prestations de l'assurance qui est plus grande. Il dispose notamment d'un catalogue de prestations étendues comme par exemple dans le domaine de la réinsertion professionnelle.

5.2 Organisation en rapport avec l'analyse des effets

La section du *controlling* a été créée en 1999 suite à une réorganisation partielle de l'office. Responsable de l'inspectorat des finances, du *controlling* administratif ainsi que du service statistique, cette section s'occupe également de la planification et de la coordination des analyses servant comme outil pour le contrôle des tâches au niveau de l'office. Elle procède en outre à un contrôle des directives de la législation de l'assurance militaire. Les informations recueillies au sein de l'office par un *controlling* effectué dans toutes les sections sont centralisées dans cette section grâce à un reporting régulier.

Des groupes de travail permanents et temporaires – pour la plupart internes - sont établis par la direction pour traiter des problèmes spécifiques. Depuis dix ans l'office dispose par exemple d'un groupe chargé d'examiner les rentes tous les trois ans. Le groupe de travail *Coordination comptabilité ISM II et statistique*, établi en 1999 s'occupe de la coordination de l'application des directives par les bureaux décentralisés et réfléchit sur les effets des recommandations en matière statistique. L'OFAM n'a pas recours à des bureaux externes pour des projets dans le domaine d'analyse des effets. En 2002 le chef de l'Etat-major et de la logistique a initié un *controlling* des recommandations de la section *controlling* et de l'inspectorat des finances.

L'OFAM entretient également des contacts dans d'autres domaines comme la réintégration professionnelle avec par exemple *l'Orientation professionnelle suisse* ou l'Assurance invalidité. Avec les assurances privées il n'entretient en revanche pas de contact régulier. Le contact avec les patients permet à l'OFAM de mieux connaître leurs problèmes. C'est la raison pour laquelle il est également présent dans les organisations de patients lors des assemblées annuelles des délégués.

5.3 Méthodes typiques

La section *controlling* analyse le développement et la mise en œuvre de la législation sur l'assurance militaire sur la base des données statistiques. A l'instar de l'analyse sur les compléments pour les soins à domicile elle effectue des analyses complémentaires pour avoir une bonne connaissance du développement des prestations. Les résultats statistiques montrent parfois un besoin d'étudier des cas plus en profondeur. C'est pourquoi, en 1990, l'OFAM a effectué une enquête auprès des patients pour savoir si on devait élargir les prestations dans le domaine des pensions de réversion. Le même type d'enquête est prévu pour analyser le plafonnement prévu des indemnités pour les soins à domicile.

Les statistiques font l'objet d'un rapport annuel qui est rendu public depuis 1996. Ils informent notamment sur l'activité de l'office allant du nombre du personnel de l'office aux montants des prestations. Il s'agit d'observer la mise en œuvre des règlements de la législation et de voir si des adaptations – aussi dans le domaine de la prévention - sont nécessaires.

5.4 Stratégie en rapport avec l'analyse des effets

L'OFAM est devenu plus proactif au cours de ces dernières années suite à la mise en examen répétée de son statut de la part des institutions parlementaires, au développement dans le domaine des assurances sociales ainsi qu'à un intérêt croissant aux coûts de l'OFAM.

En effet, les parlementaires se sont surtout intéressés au statut de l'assurance militaire en général plutôt qu'aux effets des actions de l'office ou de ses prestations. Les interventions parlementaires sont plutôt rares. Le sujet préféré des interventions parlementaires est le statut de l'office comme le montre l'interpellation du Conseiller aux Etats Philipp Stähelin⁶⁴ qui a demandé en 2000 des informations sur le développement en matière de l'assurance militaire.

L'OFAM a renforcé la section *controlling* et amélioré les statistiques. Par conséquent les analyses statistiques sont utilisées comme un instrument d'aide à la décision. Il dispose donc depuis quelques années d'un service qui a la mission de coordonner toutes les activités pour une meilleure gestion de l'office. Ceci inclut les groupes de travail permanents ou temporaires ainsi que les analyses statistiques. L'initiative de mettre sur place un groupe d'experts qui a examiné le futur développement montre une attitude proactive de l'office. Quant aux prestations, la préparation de la révision de la Loi sur l'assurance militaire en 1992 a permis d'effectuer quelques changements au niveau des rentes qui s'avéraient nécessaires suite à des réflexions approfondies.

5.5 Utilisation des résultats des analyses

Les résultats du *controlling* et des statistiques sont utilisés pour avoir de plus amples informations sur les prestations de l'office ainsi que sur leur législation. Ils servent donc notamment à améliorer le travail à l'interne. Sur la base des résultats du *controlling* découlent des questions exigeant de prendre des mesures adéquates. Par exemple, les rentes accordées sont examinées tous les trois ans. Ces analyses peuvent aboutir à une adaptation de la rente ou même à une annulation de ces dernières. Le faible taux de recours donne un *feed-back* sur la qualité sur le traitement des cas et peut également donner des indices sur le niveau de satisfaction des clients.

Lors de la révision de loi en 1992, l'OFAM a proposé quelques adaptations du niveau des rentes qui ont été acceptées par le parlement. La récente réflexion sur les compléments pour les soins à domicile a abouti à une proposition de plafonnement du coût dans la prochaine révision de loi.

Les deux rapports sur le futur développement de l'OFAM, réalisés par un groupe d'experts n'ont pas encore déployé leurs effets suite à des changements de la direction de l'office et du département. En revanche en ce qui concerne la Clinique fédérale de réadaptation à Novaggio, il a été cédé à l'*Ente hospitaliero cantonale* du canton de Tessin le 1^{er} juillet 2003.

Depuis 2002, le chef de l'Etat-major et logistique s'occupe également du suivi des recommandations formulées par la section *controlling*. Des analyses sont effectuées pour savoir si les recommandations ont été mises en place.

5.6 Synthèse

Grâce à un bon service statistique et au *controlling* l'OFAM met l'accent sur le contrôle de ses activités, en particulier de ses prestations. Des rapports informent régulièrement sur ses activités et depuis peu, les recommandations sont contrôlées pour mieux connaître leurs ap-

⁶⁴ Statut de l'assurance militaire. Interpellation de Philipp Stähelin du 21 juin 2000 (00.3316).

plications. D'une manière générale l'OFAM dispose d'une bonne coordination de tout ce qui est fait au sein de l'office.

Cependant, bien que stipulée par la récente *Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur*, l'analyse des effets de la législation sur l'assurance militaire n'est pas menée par le biais d'études approfondies. Les réflexions faites par l'OFAM se basent essentiellement sur des statistiques. Des enquêtes auprès des assurés ne sont que rarement effectuées.

Grâce à des contacts réguliers avec différents partenaires dans le domaine des assurances sociales et la participation dans plusieurs groupes de travail, il parvient à avoir un feed-back sur son travail.

Recommandations:

- 1. Le Contrôle fédéral des finances recommande que l'OFAM précise les mesures à évaluer comme l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur le prévoit.**
- 2. L'office doit adopter une planification annuelle et pluriannuelle en fixant des priorités en matière d'analyses des effets (cf. chapitre 4.2 au début du présent rapport). Cette planification doit être publiée.**

Prise de position

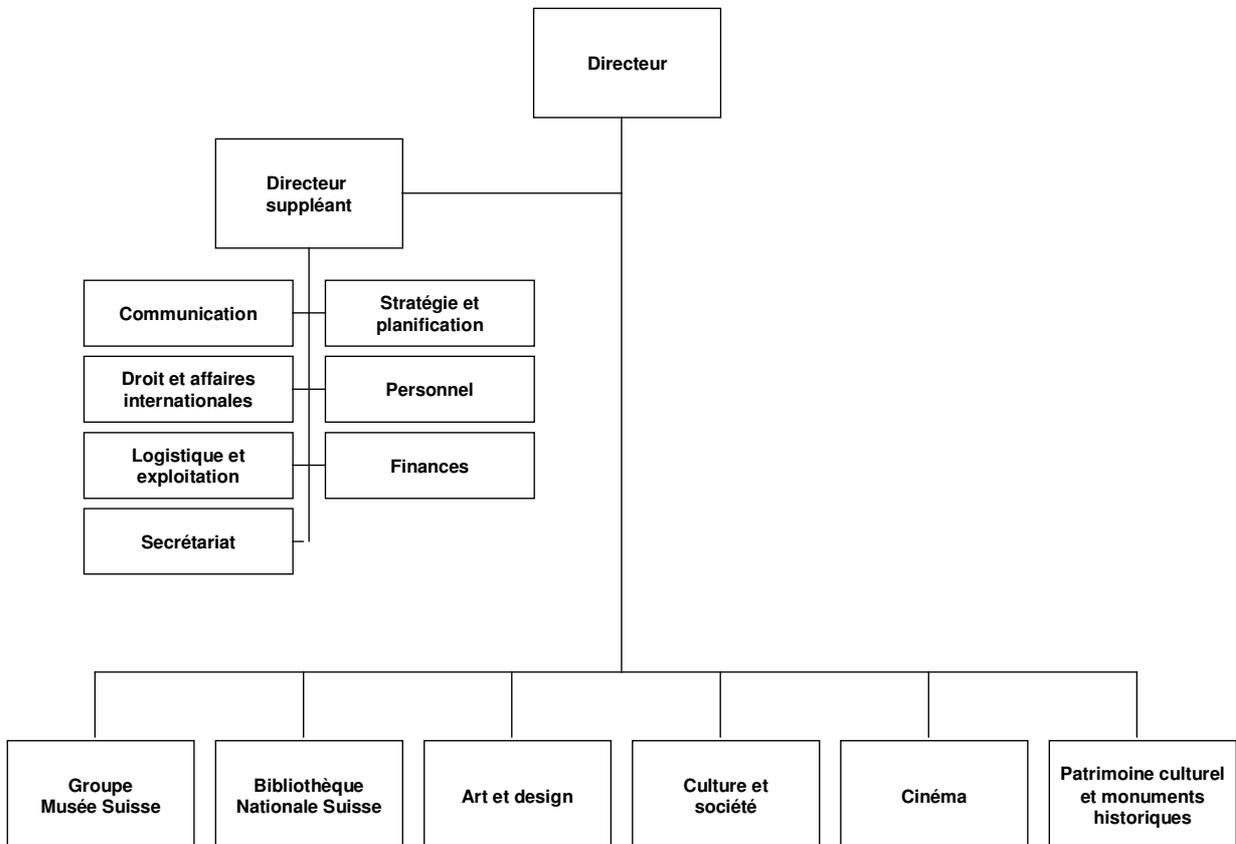
Bekanntlich wird das BAMV voraussichtlich Mitte 2005 aufgehoben und die Militärversicherung (MV) in die Suva integriert. Dies hat auch eine entsprechende Streichung des BAMV aus der Organisationsverordnung für das EDI zur Folge.

Bei dieser veränderten Ausgangslage können wir als Bundesamt die von Ihnen formulierten Empfehlungen nicht mehr umsetzen. Uns ist nicht klar, ob und inwieweit die Suva an diese Empfehlungen gebunden ist. Wir schlagen deshalb vor, diese Frage zwischen den Betroffenen (Suva, MV, GS EDI und allenfalls BAG als neue Aufsichtsinstanz über die MV) eingehend zu erörtern und zu klären.

6 Office fédéral de la culture

L'Office fédéral de la culture (OFC) est chargé des questions relatives à la politique culturelle, à savoir l'encouragement de la culture, la conservation du patrimoine, ainsi que la transmission des valeurs culturelles. Pour accomplir cette mission, il doit créer les conditions favorisant la création artistique indépendante, et garantir une offre culturelle variée ; il doit également veiller à l'entretien du patrimoine culturel, encourager les échanges culturels et favoriser la compréhension entre les communautés linguistiques et culturelles⁶⁵. La monographie concerne l'ensemble de l'office, mais les illustrations se concentrent sur les sections cinéma, culture et société, ainsi que sur le Musée suisse.

Graphique 9: Organigramme de l'Office fédéral de la culture (simplifié)



6.1 Contexte

L'organisation de l'OFC est à l'image de ses tâches qui se divisent entre la conservation (musée suisse et bibliothèque nationale) et la promotion de la culture (arts et design, patrimoine, cinéma, culture et société). Les domaines d'activité sont très variés, parfois même à l'intérieur d'une section ; la section culture et société s'occupe, par exemple, de la politique

⁶⁵ Selon l'art. 6 de l'Ordonnance sur l'organisation du DFI du 28 juin 2000.

des langues, de la politique de la jeunesse, de l'illettrisme, de l'éducation des adultes, des écoles suisses à l'étranger, de la promotion de la lecture et de la littérature ou encore des gens du voyage. L'OFC octroie des subventions à de multiples associations et fondations. La multitude des tâches rend toute analyse des effets compliquée et il est difficile d'avoir une vue d'ensemble, même au sein de certaines sections.

Il existe des commissions fédérales spécialisées dans plusieurs domaines, et elles sont les partenaires privilégiées de l'OFC : commission fédérale des arts appliqués ; commission fédérale des beaux-arts ; commission fédérale du cinéma ; commission fédérale des monuments historiques, commission fédérale pour la jeunesse, commission pour l'encouragement de l'instruction de jeunes Suissesses et Suisses de l'étranger. L'OFC travaille également avec de très nombreuses institutions actives dans le domaine de la culture. Il collabore en outre ponctuellement avec d'autres offices fédéraux ou avec des partenaires cantonaux, en fonction des thèmes et des compétences. Dans le domaine de la culture, les cantons ont de larges compétences en vertu de l'art. 69 al. 1 de la Constitution fédérale. Ils ont notamment des prérogatives très étendues dans le domaine de la politique des langues ou de la politique de la jeunesse. L'OFC estime que l'acquisition des données de base auprès des cantons complique la tâche pour mener des analyses sur l'efficacité des mesures.

6.2 Organisation en rapport avec l'analyse des effets

En matière d'analyse des effets, chaque section est autonome pour définir ses besoins et pour mener les analyses qu'elle juge nécessaire. Il existe de grandes différences entre les sections, et parfois à l'intérieur même d'une section, en fonction des crédits et des projets. Les analyses dans le domaine de la promotion de la culture sont récentes, alors que la réorganisation du Musée suisse et de ses annexes a généré une réflexion plus ancienne. Un poste de controlling est intégré à la section support et planification de l'office, et correspond à un instrument de pilotage de l'office. Ses tâches ne sont pas encore clairement définies, mais il devrait s'orienter vers une analyse systématique des objectifs de l'office. Quelques analyses en profondeur sont menées en fonction des dossiers à traiter et des priorités politiques. La section cinéma a conduit la réflexion la plus aboutie afin de pouvoir évaluer les effets des mesures d'encouragement. L'évaluation est désormais incluse dans la nouvelle loi sur le cinéma⁶⁶. Au sein de la section, un collaborateur s'occupe de l'évaluation et de la statistique.

Parmi les partenaires de l'OFC, Pro Helvetia a introduit un service d'évaluation en 2002, mais il est trop encore trop tôt pour juger la portée de ce changement. En fonction de leurs mandats, les commissions fédérales peuvent mener des analyses. La Commission fédérale pour la jeunesse « (...) a pour mandat d'observer et d'analyser l'évolution des jeunes dans la société. Elle est aussi chargée (...) d'examiner les conséquences qu'auront d'importantes dispositions légales pour la jeunesse »⁶⁷. Cependant, les rapports de cette commission ne se penchent pas systématiquement sur les effets des mesures. La Commission pour l'éducation des Suisses à l'étranger établit un rapport annuel faisant le point de la situation sur la base de statistiques⁶⁸. Les institutions qui bénéficient de subventions de l'OFC examinent de temps en temps les effets des mesures, soit à leur initiative, soit sur demande de l'office. Par exemple la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » a mandaté une étude en 1999 afin d'identifier les problèmes des gens du voyage dans le cadre de l'aménagement

⁶⁶ L'évaluation est prévue dans le cadre de l'art. 12 de la Loi fédérale sur la culture et la production cinématographiques (LCin) du 14 décembre 2001 (RS 443.1).

⁶⁷ www.bak.admin.ch/kultges/f/th_jugepoli.htm, 26.09.2002. Cette commission travaille occasionnellement avec des instituts spécialisés comme le Forum suisse pour l'étude des migrations.

⁶⁸ « Die Ausbildung junger Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer : Finanzielle Situation und Zukunftsperspektiven ». Auslandschweizer-Ausbildungskommission, Bericht vom 20. September 2002.

du territoire, en particulier la question des emplacements mis à leur disposition⁶⁹. Cette fondation a pour mandat d'assurer et d'améliorer les conditions de vie des gens du voyage en Suisse et de contribuer à la sauvegarde de leur identité culturelle. Elle bénéficie d'un crédit-cadre pour quatre ans et ses activités doivent faire l'objet d'une évaluation en vue du renouvellement du soutien financier de la Confédération⁷⁰.

6.3 Méthodes typiques

D'une manière générale, les méthodes sont encore peu développées, et les indicateurs permettant de mener des analyses de manière systématique sont rares. L'évaluation de projet se fait très souvent entre collègues, de manière informelle et discursive. Les contrats de prestation avec les organismes que l'OFC soutient, font l'objet de discussion sur les buts et les moyens, mais les analyses plus approfondies sont peu nombreuses. Les feedback de la part des associations ou fondations se font souvent de manière informelle. Au cas par cas, la section compétente peut demander une évaluation externe avant de renouveler un contrat.

Depuis 1995, l'OFC récolte des informations et des statistiques pour avoir une idée du taux de fréquentation du Musée nationale suisse et de ses annexes⁷¹, ainsi que de la Bibliothèque nationale. Depuis 1999, l'OFC et le Musée national effectuent de manière systématique et régulière des enquêtes de satisfaction auprès des visiteurs du musée, et mènent aussi des enquêtes auprès des non-visiteurs. Les statistiques distinguent le nombre de visiteurs entre les collections permanentes et les expositions temporaires⁷². L'OFC cherche à mieux connaître les attentes du public et a recours à des spécialistes de marketing et de relations publiques pour mener de telles analyses. Le musée n'a en effet de raison d'être que s'il répond aux attentes des visiteurs. Ces réflexions et ces analyses ont influencé les projets de réorganisation du musée. Autre conséquence, le musée a intensifié son programme d'expositions temporaires et thématiques, et organise des manifestations qui servent à renforcer l'image du musée. Les enquêtes de satisfaction et les études de marketing aboutissent à des rapports qui sont transmis à l'OFC ainsi qu'à la Commission du Musée national.

Ponctuellement, les sections de l'OFC peuvent recourir à des spécialistes ou des instituts externes pour mener des analyses. Par exemple, l'expérience de *Succès Cinéma*, a servi de phase pilote pour tester les mécanismes d'encouragement liés au succès des films ; elle a débuté le 1^{er} janvier 1997 et a bénéficié d'une période d'essai de cinq ans⁷³. Ce projet a fait l'objet d'une évaluation externe, confiée à l'Institut de sciences politiques de l'Université de Berne. Autre exemple, l'OFC a mandaté l'Institut Prognos pour analyser l'impact du prix fixe du livre⁷⁴. L'OFC a également soutenu une étude menée au sein de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) comparant les politiques cantonales de la jeunesse⁷⁵. Un nouveau Programme national de recherche (PNR) a été lancé en janvier 2003, consacré au thème de la diversité linguistique et de la compétence linguistique en Suisse.

⁶⁹ EIGENMANN REY RIETMANN (2001): *Les gens du voyage et l'aménagement du territoire – Rapport d'expertise*. Saint-Gall : EIGENMANN REY RIETMANN BSP/FSU, traduit en français par Jean P. Grenier. Une enquête a été menée auprès des cantons et des communes ayant des emplacements permanents ou de transit pour les gens du voyage.

⁷⁰ Message concernant un nouveau crédit-cadre pour la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » pour les années 2002-2006, du 14 février 2001 (01.012). Le message fait le bilan des activités menées par cette fondation durant la première période (1997-2001).

⁷¹ En 1995-1996, l'OFC s'est aperçu d'une baisse de fréquentation du musée national.

⁷² L'OFC a ainsi pu constater que le nombre de visiteurs pour les collections permanentes était en chute libre, alors que le nombre de visiteurs pour les expositions temporaires augmentait de manière significative.

⁷³ Message concernant la Loi fédérale sur la culture et la production cinématographiques du 18 septembre 2000 (00.078).

⁷⁴ NEIGER, FÉLIX ET JOSEF TRAPPEL (2001). *Le marché du livre et le prix imposé en Suisse*. Bâle : Prognos.

⁷⁵ FROSSARD, STANISLAS (2003). *Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse. Aperçu, tendances et analyse*. Lausanne : IDHEAP.

L'OFC estime qu'il s'agit d'une chance unique pour acquérir des connaissances et de l'information en vue de préparer les mesures de la future loi sur les langues.

Grâce à la nouvelle loi sur le cinéma, une statistique du cinéma a pu être créée ; l'inexistence d'une telle statistique empêchait jusqu'alors de mener des analyses approfondies. Elle prévoit en effet l'obligation pour les partenaires privés, notamment les diffuseurs et les distributeurs, de communiquer les données. L'élaboration de cette loi a généré une réflexion sur les mesures d'encouragement au cinéma et sur la définition de critères tant quantitatifs que qualitatifs permettant d'avoir une idée sur l'effet de ces mesures. La définition de tels critères est difficile, car il faut éviter les résultats biaisés, ce qui donnerait une image déformée de la réalité. Le concept statistique a été élaboré en collaboration avec l'OFS⁷⁶. La statistique cherche à identifier les différences en fonction des régions et en fonction des domaines, production (documentaires, courts-métrages, long-métrages, co-productions minoritaires avec participation étrangère), diversité de l'offre, formation, formation continue, écriture de scénarios. Ces données permettent ensuite de mener des analyses sur les effets des mesures d'encouragement⁷⁷. Une évaluation interne et une évaluation externe sont prévues. L'évaluation interne se fait chaque année, alors que l'évaluation externe cherche à évaluer le concept même du régime d'encouragement et la pertinence des priorités, à la fin d'une période de trois à cinq ans, pour laquelle les objectifs sont définis.

6.4 Stratégie en rapport avec l'analyse des effets

L'analyse des effets n'a, pendant longtemps, pas été une priorité de l'office. Certes, il y a toujours eu une volonté de travailler sur la base d'objectifs, et l'esprit de l'évaluation était déjà présent. Mais pour autant, il n'existait pas d'instruments permettant d'évaluer ou même d'analyser les effets. Cependant une prise de conscience est perceptible au sein de l'office quant à l'utilité d'avoir une meilleure connaissance des effets déployés. Il est de plus en plus admis que la politique de la culture doit être soumise aux mêmes critères et aux mêmes exigences que les autres politiques publiques, même si des résistances existent. Il y a une tendance à ne plus se focaliser sur les effets immédiats des subsides. Davantage de crédits commencent à être octroyés sur la base de contrats de prestation, pour lesquels il s'agit de définir des produits et des objectifs. Cette stratégie présente l'avantage de pouvoir mieux piloter les organisations qui reçoivent des subventions et définir plus précisément les objectifs. L'OFC s'est engagé dans la réorganisation du Musée national. Celui-ci devrait obtenir une plus grande autonomie grâce à l'adoption d'une nouvelle loi le transformant en établissement de droit public au bénéfice d'une convention de prestations⁷⁸. Un important travail a été nécessaire pour définir des indicateurs.

Tout dépend également de l'agenda et des priorités politiques du moment pour lancer une analyse ou pour utiliser les résultats d'une analyse. Un dossier devient souvent prioritaire à cause de facteurs exogènes. Dans certains domaines, les sections sont autonomes, alors que dans d'autres domaines, elles ont besoin du soutien de l'office ou du département. Par exemple, dans le cadre de la lutte contre l'illettrisme, l'Association *Lire et Ecrire* a lancé une pétition, « Lire et écrire : un droit ! », remise au Parlement, puis transmise au Conseil fédéral en 1999. L'OFC a, par la suite, commandé un rapport sur la question de l'illettrisme pour faire le point de la situation et pour étudier les possibilités d'améliorer la prévention. L'utilisation de cette étude parue en 2002 est le résultat de plusieurs facteurs concomitants. Cette étude

⁷⁶ Les données sont collectées par Pro Cinema ; puis l'OFS fait une première analyse, avant de les transmettre à l'OFC qui va procéder à une analyse plus approfondie des résultats.

⁷⁷ Le régime d'encouragement mêle système d'aides sélectives et système d'aides liées au succès. Les critères déterminant les mesures d'encouragement sont définis dans l'Ordonnance sur l'encouragement du cinéma (OECin) du 20 décembre 2002 (RS 443.113).

⁷⁸ Voir le Message relatif à la loi fédérale sur la fondation Musée national suisse du 29 novembre 2002 (02.088).

souligne notamment la nécessité de créer un réseau regroupant les institutions qui luttent contre l'illettrisme, afin d'améliorer l'efficacité des mesures prises dans ce domaine⁷⁹.

La volonté d'introduire l'évaluation dans la nouvelle loi sur le cinéma est une initiative de la section, qui désireait disposer d'indicateurs permettant d'analyser les effets des mesures. La section cinéma est en quelque sorte pionnière dans le domaine de l'évaluation au sein de l'OFC et a clairement identifié les avantages qu'elle pouvait retirer de telles analyses, inexistantes jusqu'alors. La loi actuelle est entrée en vigueur le 1^{er} août 2002, et l'année 2003 a servi d'année pilote. La Loi sur le cinéma (LCin) stipule que l'évaluation constitue l'un des piliers d'une politique d'encouragement efficace (art. 12 LCin) et que les partenaires privés ont l'obligation de communiquer les données de base (art. 24 LCin). Le message précise que :

« L'évaluation ne doit pas seulement s'appliquer aux organisations bénéficiaires des mesures d'aide. Les instruments de l'encouragement du cinéma doivent eux-mêmes être évalués régulièrement (art. 12 PLCin). Cette évaluation se fera au plan interne et externe et sera réglée en détail dans l'ordonnance d'exécution. Les obligations d'informer et d'annoncer prévues à l'art. 24 PLCin doivent contribuer à ce que les faits et chiffres pertinents soient établis à intervalles réguliers afin d'en permettre une analyse complète et utile. Les résultats de l'évaluation doivent être publiés (al. 2). La Commission fédérale du cinéma aura un rôle central à jouer dans l'analyse des résultats. »⁸⁰

L'Ordonnance sur le cinéma (OCin) du 3 juillet 2002 (RS 443.11) définit que les mesures visant à promouvoir la diversité de l'offre doivent être évaluées régulièrement. L'Ordonnance sur l'encouragement du cinéma (OECin) du 20 décembre 2002 (RS 443.113) indique les critères déterminants pour l'encouragement de films et contient en annexe les régimes d'encouragement pour les années 2003 à 2005. Ces régimes d'encouragement et les critères doivent précisément faire l'objet d'une évaluation. Cet exemple montre la nécessité d'avoir une loi pour se doter d'instruments d'évaluation performants. Ces analyses ne pourraient être réalisées sans l'existence de données de qualité ; la loi en donne les moyens puisqu'elle règle le problème de l'accès aux informations de base. *L'Office fédéral de la culture* compte profiter de la concrétisation de l'art. 69 de la Constitution relatif à la promotion de la culture pour intensifier l'évaluation et pour créer les conditions afin d'avoir des données de base et une statistique de la culture.

Le rôle du département est difficile à identifier, mais le processus ayant conduit à l'adoption de la nouvelle loi, tout comme la volonté de doter le cinéma de mécanismes plus modernes et d'évaluer les effets de ces nouveaux mécanismes, a été suivi de près et soutenu par l'ancienne responsable du DFI, Ruth Dreifuss.

6.5 Utilisation des résultats des analyses

Concernant le Musée national, les enquêtes menées ont eu des répercussions importantes : premièrement, les thèmes des expositions temporaires ont été retenus en fonction des attentes des visiteurs ; deuxièmement, l'image du musée s'est améliorée ; troisièmement, les annexes décentralisées sont devenues plus autonomes. La nouvelle stratégie pour le musée, tout comme la réflexion conduisant à la proposition de le doter d'un mandat de prestations pour quatre ans complété par une convention de prestations annuelle, est une conséquence directe des enquêtes effectuées⁸¹. L'évaluation de l'expérience pilote Succès Cinéma a servi

⁷⁹ VANHOYDONCK, STÉPHANIE ET SILVIA GROSSENBACHER (2002). *L'illettrisme – Quand l'écrit pose problème ? Causes, conséquences et mesures*. Aarau : Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), Rapport de tendance n° 5.

⁸⁰ Message concernant la Loi fédérale sur la culture et la production cinématographiques du 18 septembre 2000 (00.078) : 5040.

⁸¹ Voir le Message relatif à la Loi fédérale sur la fondation Musée national suisse du 29 novembre 2002 (02.088).

pour préparer la loi et les ordonnances sur le cinéma. Elle a été utile pour affiner et ajuster les mécanismes qu'on retrouve dans l'Ordonnance sur l'encouragement du cinéma (OECin). Elle a permis de tirer des enseignements sur l'introduction de mesures de soutien liées au succès. Dans les autres cas, les résultats des analyses sont utilisés en fonction de l'agenda politique et peuvent servir pour répondre à des interventions parlementaires. Par exemple, l'étude *Prognos* sur le prix fixe du livre, précédemment citée, a fourni des arguments pour répondre à un postulat⁸².

6.6 Synthèse

L'OFC laisse une impression nuancée. D'une part, l'office n'a pas encore une grande expérience en matière d'analyse des effets et les initiatives pour intensifier les analyses sont isolées. L'OFC verse des subventions à de multiples organismes, mais l'analyse des impacts dans ce domaine reste limitée ou au cas par cas. D'autre part, on assiste à une prise de conscience et il y a des efforts pour prendre en compte les effets des mesures, qui se basent sur une réflexion approfondie et sur la définition d'indicateurs, comme le montrent les exemples du Musée suisse et du cinéma. Le cas de la nouvelle loi sur le cinéma est une initiative particulièrement intéressante, qui intègre une véritable démarche d'évaluation. Il démontre qu'un accès aux données de base est essentiel pour pouvoir mener des analyses sur les effets des mesures et illustre la nécessité d'introduire l'évaluation dans une base légale. Mais cet exemple, aussi intéressant soit-il pour noter les progrès réalisés en matière d'analyse des effets et pour expliquer l'intérêt d'une section pour l'évaluation, n'est pas représentatif de la situation de l'ensemble de l'office, et, de surcroît, est récent. Il peut tout du moins servir de modèle pour introduire l'évaluation ou pour renforcer l'analyse des effets dans d'autres sections de l'office. Certes, l'image présentée ici date de 2003. Il conviendra de suivre attentivement les initiatives de l'office pour généraliser l'évaluation, par exemple dans le cadre de la loi sur l'encouragement de la culture en cours d'élaboration.

Recommandations:

- 1. L'Office fédéral de la culture doit définir des objectifs mesurables et développer des indicateurs permettant de savoir si les objectifs ont été atteints. Il convient de clarifier le rôle du controlling dans ce domaine et de l'appliquer à l'ensemble de l'office.**
- 2. Les expériences menées par l'OFC en matière d'analyse des effets soient généralisées à l'ensemble des activités de l'office.**
- 3. L'office doit fixer des priorités indiquant les mesures et les programmes dont les effets doivent être analysés et définir, pour cela, une planification annuelle et pluriannuelle (cf. chapitre 4.2 au début du présent rapport). Cette planification doit être publiée.**
- 4. L'ensemble des informations concernant l'analyse des effets, que ce soit la planification des analyses, les résultats et leur mise en œuvre doit être centralisé à l'état-major de l'office.**
- 5. Afin d'intégrer au mieux les ressources disponibles (cf. chapitre 4.3), l'office doit profiter des analyses des effets menées par les autres institutions actives dans le domaine culturel, ainsi que, par exemple, des Programmes nationaux de recherches (PNR 56, Diversité des langues et compétences linguistiques en Suisse).**

⁸² 99.3484 Po., Widmer Hans, 30.09.1999, Prix imposé des livres, politique culturelle et emploi.

Prise de position

Wir sind im Allgemeinen mit Ihren Vorschlägen einverstanden. Wir glauben, dass wir mit der Erarbeitung einer Amtsstrategie, der Implementierung des Kulturförderungsgesetzes und mit der bereits verstärkten Führungsunterstützung in den Bereichen des strategischen und operativen Controllings auf dem richtigen Weg sind. Wir werden zudem Amtsintern die Sensibilisierung und die Ausbildung im Zusammenhang mit Wirkungsmessung fördern. Allerdings möchten wir auch darauf hinweisen, dass die Umsetzung weiterer Massnahmen unsere Kapazitäten übersteigt und diese in anbetracht der laufenden Sparmassnahmen wohl nur beschränkt ausgebaut werden können.

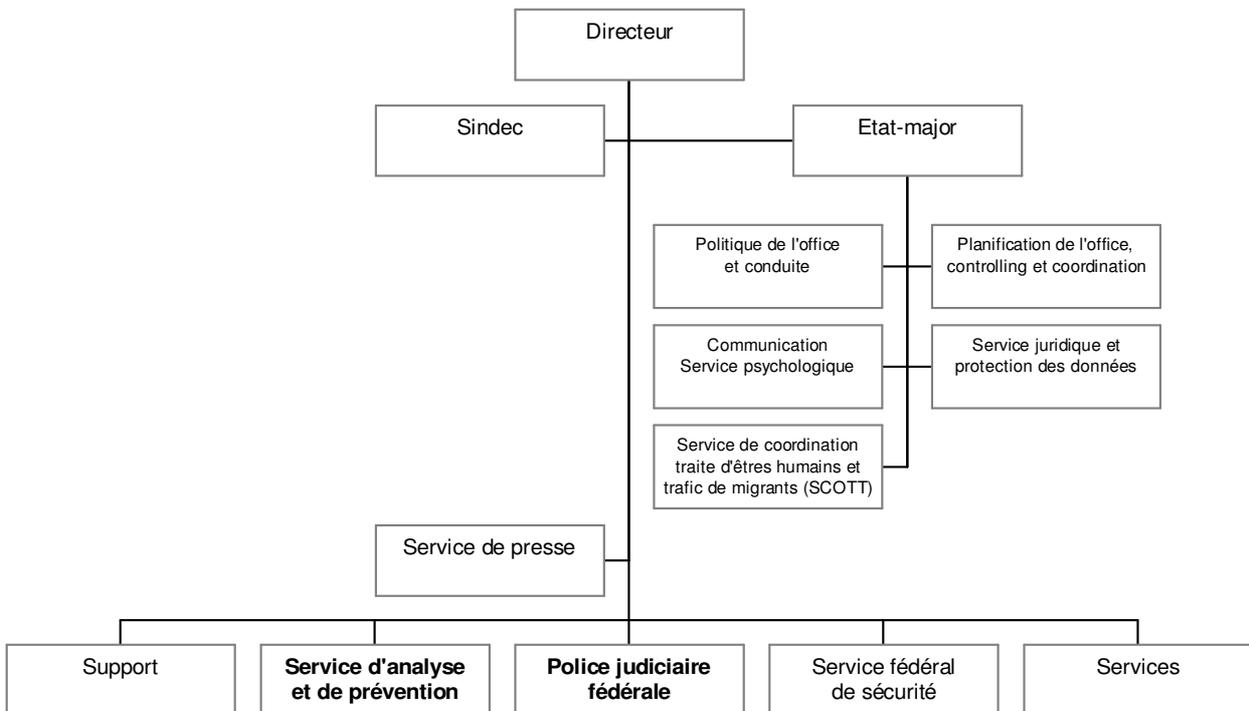
Zu 2. *Die Aufgaben und die Kooperationen (mit anderen Ämtern, mit Kantonen, mit Subventionsempfängern usw.) des BAK sind sehr heterogen. Erste Erfahrungen damit, die Evaluationen im Zusammenhang mit Leistungsvereinbarungen zu vereinheitlichen, haben gezeigt, dass eine Vereinheitlichung zu einem sehr hohen Steuerungsaufwand und gleichzeitig zu einer reduktionistischen Betrachtung der Evaluationsanforderungen in den einzelnen Kulturförderungsbereichen führt. So ist beispielsweise die Wirkungsüberprüfung einer Projektsubvention bei einer Jugendorganisation vor ganz andere Herausforderungen gestellt, als beispielsweise die Evaluation einer jährlichen Subventionierung des Verkehrshauses Schweiz oder aber ganzer Politikbereiche.*

Zu 3. *Wir unterstützen den Gedanken, die Kompetenzen und die Koordination im Zusammenhang mit Evaluationen in einer Stabsfunktion zu bündeln. Wir vermuten aber, dass der Evaluationsprozess sinnvollerweise vom entsprechenden Sachverantwortlichen durchgeführt werden sollte, um den entsprechenden prozessualen und inhaltlichen Kompetenzgewinn direkt den Betroffenen zukommen zu lassen.*

7 Office fédéral de la police

L'Office fédéral de la police (*fedpol*) a pour mission⁸³ de préserver la sécurité intérieure de la Suisse et de lutter contre la criminalité, en particulier lorsque la poursuite des infractions relève de la compétence de la Confédération. Fedpol doit aussi protéger les autorités, les bâtiments et les informations dont la Confédération a la responsabilité. Il est chargé de l'exécution de tâches préventives, notamment en matière de protection de l'Etat, et de mesures de sécurité visant à protéger les personnes et les objets menacés. Il constitue en outre un pôle d'information et de coordination et d'analyse pour ses partenaires cantonaux et internationaux. Les tâches répressives sont menées sous la conduite du Ministère public de la Confédération.

Graphique 10: Organigramme de l'Office fédéral de la police (simplifié)



7.1 Contexte

De nouvelles tâches ont été attribuées à fedpol depuis le 1^{er} janvier 2002 et l'office est en cours de réorganisation. Il est désormais actif dans le cadre de poursuites pénales ; ses domaines de compétence ont été élargis, notamment dans le cadre de la lutte contre la crimina-

⁸³ Selon l'art. 9 de l'Ordonnance sur l'organisation du DFJP du 17 novembre 1999 (Etat le 22 juillet 2003). Une nouvelle modification de l'ordonnance concernant Fedpol est entrée en vigueur le 1^{er} février 2004. Parmi les objectifs figurent désormais la protection de l'Etat de droit et le développement de contacts avec les autorités étrangères et internationales.

lité organisée et de la lutte contre le blanchiment d'argent. Dans ce cadre, fedpol a une fonction de coordination entre les différentes autorités helvétiques et étrangères. Les services de police du Ministère public de la Confédération ont été intégrés à fedpol en 2000. Suite à « l'affaire des fiches » et à l'initiative fédérale « S.o.S. Pour une Suisse sans police foudroyante » rejetée en juin 1998, de nouvelles lois et ordonnances ont été adoptées fixant un cadre très précis des activités en matière de sûreté intérieure et sur la nécessité de rendre compte de ces activités. Il s'agit en particulier de la Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) du 21 mars 1997, ainsi que les ordonnances d'exécution, l'Ordonnance sur la sécurité relevant de la compétence fédérale (OSF) et l'Ordonnance sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (OMSI), du 27 juin 2001. Les événements du 11 septembre 2001 ont donné une importance accrue aux questions liées à la sécurité intérieure et ce thème est devenu prioritaire sur l'agenda politique. Des ordonnances spécifiques et limitées dans le temps ont été adoptées, comme l'Ordonnance interdisant le groupe « Al-Qaïda » et les organisations apparentées du 7 novembre 2001 ou l'Ordonnance concernant l'extension du devoir de renseigner et du droit de communiquer⁸⁴.

Fedpol a des contacts avec de multiples partenaires, cantonaux, fédéraux et internationaux. Du fait des compétences dévolues aux cantons en matière de sécurité et de police, l'office doit collaborer avec 26 systèmes différents, impliquant un grand travail d'échange de données et d'informations. La coordination entre les cantons est placée sous la responsabilité de la *Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)*. Sur le plan fédéral, l'organisation de la politique de sécurité dépend d'organismes placés directement sous le contrôle du Conseil fédéral⁸⁵. Outre ses partenaires au sein du DFJP, fedpol est tenu de collaborer avec le DDPS, le DFAE, l'*Administration fédérale des finances (AFF)* et l'AFD. Sur le plan international, fedpol est en contact permanent avec ses homologues étrangers, en particulier au sein d'Interpol. La coopération avec Europol devrait s'intensifier.

Le projet USIS lancé en novembre 1999 par le DFJP et la CCDJP avait pour but de réexaminer le système de sécurité intérieure de la Suisse. Il s'est achevé en 2004 suite la publication du rapport « USIS IV ». Ce projet avait pour objectif de dresser un état des lieux et de relever les forces et les faiblesses du système helvétique. Il a aussi cherché à identifier les nouvelles menaces et à mieux connaître les instruments utilisés tout comme leur pertinence. Ce projet a notamment soulevé les problèmes de collaboration entre la Confédération et les cantons, en particulier les difficultés de mener des analyses en l'absence de statistiques unifiées. Les différences entre les systèmes ne permettent en effet pas forcément d'agir dans un souci d'efficacité, de performance et de transparence.

7.2 Organisation en rapport avec l'analyse des effets

L'analyse des effets au sein de fedpol est principalement du ressort du responsable du controlling, poste nouvellement créé suite à la réorganisation de l'office, et intégré dans l'unité *Planification de l'office et coordination*. Les tâches du controlling se focalisent sur une analyse des outputs et la réalisation des objectifs fixés dans la planification annuelle. La mission du controlling doit encore être précisée, puis appliquée à l'ensemble de l'office. Pour des analyses plus approfondies, chaque division a une grande autonomie pour définir ses besoins. Cependant, fedpol reconnaît avoir peu d'expérience dans le domaine de l'analyse des

⁸⁴ Ordonnance concernant l'extension du devoir de renseigner et du droit de communiquer d'autorités, d'offices et d'organisation visant à garantir la sécurité intérieure et extérieure, du 7 novembre 2001 (120.1) (Etat le 14 janvier 2003).

⁸⁵ Il s'agit de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité, de l'Organe de direction pour la sécurité, du Coordinateur du renseignement et du Bureau d'appréciation de la situation et de détection précoce (Directives sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral, 3 novembre 1999). Le directeur de Fedpol fait notamment partie de l'Organe de direction pour la sécurité.

effets. Jusqu'à présent, la priorité a été donnée aux aspects opérationnels, aux affaires courantes et aux tâches quotidiennes. Dans plusieurs domaines, l'analyse des effets était très succincte : l'appréciation des mesures ou des programmes était le résultat d'une évaluation très empirique, transmise de manière orale. Peu de moyens ont été octroyés pour mener des analyses en profondeur, pour lesquels il faut des spécialistes très pointus. La situation et les besoins sont ensuite différents en fonction des services, à savoir le *Service d'analyse et de prévention (SAP)*, la *Police judiciaire fédérale (PJF)*, le *Service fédéral de sécurité (SFS)* ou encore la *division des Services*. Le SAP est le centre d'analyse de Fedpol et, à ce titre, analyse continuellement la situation en matière de sécurité intérieure. La *Police judiciaire fédérale* mène les enquêtes pénales et collabore étroitement avec le Ministère public de la Confédération. Le *Service fédéral de sécurité* est chargé quant à lui de la surveillance des bâtiments et des personnalités. La division des Services assure la permanence pour la transmission des informations de police judiciaire avec les cantons et les services étrangers, gère le système de recherches informatisées RIPOL, le service d'identification des personnes ainsi que le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent⁸⁶.

D'un point de vue du contrôle et de l'analyse de l'efficacité, le domaine de la sécurité intérieure est spécifique dans la mesure où les activités de Fedpol sont régulièrement examinées par le DFJP⁸⁷. La loi sur les mesures de sécurité intérieure renforce le contrôle du département et du Parlement sur les tâches préventives en matière de sécurité intérieure et de protection de l'Etat, et oblige l'office à rendre compte de ses activités. Au sein du département, cette tâche est confiée depuis 1998 à l'*Inspectorat et tâches spéciales (ITS)*. Ce dernier effectue des contrôles de type administratif, mais s'oriente également vers l'analyse des effets et s'assure de l'efficacité des mesures prises. L'inspectorat établit un programme annuel de contrôle sur la base de thèmes possibles⁸⁸ et examine aussi si ses recommandations ont été mises en œuvre. Les rapports de l'inspectorat ne sont pas publics. Ils sont adressés au chef du DFJP, puis à la *Délégation des Commissions de gestion* qui effectue la surveillance parlementaire sur les activités de sécurité intérieure.

7.3 Méthodes typiques

Dans le domaine de la sécurité intérieure, Fedpol n'a jusqu'à présent pas développé de manière systématique des indicateurs permettant de pouvoir mesurer les effets des mesures. Fedpol est néanmoins d'avis que le développement de tels indicateurs et une meilleure connaissance des impacts produits seraient utiles pour la conduite de l'office, tout en améliorant la capacité à rendre compte. Il n'existe pas d'instrument d'analyse méthodique et l'absence d'indicateurs et de critères rend dès lors toute analyse plus difficile. Cette situation a déjà fait l'objet de critiques émanant de l'inspectorat. Fedpol estime qu'il est très difficile de définir des critères, surtout dans le domaine de la prévention, tout en s'interrogeant sur les indicateurs à adopter : comment savoir si un objectif a été atteint, si une mission est remplie, si elle est remplie de manière efficace ? Tant de facteurs externes doivent être pris en compte ; il est dès lors difficile de savoir si des mesures préventives ont eu un effet direct ou si d'autres causes externes expliquent l'absence d'actions criminelles. De plus la fiabilité des statistiques pose problème, notamment la statistique sur la criminalité, dans la mesure où chaque canton enregistre les délits de manière différente.

Au niveau des divisions, l'analyse des effets se fait sur la base des feed-back des partenaires de l'office et sur leur niveau de satisfaction. La situation est très variable d'une division à l'autre. Les feed-back sont souvent donnés de manière informelle. Il existe également des

⁸⁶ Money Laundering Reporting Office Switzerland.

⁸⁷ La LMSI stipule que le département effectue des contrôles et des inspections régulièrement (art. 26, al. 1).

⁸⁸ La LMSI et l'OMSI prévoient d'évaluer périodiquement les programmes de recherche du SAP.

statistiques à usage interne, développées au niveau des services. Par exemple le *Service fédéral de sécurité* établit une statistique sur la base des événements, ce qui permet de faire des analyses de risques⁸⁹. Ce même service effectue ensuite des contrôles auprès de la police cantonale concernée, auprès des ambassades et veille à la mise en œuvre des mesures. La division des Services, qui gère les fichiers d'identification des personnes, offre des prestations qui sont avant tout utilisées par les cantons ou par d'autres partenaires, comme les gardes-frontière. Celle-ci reçoit des feed-back, mais pas de manière systématique. Au niveau du SAP, l'analyse des effets se fait aussi grâce au feed-back des partenaires. Il est possible de connaître leur niveau de satisfaction par rapport aux bulletins d'informations établis par le SAP, comme le bulletin « Situation du Jour », le Rapport de situation hebdomadaire ou encore Infopress. Le SAP travaille sur la base d'une planification annuelle définissant les thèmes et les priorités en matière d'analyses à effectuer. Les feed-back ne sont pas formalisés et interviennent dans le dialogue quotidien entre le SAP et ses partenaires.

Fedpol travaille aussi sur la base de bilans de situation qui permettent d'avoir une idée sur l'efficacité des mesures mises en place. Par exemple, lors de la préparation d'une conférence internationale comme le *World Economic Forum*, le SAP mène une analyse sur les risques potentiels et transmet les informations à la police cantonale. Le calibrage et l'efficacité du dispositif donnent une indication sur la qualité des informations fournies par le SAP, qui reçoit ensuite un feed-back de la police cantonale. Autre exemple, fedpol cherche à tirer des enseignements de la gestion de situation de crises : analyse des résultats et efficacité des actions entreprises.⁹⁰ Les rapports publiés par fedpol, notamment le rapport annuel sur la sécurité intérieure contiennent des informations variées sur la situation et les grandes tendances en matière d'extrémisme, de menaces terroristes, d'espionnage et de criminalité organisée sans pour autant entrer dans les détails sur l'efficacité des mesures. Fedpol peut être amené à conduire des analyses plus approfondies, mais avant tout lorsqu'il est désigné pour diriger un groupe de travail interdépartemental. C'est par exemple le cas dans le domaine de la lutte contre l'extrémisme de droite.⁹¹

7.4 Stratégie en rapport avec l'analyse des effets

L'expérience de fedpol en matière d'analyse des effets demeure limitée. L'office se montre cependant ouvert pour améliorer son système d'analyse et compte profiter de la réorganisation pour renforcer ses compétences dans ce domaine. Lorsqu'une nouvelle mesure est adoptée, l'analyse des effets de cette mesure est davantage prise en compte, dès le début du processus. Citons par exemple la lutte contre la criminalité sur Internet, la lutte contre le blanchiment d'argent ou encore la lutte contre la traite des êtres humains.

⁸⁹ Le SFS s'occupe de la protection des bâtiments officiels et des personnalités. Les cantons sont chargés d'exécuter les mesures, le SFS n'ayant pas de moyens propres. Le SFS a une fonction de consultant ; il établit des concepts de sécurité, des analyses de dangers et des analyses de risques (ALOSBA) pour les bâtiments de la Confédération et les représentations suisses à l'étranger. Les préoccupations de sécurité dans ce domaine se sont accrues après les événements du 11 septembre 2001 et après la tuerie au Parlement zouglois.

⁹⁰ Une telle analyse a été faite après l'enlèvement de touristes suisses au Sahara en 2003. Cette affaire était gérée par l'Etat-major pour le développement international et la gestion des crises (SINDEC). L'analyse était arrivée aux conclusions suivantes : « Le premier enseignement à tirer est celui de la nécessité de mettre en place dès que possible un réseau de contacts multidirectionnels et, dans les cas impliquant l'étranger, d'engager au plus vite les instances fédérales. (...) Enfin, nous avons fait l'expérience que d'un point de vue intellectuel comme pour ce qui est de nos structures ou de nos moyens, nous ne sommes pas préparés à affronter une crise s'étalant sur une période aussi longue et indéterminée et que nous ne disposons pas des états-majors de crise nécessaires. »

« Mission (im)possible : gestion d'une situation de crise dans le cas de l'enlèvement en Algérie / Mali », Michael Kläy, Beat Weniger, ISP, novembre 2003 (www.institut-police.ch/f/interieur.asp/2-0-147-4-2-0/)

⁹¹ « Koordination und Umsetzung von Massnahmen im Bereich des Rechtstextremismus », Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe 'Koordination und Umsetzung von Massnahmen im Bereich des Rechtstextremismus' an den Bundesrat, Bundesamt für Polizei, Dienst für Analyse und Prävention, Bern, Oktober 2001. Un chapitre est consacré aux mesures dans le domaine de la prévention policière et de la répression.

Dans la mesure où les services de fedpol déclarent disposer de peu de ressources pour mener des analyses approfondies et qu'ils sont soumis à une forte pression quotidienne, il apparaît étonnant qu'ils ne cherchent pas à créer davantage de synergies avec des instituts de recherche spécialisés⁹² ou encore à profiter des opportunités offertes par les *Programmes nationaux de recherche*. Le PNR 40 achevé en 2002 était consacré au thème de la violence au quotidien et au crime organisé. Le PNR 40+ actuellement en cours porte sur l'extrémisme de droite. Le module 4 de ce PNR est spécifiquement consacré à l'évaluation des mesures, y compris les mesures policières et pénales, et souligne les lacunes dans ce domaine : « En dépit de la multiplicité des programmes en cours et récemment mis en place, un savoir systématique quant aux effets des mesures possibles contre l'extrémisme de droite fait actuellement défaut. (...) Les interventions policières sont des stratégies de lutte importantes vu le caractère essentiellement pénal de la grande partie de l'ensemble des actions de l'extrémisme de droite. Il est à ce propos étonnant de constater le peu de connaissance que nous avons quant à leur efficacité ».⁹³ Or l'extrémisme de droite est un sujet où il existe déjà quelques analyses réalisées par le groupe de travail interdépartemental, et pour lequel le Conseil fédéral a chargé le DFJP de coordonner la mise en œuvre des mesures proposées et de lui faire part de leur efficacité⁹⁴. La lutte contre l'extrémisme de droite et contre le racisme est également un domaine où les parlementaires s'intéressent à l'efficacité des mesures prises⁹⁵.

L'impulsion pour mener des analyses et pour renforcer la capacité de fedpol à rendre compte de ses activités vient avant tout du Parlement et du Département, en particulier dans le domaine de la sécurité intérieure. La législation sur la sécurité intérieure prévoit l'obligation d'évaluer périodiquement les programmes de recherche du SAP. Les effets produits par des ordonnances comme l'Ordonnance interdisant le groupe « Al Qaïda » et les organisations apparentées sont analysées par l'inspectorat. Ce dernier n'est pas impliqué dans la gestion quotidienne des affaires de sécurité et de ce fait a davantage de distance. En revanche, il n'est pas aisé de juger l'efficacité de telle ou telle mesure, en particulier dans des domaines qui ont trait à la sûreté de l'Etat et aux services de sécurité. Il s'agit en outre de réfléchir à des indicateurs dès le début d'un processus afin de ne pas avoir à redéfinir ou à clarifier les objectifs a posteriori.

7.5 Utilisation des résultats des analyses

Les feed-back des partenaires de fedpol n'étant que rarement formalisés, il est difficile de connaître leur utilité. L'efficacité du SAP et la qualité de ses informations se mesurent aussi dans la reprise de ses propositions par les autorités compétentes : expulsion des étrangers constituant une menace pour la sécurité, mesures de protection et de sécurité à la veille d'événements ou de sommets, mesures de protection des ambassades, non-accréditation de diplomates, refus à une demande d'asile, renforcement des contrôles aux frontières, ouver-

⁹² Hormis l'Institut suisse de police à Neuchâtel (ISP), citons entre autres le Centre suisse de prévention de la criminalité (CSP), l'Institut de la lutte contre la criminalité économique (ILCE), le programme de lutte contre la criminalité économique de la Haute école de gestion de Lucerne, l'Institut de politique scientifique et de criminologie de l'Université de Lausanne (IPSC) ou encore le Centre de politique de sécurité (Forschungsstelle für Sicherheitspolitik) de l'EPFZ. Certains de ces instituts ont des projets de recherche portant sur l'efficacité de la sécurité intérieure suisse, mènent des analyses de la situation en matière de sécurité intérieure ou encore sur l'image de la police dans l'opinion publique.

⁹³ Plan d'exécution du PNR 40+, p. 26. Le plan d'exécution a été approuvé par le *Département fédéral de l'Intérieur* le 16 mai 2002.

⁹⁴ DFJP (2002). *Loi fédérale instituant des mesures contre le racisme, le hooliganisme et la propagande incitant à la violence – Rapport explicatif*. Berne. Après les incidents survenus en 2000, Fedpol a reçu pour mission de constituer un groupe de travail avec pour objectif d'analyser la situation, identifier les lacunes et proposer des mesures.

⁹⁵ Voir par exemple : 00.1094 Question ordinaire, Freund Jakob, 02.10.2000, Extrémisme. S'interroger sur les causes au lieu de combattre les symptômes.

ture d'une enquête pénale. Mais il ne semble pas que ces informations fassent l'objet d'une analyse systématique.

Il est également difficile d'apprécier l'utilisation de rapports externes, et même le degré de connaissance de projets menés par des instituts spécialisés. Les rapports de l'inspectorat servent à améliorer les processus et à corriger les dysfonctionnements observés. En revanche, les rapports des groupes de travail sont utilisés pour proposer des modifications législatives, de nouvelles mesures ou encore pour répondre à des interpellations parlementaires. Ainsi le groupe de travail « Criminalité des étrangers » a remis un rapport au Conseil fédéral en 2001 identifiant les lacunes au niveau des contrôles, de l'exécution des renvois et analysant l'effet des mesures visant à promouvoir l'intégration des étrangers. Une telle analyse a été utilisée pour répondre à des interpellations parlementaires sur l'accroissement des actes de violence commis par des étrangers⁹⁶. Les résultats et les recommandations du groupe de travail sur l'extrémisme de droite ont été utilisés pour proposer de compléter la LMSI et adapter le Code pénal. Il s'agit de renforcer la lutte contre le racisme, le hooliganisme et la propagande incitant à la violence, notamment dans la perspective du Championnat européen de football organisé conjointement par la Suisse et l'Autriche en 2008.

7.6 Synthèse

Fedpol n'a pas de grande tradition en matière d'analyse des effets. Ses tâches s'orientent avant tout vers une analyse et une évaluation de la situation. De plus, la situation est très disparate en fonction des services. Certes, l'office se montre ouvert et estime avoir besoin d'un meilleur système pour connaître le niveau de satisfaction de ses partenaires sur les prestations fournies. Les analyses en profondeur sur l'efficacité des mesures sont cependant encore rares. Le manque d'indicateurs et de statistiques fiables limite les possibilités de mener des analyses. Fedpol privilégie les aspects opérationnels, mais ne semble pas utiliser les opportunités offertes par des instituts externes ou les *Programmes nationaux de recherche*. Mieux apprécier l'efficacité des mesures est d'autant plus important que le thème de la sécurité a pris une importance particulière ces dernières années et que la demande en termes d'analyse est plus forte. Le contrôle effectué par le département grâce à l'inspectorat offre une configuration particulière et oblige fedpol à rendre compte de ses activités. Ce type de contrôle s'oriente aussi vers l'analyse des effets et l'efficacité des mesures. L'analyse des effets en matière de sécurité demeure un exercice compliqué, pas seulement en Suisse. Dans un audit consacré aux activités de la police, la Cour des comptes finlandaise a montré qu'il était difficile de fournir une information de qualité pour rendre compte de l'analyse des effets et de l'efficacité des mesures engagées ; elle avait relevé des lacunes dans les analyses et les interprétations présentées dans les rapports⁹⁷.

⁹⁶ Par exemple : 01.3445, Interpellation, Bernhard Hess, 18.09.2001, Recrudescence d'actes de violence commis par des étrangers.

⁹⁷ STATE AUDIT OFFICE OF FINLAND (1998). Performance Reporting by the Police. Helsinki : Valtiontalouden Tarkastusvirasto.

Recommandations:

- 1. L'Office fédéral de la police doit définir, dès le début d'un programme, des objectifs mesurables et développer des indicateurs permettant de savoir si les objectifs ont été atteints. Le rôle du controlling dans ce domaine doit être précisé.**
- 2. Le Contrôle fédéral des finances recommande que l'Office fédéral de la police fixe des priorités quant aux effets des mesures et des programmes à analyser. L'office indique les priorités retenues dans une planification annuelle et pluriannuelle qui doit être publiée (cf. chapitre 4.2 au début du présent rapport).**
- 3. L'ensemble des informations concernant l'analyse des effets, que ce soit la planification des analyses, les résultats et leur mise en œuvre doit être centralisé à l'état-major de l'office.**
- 4. L'office doit utiliser davantage les opportunités offertes par des instituts externes spécialisés et développer des synergies afin de profiter des résultats des analyses sur l'efficacité des actions menées (cf. chapitre 4.3). Il convient également de renforcer la collaboration avec l'Office fédéral de la statistique afin de collecter et d'analyser les données statistiques.**

Prise de position

1. Das Bundesamt für Polizei ist soweit einverstanden, als die geforderten Massnahmen seit der Aufnahme des dem Bericht zugrunde liegenden Ist-Zustandes im Jahr 2003 nicht bereits umgesetzt worden sind. Im Besonderen wurden seither Messgrössen für die strategischen Ziele definiert und die Amtsplanung wurde an der Strategie ausgerichtet. Eine interne Statistik der Bundeskriminalpolizei, welche die Wirksamkeitsprüfung unterstützen wird, ist in Erarbeitung. Durch anstehende strukturelle wie organisatorische Massnahmen aus den Entlastungsprogrammen 03 und 04, der Aufgabenverzichtplanung, dem Neuen Rechnungs-Modell und weiteren Vorhaben, werden im Bundesamt für Polizei das Controlling und andere Instrumente den neuen Erfordernissen angepasst werden.

2. Das Bundesamt für Polizei geht mit der Empfehlung grundsätzlich einig und weist darauf hin, dass im Jahr 2004 durch die Hauptabteilungen und verschiedenen Abteilungen Wirksamkeits- und Zufriedenheitsumfragen bei den Partnern, insbesondere bei den Kantonen durchgeführt wurden. Aus den grundsätzlich positiven Rückmeldungen konnten Prioritäten für weitere Massnahmen und deren Wirkungsprüfung abgeleitet werden. Da es sich grösstenteils um operative Massnahmen im Polizeibereich handelt, können diese nicht in der geforderten Art veröffentlicht werden.

3. Das Bundesamt für Polizei geht mit der Empfehlung im Grundsatz einig, beansprucht aber einen differenzierteren Ansatz, der den Besonderheiten der operativen Polizeidienste (rund die Hälfte der Mitarbeitenden) angemessen und objektiv Rechnung trägt. Das Feld der Kernaufgaben des Bundesamtes – von der Rechtssetzung über den Staatsschutz hin zu den gerichtspolizeilichen Ermittlungen – ist sehr heterogen und weit. Zudem sind die Bedürfnisse der Partner höchst unterschiedlich. Nur die Fachabteilungen verfügen über das notwendige Wissen um effiziente Wirkungsprüfungen in den Vollzugsmassnahmen durchführen zu können. Diese Massnahmen müssen letztendlich auch die verfassungsmässige Polizeihöhe der

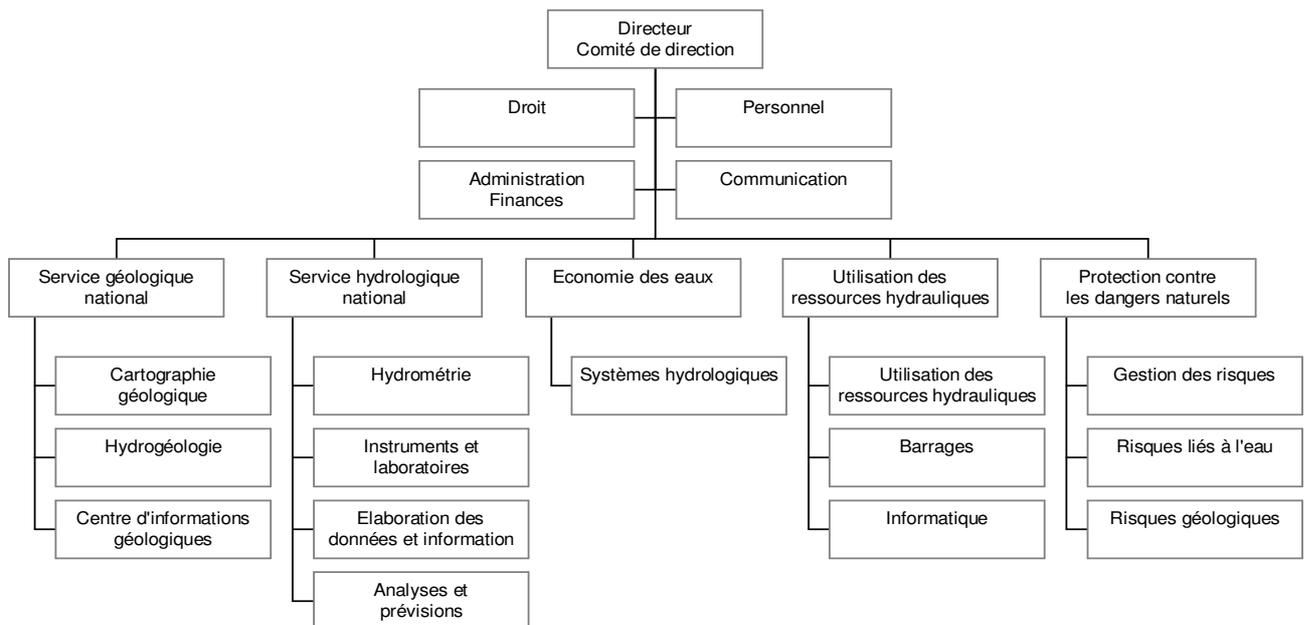
Kantone (BV Art. 3 und 57) berücksichtigen. Zentralisiert vom einem Stab kann hingegen – entsprechend der Empfehlung – die Planung und eine methodische Unterstützung wahrgenommen werden.

4. Das Bundesamt für Polizei wird diese Empfehlung vertieft prüfen. Die Vertraulichkeit der Personen- und Falldaten im präventiven Bereich und bei richterpolizeilichen Ermittlungsverfahren (Untersuchungsgeheimnis), wie auch die datenschutzrechtlichen Erfordernisse im Bereich der Polizeidaten (Fahndungsregister etc.), schränken eine Zusammenarbeit mit externen Stellen wie Instituten und dem Nationalfonds stark ein. Was die Zusammenarbeit mit dem BFS betrifft, so ist diese grundsätzlich als gut zu bezeichnen, findet aber ihre Grenze an den allen Bundesstellen auferlegten Ressourcenkürzungen.

8 Office fédéral des eaux et de la géologie

Le mandat de l'*Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEG)* consiste à assurer les conditions hydrologiques et géologiques nécessaires à un développement durable, ainsi que la protection contre les crues et les séismes. De surcroît, l'OFEG doit garantir une utilisation durable de l'énergie hydraulique et un niveau de sécurité élevé dans le domaine des ouvrages d'accumulation. Il harmonise également les normes techniques et les normes de sécurité relatives à la navigation sur le Rhin, dans le cadre de la coopération internationale.⁹⁸ Les tâches de l'OFEG sont très variées. Cette analyse se concentre principalement sur la division s'occupant de la protection contre les dangers naturels ainsi que la division traitant l'utilisation des ressources hydrauliques.

Graphique 11: Organigramme de l'Office fédéral des eaux et de la géologie



8.1 Contexte

En 2000, l'OFEG a subi une restructuration après l'intégration du service hydrologique et géologique national qui dépendait auparavant du Département de l'intérieur. De ce fait la priorité a été accordée à la réorganisation de l'office.⁹⁹ Malgré ce regroupement, les divisions

⁹⁸ 172.217.1. Organisation du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. Art. 8 al. 2.

⁹⁹ OFFICE FEDERAL DES EAUX ET DE LA GEOLOGIE (2001) : Rapport de gestion 2000 : 1.

restent géographiquement séparées entre Bienne et Ittigen. En avril 2001, une nouvelle structure est entrée en vigueur. La division « *Protection contre les dangers naturels* », installée à Bienne, s'occupe désormais non seulement des dangers liés aux crues mais aussi des dangers inhérents aux séismes et aux mouvements de terrain.¹⁰⁰ Quant au service *Gestion de risques*, il élabore des recommandations pour l'évaluation des dangers et développe une gestion des risques globale, fondée sur des normes de sécurité comparables à l'échelle nationale.¹⁰¹ La coordination dans le domaine de la prévention est assurée par la *Plate-forme nationale dangers naturels*. Elle a été créée en 1997 par le *Conseil fédéral* pour améliorer la gestion des risques naturels. Cet organe consultatif de la Confédération est organisé comme une commission extraparlamentaire qui veille à éviter les doublons et à mieux exploiter les synergies existantes.¹⁰²

En ce qui concerne les risques liés à l'eau, les cantons constituent des partenaires importants. La prévention contre les crues est en effet du ressort des cantons. L'OFEG les soutient non seulement sur le plan technique mais aussi financièrement. Les cantons insistent sur cette répartition des tâches en soulignant qu'ils sont seuls compétents pour décider les mesures à prendre.

Quant aux concessions accordées pour l'utilisation des forces hydrauliques, la section compétente est confrontée à des problèmes similaires. L'office juge important de maintenir des contacts avec l'étranger pour échanger les expériences respectives. Mis à part le service de navigation à grand gabarit, l'office n'est pas soumis à des contraintes sur le plan international. Avec l'éventuelle mise en place de la nouvelle péréquation financière, le soutien financier de projets dans le domaine de la prévention contre les crues sera adapté. Dès lors, la Confédération subventionnerait surtout les projets coûteux alors que les petits projets seraient entièrement à la charge des cantons.

8.2 Organisation en rapport avec l'analyse des effets

L'office lui-même ne dispose pas d'une organisation spécialisée s'occupant de la coordination des projets visant à mesurer les effets. En d'autres termes, la décision d'initier des analyses et projets revient aux chefs de division. Des analyses techniques se font en collaboration avec des mandataires externes, soit des bureaux d'études ou des institutions universitaires.

Quant à la division s'occupant de la gestion des dangers naturels, elle collabore étroitement avec les cantons aussi bien dans le domaine de la prévention que pour les travaux nécessaires consécutifs à un événement.

8.3 Méthodes typiques

L'OFEG se concentre sur la gestion des risques et le contrôle de la mise en œuvre des politiques. Pour cela, il a besoin des données statistiques. Les études effectuées confiées à l'externe se basent souvent sur des indicateurs techniques. De plus, un échange d'informations au niveau national et international a pour objectif d'assurer une qualité conforme à l'état actuel de la technique.

La division traitant la *protection contre les dangers naturels* effectue des études et récolte des données statistiques pour gérer les risques multiples (*integrated risk management*). Pour ce faire, elle oblige les cantons, à qui incombe la tâche de gérer les risques de dangers na-

¹⁰⁰ Jusqu'à présent, la Confédération n'a pas de mandat constitutionnel en ce qui concerne les tremblements de terre. Des propositions pour combler les lacunes identifiées ont été élaborées à partir d'interventions parlementaires. La procédure de consultation en vue d'un article constitutionnel a eu lieu en 2002.

¹⁰¹ OFFICE FEDERAL DES EAUX ET DE LA GEOLOGIE (2002) : Rapport de gestion 2001 :1.

¹⁰² www.planat.ch/f.

turels, à établir des cartes de dangers ce qui constitue une bonne base sur laquelle les mesures nécessaires peuvent être prises. L'OFEG assure la surveillance de la mise en œuvre des travaux en effectuant périodiquement des levés de profil en travers des rivières et des lacs. Depuis son lancement, ces cartes de risques servent de modèle au-delà des frontières. De plus, l'incitation à réaliser ces cartes ne vient pas seulement de l'OFEG mais aussi des assurances. Les méthodes de gestion de risques ont été adaptées progressivement. Après d'importants événements, une analyse technique est menée afin de mieux connaître les risques potentiels et de prendre, le cas échéant, les mesures appropriées. En parallèle, les mesures prises avant l'incident sont évaluées. Autrement dit l'efficacité des mesures ne se confirme qu'après un nouvel événement. Cependant, la mise à jour permanente des instructions données dans les années 1990 pour cartographier les dangers naturels n'est pas encore réglée. Des solutions sont à l'étude. La division donne également des mandats à l'extérieur à l'instar d'un projet, géré par un bureau d'études, qui traite les effets des mesures d'intervention telles que les corrections et les endiguements. Certains projets menés par des institutions universitaires sont co-financés par l'OFEG.¹⁰³ Cette collaboration permet aux deux partenaires de créer des synergies.

En matière de prévention de séismes, des mesures sont en cours d'élaboration au sein de la section responsable. En collaboration avec l'*Association des établissements cantonaux d'assurance*, un projet a été mis sur pied qui porte sur la détermination des *lifelines* ou le réseau vital¹⁰⁴ ainsi que sur leur fonctionnement en cas de tremblement de terre.

Dans le domaine de la surveillance des *barrages*, la section compétente a recours à des indicateurs techniques pour assurer le contrôle. Ces indicateurs sont régulièrement évalués par l'échange d'informations avec les partenaires de pays étrangers ainsi que par des analyses de risque. L'état de la technique est également discuté à l'intérieur du *comité suisse des barrages*, composé par des propriétaires de barrages, des représentants de l'OFEG et des cantons ainsi que des bureaux privés. Dans la section *barrage*, le succès des stratégies choisies est déterminé par la non-arrivée d'un événement. Au début des années 1990, une intervention de la part de la *Commission de gestion du Conseil des Etats* a lancé à une étude examinant l'organisation et les tâches de la section *barrage*, réalisée par le *Contrôle administratif du Conseil fédéral*)¹⁰⁵. Le rapport a abouti à des recommandations concernant la répartition des compétences entre les cantons et l'OFEG.¹⁰⁶ Quant à l'attribution des concessions aux centrales hydrauliques internationales¹⁰⁷, qui est du ressort de l'OFEG, la section responsable procède à un monitoring. Elle est en train d'instaurer un système de contrôle pour garantir la mise en œuvre d'une politique récente.

Dans le domaine de *l'énergie hydraulique*, il revient aux cantons d'attribuer les concessions pour les centrales nationales. Néanmoins, l'OFEG est une source d'informations et de conseils. La section compétente ne procède pas à des sondages mais pratique un échange

¹⁰³ Par exemple: ROMANG, HANS ET AL. (2002): Wildbach-Schutzmassnahmen in der Gefahren- und Risikobeurteilung.

¹⁰⁴ On entend par réseau vital ou *lifelines* l'ensemble des infrastructures pour lesquelles non seulement la sécurité structurale, mais aussi l'aptitude au service doivent être assurées après un séisme. Le réseau vital comprend en particulier: les hôpitaux et les centres de soin, les centres d'intervention et de secours, postes de commandement et autres services importants servant en cas de catastrophes, les garages à ambulances, les ponts, murs de soutènements et tunnels essentiels pour la desserte de certains ouvrages ou l'accès aux zones sinistrées, l'alimentation en fluides et énergie des centres de soin et de commandement et les centres de télécommunication. Définition de Pascal Tissières, CREALP, Inventaire des bâtiments et des ouvrages du réseau vital valaisan. http://www.crealp.ch/fr/contenu/seismes_inventaire.asp.

¹⁰⁵ Le Contrôle administratif du Conseil fédéral a été dissout fin 2000.

¹⁰⁶ Ce projet a été mis sur pied à la demande de la Commission de gestion du Conseil des Etats qui, lors d'une inspection auprès de l'office avait constaté un déficit de la mise en œuvre dans cette section. Pour garantir l'inspection des barrages, le Contrôle administratif du Conseil fédéral (CACF) a recommandé de concentrer l'inspection de petits barrages auprès des cantons (cette recommandation a été suivie d'effets avec l'entrée en 1999 de l'Ordonnance sur la sécurité des ouvrages d'accumulation, qui prévoit la surveillance des ouvrages de petite hauteur de retenue par les cantons.) L'OFEG peut ainsi se concentrer sur les contrôles exigeant une technique plus sophistiquée. De plus, les procédures de contrôle devraient être simplifiées.

¹⁰⁷ Il s'agit des centrales hydrauliques qui se trouvent dans une zone frontalière.

d'informations afin de recevoir un feed-back, concernant les effets de ses conseils et informations.

Concernant les indemnités pour la non-utilisation de la force hydraulique en raison des dispositions sur la protection du paysage, la division établit actuellement un contrôle de mise en œuvre avec le soutien d'un bureau d'études. En outre, la division a lancé quelques petits projets d'analyses dans le domaine des centrales hydroélectriques en vue d'inciter l'utilisation de la force hydraulique suite à l'introduction d'un nouvel article dans la Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques.¹⁰⁸ Une étude, réalisée par un mandataire, porte sur les conditions d'une éventuelle remise en service de petites centrales hydroélectriques.¹⁰⁹ L'effet de ce projet dont les résultats étaient assez décevants n'a pas été évalué. Il est prévu d'évaluer les résultats d'une autre étude concernant les investissements dans les centrales en service.¹¹⁰

Le service de navigation à grand gabarit examine et supervise les projets d'infrastructure subventionnés par la Confédération. Un projet récent consistait à allonger une écluse rhénane. Bien qu'accompagné par le service, l'effet de cette extension n'a pas été évalué. Les réactions purement positives laissent supposer une bonne acceptation.

8.4 Stratégie en rapport avec l'analyse des effets

Les deux divisions s'avèrent ouvertes aux analyses des effets même si elles n'attachent pas une grande importance pour un office qui mène essentiellement des études techniques. Les impulsions viennent majoritairement des divisions elles-mêmes. Les interventions parlementaires sont rares et, si besoin est, exigent une collaboration avec d'autres offices comme par exemple l'*Office fédéral de l'énergie* ou l'*Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage*). Par conséquent l'intervention de la part de la Commission de gestion du Conseil des Etats au début des années 1990 est plutôt un cas exceptionnel. Elle a lancé une étude examinant l'organisation et les tâches de la section barrage, réalisée par le Contrôle administratif du Conseil fédéral.¹¹¹ Le rapport a abouti à des recommandations concernant la répartition des compétences entre les cantons et l'OFEG.¹¹²

8.5 Utilisation des résultats des analyses

D'une manière générale, les analyses effectuées par l'OFEG ont pour but d'améliorer le travail quotidien et sont décidées ponctuellement. Les résultats de ces travaux techniques sont utilisés pour adapter des mesures ou pour faciliter des processus internes de la mise en œuvre.

Les événements dans le domaine de la prévention des inondations sont analysés pour adapter les cartes de risques et de proposer des aménagements nécessaires. Pour une gestion

¹⁰⁸ Art. 29 a al. 2 de la Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques; elle effectue des recherches: a. pour accomplir ses tâches dans le domaine de l'utilisation des cours d'eau, b. Pour encourager l'utilisation rationnelle de la force hydraulique; c. Pour encourager la modernisation des installations existantes. Art. 29a al. 3 : Elle rend les résultats accessibles au public sous une forme appropriée.

¹⁰⁹ LIECHTI, HEINZ (2001): Reaktivierung stillgelegter Kleinwasserkraftwerke in den Kantonen St. Gallen, Schwyz und Waadt, *Wasser, Energie, Luft* 3 / 4: 85-86.

¹¹⁰ OFEG (2000): Erneuerungs- und Erweiterungspotential der Wasserkraftwerke in Graubünden (Studienbericht Nr. 7/1997) und im Kanton Wallis (Studienbericht Nr. 11/2000).

¹¹¹ Le Contrôle administratif du Conseil fédéral a été dissout fin 2000.

¹¹² Ce projet a été mis sur pied à la demande de la Commission de gestion du Conseil des Etats qui, lors d'une inspection auprès de l'office avait constaté un déficit de la mise en œuvre dans cette section. Pour garantir l'inspection des barrages, le Contrôle administratif du Conseil fédéral a recommandé de concentrer l'inspection de petits barrages auprès des cantons (cette recommandation a été suivie d'effets avec l'entrée en 1999 de l'Ordonnance sur la sécurité des ouvrages d'accumulation, qui prévoit la surveillance des ouvrages de petite hauteur de retenue par les cantons). L'OFEG peut ainsi se concentrer sur les contrôles exigeant une technique plus sophistiquée. De plus, les procédures de contrôle devraient être simplifiées.

des risques efficace, les informations recueillies à l'étranger permettent d'évaluer constamment le concept de la gestion afin de révéler d'éventuelles lacunes.

Le rapport du *Contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF)* qui portait sur l'organisation et les missions de la section *Barrage* n'a pas encore déployé ses effets car les recommandations auraient dû être mises en œuvre dans le cadre de la mise sur pied d'une agence de sécurité technique au niveau du DETEC. Ce projet étant en suspens suite à des réactions négatives, la révision de la Loi fédérale sur les ouvrages d'accumulation a également été reportée.¹¹³

8.6 Synthèse

C'est par l'analyse des événements survenus ainsi que par l'échange d'informations avec les partenaires des pays étrangers et les institutions universitaires que les divisions examinées réfléchissent aux effets de leurs actions et à la gestion des risques multiples. De plus, elles donnent des mandats à l'extérieur pour réaliser des études techniques et travaillent en coopération avec des institutions universitaires. Le monde de la gestion des dangers naturels et de l'utilisation des eaux étant petit, les sections respectives reçoivent de nombreux feedback. Par contre les deux divisions examinées n'ont pas recours à des analyses d'effets à proprement parler.

L'OFEG ne dispose pas d'une coordination en matière des analyses des effets. La décision de procéder à des études incombe aux divisions. En ce qui concerne les impulsions conduisant à des études, elles viennent normalement de l'intérieur et sont soit dues à une obligation légale soit dues à une situation de crise comme par exemple les crues importantes des années 1987 et 2000 ou un accident survenu sur un barrage à l'étranger.

Recommandations:

- 1. Le Contrôle fédéral des finances recommande que l'OFEG adopte une planification annuelle et pluriannuelle fixant des priorités en matière d'analyses des effets (cf. chapitre 4.2 au début du présent rapport). Cette planification doit être publiée.**
- 2. L'ensemble des informations concernant l'analyse des effets doit être centralisé à la direction de l'office.**

Prise de position

1. Diese Empfehlung ist praktisch bei allen Ämtern zu finden, für die die Wirkungskontrolle (bis dato) noch keine grosse Bedeutung hat. Gegen die Empfehlung ist an und für sich nicht einzuwenden, aber

- das BWG besitzt kaum Erfahrungen auf dem Gebiet der Wirkungskontrolle*
- dem BWG fehlen die Grundlagen für die praktische Umsetzung der Empfehlung (Fachkenntnisse, externe Informationen)*
- dem BWG fehlen schlichtweg die Ressourcen (Verzichtsplanung, Stellenabbau, Entlastungsprogramme)*

¹¹³ Le Conseil fédéral a demandé au DETEC de remanier le texte du projet de loi et de le soumettre pour consultation en même temps que le nouveau concept en matière de surveillance de la sécurité. Cf. DETEC. Communiqué de presse du 1^{er} novembre 2000.

- *das Erstellen von Jahresplanungen wäre ein weiteres zusätzliches Projekt für unser Amt. Der Wagen darf nicht überladen werden.*
- *die Bedeutung der Wirkungskontrolle ist für unser Amt im Vergleich zu anderen Ämtern eher gering.*

Klar ist, dass das BWG seine Art der Wirksamkeitsüberprüfung besser dokumentieren und darstellen muss. Im Bereich Naturgefahren könnten wir

- in erster Linie den Auftrag und die Rollenzuteilung im Bereich Schutz vor Naturgefahren darstellen.

- die Möglichkeit der Wirkungsprüfung aufzeigen

- Ereignisanalysen

- Zusammenarbeit mit anderen Partnern (insb. Landwirtschaft)

- Untersuchungen durch externe Stellen

- Statistiken wie Show-Me, Protect-Me ...

- Priorisierungsverfahren

- bisher bereits angeordnete Massnahmen zur Wirkungssteigerung aufzeigen

- Anpassen von Strategien

- Herausgabe von Richtlinien, Empfehlungen

- Risikodialog

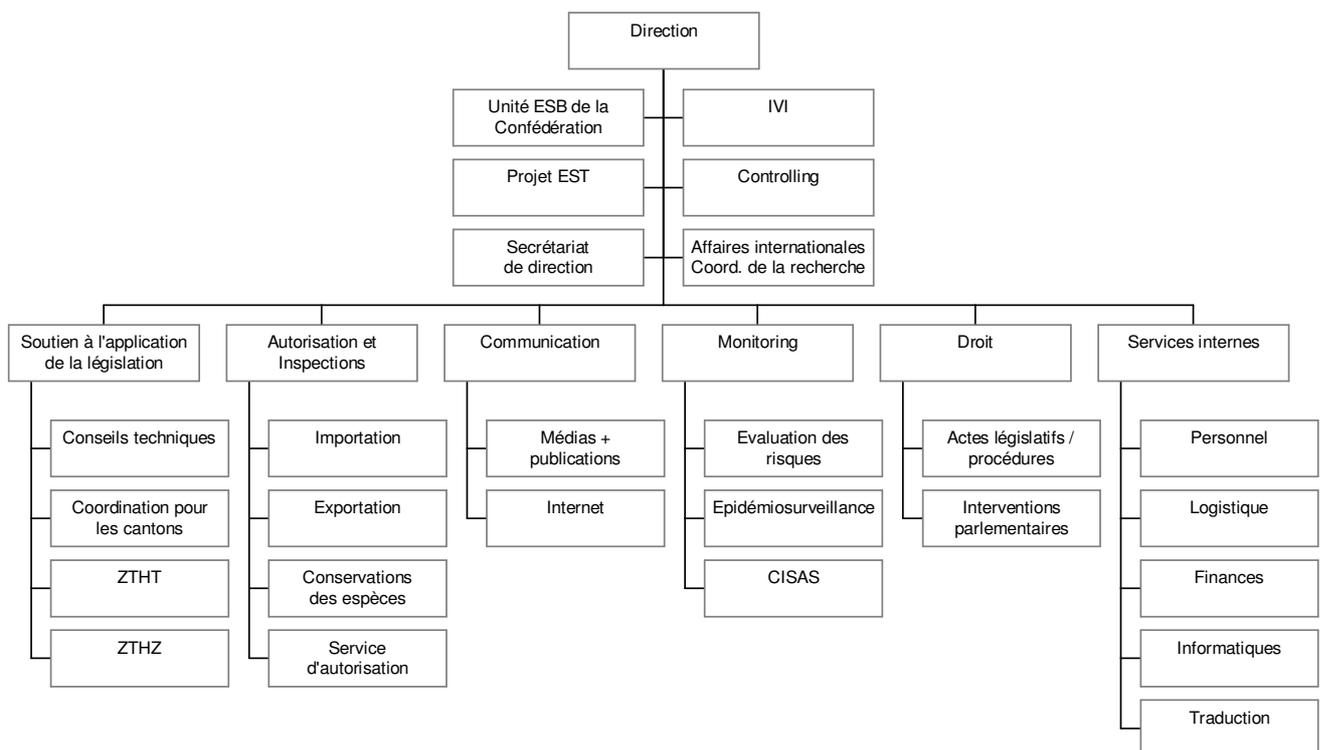
- Schutzzieldefinition.

2. *Diese Empfehlung hat ihren Ursprung darin, dass bei uns die Einheiten, welche bis anhin „wirkungskontrollähnliche“ Tätigkeiten ausüben, eine grosse Autonomie besitzen. Gewünscht wird jedoch eine gewisse „unité de doctrine“.*

9 Office vétérinaire fédéral

La sécurité alimentaire, la santé animale, la protection des animaux et la conservation des espèces relèvent de la compétence de l'*Office vétérinaire fédéral (OVF)*. L'office a pour mission de surveiller et de lutter contre les épizooties, soit les épidémies animales. Il s'agit de montrer sur la base de données et d'informations fiables que la Suisse est indemne de telle ou telle maladie. S'assurer de la qualité des produits alimentaires d'origine animale est une autre activité de base de l'OVF. De même, la protection des animaux, notamment l'établissement de règles respectant davantage le bien-être des animaux est une des priorités de l'office. L'office se base sur une législation volumineuse qui doit être constamment adaptée¹¹⁴. Une de ces missions est de préparer les nouvelles prescriptions répondant à des exigences aussi bien nationales, européennes ou internationales.

Graphique 12: Organigramme de l'Office vétérinaire fédéral



¹¹⁴ Les bases légales sont de plus très précises : par exemple, l'Ordonnance sur les épizooties détaille toutes les épizooties contre lesquelles il faut lutter ou qui doivent être surveillées (art. 2 à 5).

9.1 Contexte

L'analyse des effets n'est pas quelque chose de nouveau à l'office vétérinaire. Des modèles sont utilisés depuis de nombreuses années dans le domaine de l'épidémiologie. Mais les événements récents ont révélé la nécessité de mener des analyses plus systématiques pour mieux connaître les effets des programmes. Les épidémies successives, l'encéphalopathie spongiforme bovine ou maladie de la « vache folle » (ESB) ou encore la fièvre aphteuse, les zoonoses (maladies transmissibles à l'homme) ou le problème de la résistance aux antibiotiques ont placé les questions vétérinaires au centre de l'actualité.

L'OVF est un des maillons du *Service vétérinaire suisse* qui rassemble les autorités fédérales et cantonales. Outre l'OVF, les services fédéraux compétents regroupent l'*Office fédéral de la santé publique (OFSP)*, l'*Office de l'agriculture (OFAG)* et le service vétérinaire de l'armée. Au niveau cantonal, il faut compter avec les offices vétérinaires cantonaux qui comprennent le vétérinaire cantonal, les vétérinaires officiels, les inspecteurs et contrôleurs des viandes, sans oublier le service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière, les chimistes cantonaux et les inspecteurs des denrées alimentaires. Les autorités cantonales assurent l'essentiel du travail d'exécution. L'*Office vétérinaire fédéral* doit donc travailler très étroitement avec les cantons avec lesquels il y a un échange continu d'informations. Dans de nombreux domaines, l'OVF partage des compétences avec l'OFSP et l'OFAG. InfoVet est une plate-forme d'information du *Service vétérinaire suisse* qui permet de collecter, d'analyser, de préparer et de transmettre les données en fonction des besoins des différents acteurs.

L'office a subi une profonde réorganisation en 1998 avec pour objectif de devenir une unité placée sous le régime de la gestion par mandat de prestation et enveloppe budgétaire (GMEB). Ce processus n'a pas abouti, mais l'office a adopté de nouveaux processus et une nouvelle organisation. Ceci s'est concrétisé par la création d'un controlling stratégique et d'une unité de monitoring devenue une section à part entière en 2002. Même si l'OVF n'est pas devenu un office GMEB, il a poursuivi la démarche, si bien que ses processus actuels répondent en partie aux exigences des offices GMEB : définition des produits, définition des objectifs, orientation clients, définition d'une planification annuelle et pluri-annuelle, vérification constante de l'adéquation des résultats avec les objectifs. Dans cette optique, l'analyse des effets a pris une place importante à l'OVF qui porte une attention particulière aux impacts de ses actions et de ses mesures.

9.2 Organisation en rapport avec l'analyse des effets

L'analyse des effets s'articule à l'office vétérinaire autour de trois piliers : le controlling, le monitoring, ainsi que les unités de recherche et développement. Le controlling et le monitoring font partie du comité de direction. Ils offrent une vision de l'ensemble des activités et des objectifs de l'office qui dispose ainsi d'outils pour mesurer les impacts et pour définir les priorités en matière d'analyse.

Le controlling stratégique s'assure périodiquement du respect et de la concrétisation des objectifs fixés par l'office. L'office vérifie ainsi l'adéquation entre les objectifs planifiés et leur réalisation. Il s'assure également du niveau de satisfaction des clients. Le controlling permet d'avoir un feedback sur l'ensemble des activités de l'OVF, en se basant sur le programme annuel et pluriannuel.

Le monitoring examine l'évolution des risques et s'assure du suivi des résultats des programmes de surveillance des épizooties ainsi que des recherches. L'analyse des impacts des programmes est la tâche centrale de ce service. Il rassemble les données et l'information

afin de décider ce qu'il faut changer ou de vérifier ce qui a changé. Le monitoring permet de fixer les priorités en matière d'analyse des effets, que ce soit dans le domaine de la lutte contre les épizooties, la santé animale, la protection des animaux ou la qualité des produits alimentaires. Le but est de s'assurer que les programmes produisent les effets escomptés et aboutissent à des impacts concrets, compte tenu des moyens à disposition. Le monitoring est conçu à l'OVF comme un outil de surveillance systématique et s'apparente à une activité de routine. Il centralise les données afin de pouvoir évaluer les effets des programmes. Cette unité essaye d'identifier les risques futurs et fixe les priorités en matière de recherches.

La recherche scientifique occupe une place essentielle dans les activités de l'OVF. Le but est d'obtenir un niveau de connaissance suffisant pour répondre aux tâches et aux objectifs qui incombent à l'*Office vétérinaire fédéral*. Les unités de recherche et développement fournissent ainsi des informations pour mieux cerner l'impact des mesures. Le travail de recherche s'effectue soit avec des laboratoires ou des instituts intégrés à l'office, soit en collaboration avec des instituts externes, suisses ou étrangers. Les laboratoires de l'OVF sont désormais placés sous la responsabilité du service monitoring. Les travaux fournis par les unités de recherche et développement doivent aider à la préparation puis à l'évaluation des lois. Les priorités sont établies dans un programme pluriannuel de recherche approuvé par le Conseil fédéral. Les objectifs de chaque projet de recherche sont clairement définis, tout comme les attentes, soit les nouvelles connaissances escomptées, et les possibilités de mise en œuvre, par exemple le développement d'un nouveau test de diagnostique. Il existe une coordination de la recherche pour l'ensemble de l'office. Lors de la fixation de ce programme pluriannuel de recherches, un bilan est établi sur les apports des précédentes recherches et sur les priorités à définir.

9.3 Méthodes typiques

Les méthodes utilisées par l'OVF pour mesurer les effets de ses programmes sont multiples. Le controlling effectue surtout un travail au niveau des outputs. Il est conçu comme un instrument de gestion de l'office et centralise les informations. Les responsables de section fournissent un rapport trimestriel contenant des informations sur le suivi des objectifs, la réalisation des projets et le respect des engagements budgétaires. Par ailleurs le controlling effectue chaque année une enquête pour connaître le niveau de satisfaction des clients de l'office. L'office vétérinaire a recours à des enquêtes d'opinion pour mesurer l'efficacité des campagnes d'information, notamment dans la lutte contre l'ESB.

Le monitoring et les unités de recherche et développement utilisent des méthodes qui se basent sur les standards de la recherche scientifique. Du fait de l'existence de nombreux facteurs externes, il est souvent difficile d'isoler les variables explicatives et de dire que telle mesure a produit tel effet. L'OVF a défini des indicateurs de performance en matière de santé animale afin de suivre la situation sanitaire et d'apprécier la qualité de la surveillance des épizooties. Il est ainsi possible de voir les progrès suite à l'introduction de programmes pour lutter contre les épidémies et d'avoir une idée plus précise de la santé du cheptel animal.

L'OVF a recours aussi bien à des analyses pour identifier les lacunes et pour lancer des programmes visant à améliorer l'état des connaissances qu'à des analyses ex post apportant des informations sur les effets d'un programme, d'une modification de la législation ou d'un renforcement des prescriptions. Idéalement il faudrait mener des analyses avant et après un changement, mais l'*Office vétérinaire fédéral* estime que ses moyens limités l'empêchent de mener ce type d'analyses de manière systématique. Comme exemple d'analyses exploratoires, l'OVF a un projet pour mieux appréhender la résistance aux antibiotiques. L'idée est de créer un système de monitoring qui puisse donner des informations et fournir des données de manière systématique afin de mieux connaître l'utilisation des antibiotiques et la résis-

tance aux antibiotiques¹¹⁵. Ce projet est financé en partie par le *Fonds national suisse de la recherche scientifique* dans le cadre d'un programme national de recherche¹¹⁶. Autre exemple montrant l'évaluation des mesures préconisées par l'office vétérinaire, l'analyse des effets des programmes SST (système de stabulation particulièrement respectueux des animaux) et SRPA (sorties régulières en plein air) liés à l'attribution des paiements directs. L'OVF a participé à l'élaboration de critères permettant d'améliorer la santé et le bien-être des animaux de rente. Deux recherches, qui ont abouti à des thèses de doctorat, ont montré les effets bénéfiques de ces programmes sur le bien-être des vaches laitières et des porcs, en comparant avec des animaux qui ne bénéficient pas de tels programmes.

Pour mener à bien ces projets, l'office peut se heurter à certaines difficultés. Il a par exemple besoin de statistiques et de données de base complètes, détaillées et systématiques. Or la collecte de ces informations est de la compétence des cantons. De plus, l'OVF ne peut exiger que les données qui doivent lui être communiquées en vertu de l'existence d'une base légale. L'hétérogénéité des systèmes cantonaux ne permet pas toujours d'obtenir les données nécessaires pour mener des analyses en profondeur. Par ailleurs, à défaut de bases légales contraignantes, les laboratoires ne sont pas tenus de communiquer les informations demandées par l'*Office vétérinaire fédéral*. C'est le cas, par exemple, dans le domaine de la résistance aux antibiotiques¹¹⁷. Pour remédier à ces lacunes, l'OVF travaille actuellement à la création d'une nouvelle base de données, KODAVET (Système coordonné de gestion et d'analyse des données pour le service vétérinaire suisse). La réalisation de ce projet devrait permettre de coordonner l'ensemble des données vétérinaires. L'objectif est d'avoir un système unifié et de pouvoir communiquer les informations et les données dans le domaine de la santé animale, de la protection des animaux et de la qualité sanitaire des produits alimentaires d'origine animale. D'autres bases de données ont été créées ces dernières années : la base de données sur le contrôle du trafic des animaux de rente (BDTA) dont la responsabilité a été transférée à l'OFAG, et le système informatique de contrôle des exploitations ou contrôles bleus (BKS)¹¹⁸. Ces bases de données présentent cependant des lacunes ou sont incomplètes¹¹⁹.

9.4 Stratégie en rapport avec l'analyse des effets

La réorganisation de 1998, la création des unités de controlling et de monitoring, la volonté de se doter de nouvelles bases données sont autant de signes montrant que l'office cherche à renforcer les analyses des effets. De plus, depuis 1998 la communication des mesures est devenue un élément essentiel, suite aux enseignements qui ont été tirés de la crise de l'ESB. L'efficacité des mesures dépend des campagnes d'information, d'où la volonté de les évaluer de manière régulière. Par ailleurs, l'office prend souvent l'initiative de proposer un change-

¹¹⁵ Ce projet est aussi la conséquence d'une analyse menée en 1998 par un groupe d'experts qui recommandaient d'adopter des mesures concrètes pour lutter contre les formes de résistance aux antibiotiques. La mise en œuvre des recommandations est précisément liée à la nécessité d'avoir des données systématiques et détaillées.

¹¹⁶ Programme National de Recherche n°49 (résistance aux antibiotiques) ; le projet de l'OVF, dirigé par Katharina Stärk, responsable du monitoring, s'intitule « Optimale Strategie zur Ueberwachung antibiotikaresistenter Keime von Nutztieren ».

¹¹⁷ Les bases légales insuffisantes, selon l'OVF, compliquent la tâche de l'office et l'acquisition de données dans des domaines qui deviennent prioritaires, comme le contrôle des traitements par antibiotiques et la résistance aux antibiotiques. L'OVF est compétent pour lutter contre les épizooties ; or le contrôle des antibiotiques ou la résistance aux antibiotiques ne correspondent pas à des maladies, même s'il s'agit d'un problème de santé publique. Il est dès lors difficile de récolter les données de manière systématique et de procéder à des analyses complètes et détaillées. Des problèmes similaires se posent dans le domaine du bien-être animal ou de l'exploitation d'animaux sauvages.

¹¹⁸ Le système BKS devait permettre de recueillir des informations dans les domaines suivants : lutte contre les épidémies, gestion des crises, gestion des épizooties et autres maladies, contrôle de la viande, efficacité des contrôles par sondage.

¹¹⁹ La base de données sur le contrôle du trafic des animaux de rente (BDTA) a fait l'objet d'une évaluation menée par le Contrôle fédéral des finances en 2003-2004.

ment de législation en proposant de nouvelles prescriptions, consécutivement aux résultats de ses travaux de recherches. Au niveau de l'impulsion, on note une concomitance entre les initiatives de l'office, la prise en compte des exigences internationales et les demandes des parlementaires. Il y a une pression pour une exécution uniforme des contrôles. De même, les exigences en matière de protection des animaux et de surveillance des produits alimentaires se sont accrues. Les épidémies ont obligé l'office à intensifier ses efforts pour mesurer les effets de ses programmes. L'office a pris conscience de l'importance de mesurer les effets sur le long terme et de la nécessité de ne pas se contenter d'une analyse en termes d'outputs. L'office doit adapter ses programmes en fonction de la situation sanitaire. Il collabore avec les instances internationales, notamment l'*Organisation internationale des épizooties (OIE)* et européennes. Il doit à ce titre prendre en compte les prescriptions européennes et internationales. Les accords bilatéraux ont entraîné des modifications et une adaptation à la législation européenne. La création de la base de données sur le contrôle du trafic des animaux de rente (BDTA) est en partie une réponse aux prescriptions européennes. Avoir des analyses basées sur des données fiables et reconnues permet de montrer que la Suisse est indemne de certaines épizooties.

9.5 Utilisation des résultats des analyses

Les analyses menées par le controlling permettent de modifier l'organisation et les processus de l'office afin de répondre au mieux aux objectifs. Un examen interne et externe de la réorganisation de l'office mené en 2001 a conduit à la création d'une unité propre de monitoring qui doit devenir le maillon central chargé de l'analyse des effets. L'OVF adapte ses prestations suite aux enquêtes visant à mesurer le niveau de satisfaction des clients, notamment les vétérinaires cantonaux. De même l'OVF adapte ses campagnes d'information, notamment dans la lutte contre l'ESB, en fonction des résultats des enquêtes d'opinion sur leur efficacité. Les résultats des analyses et des évaluations menées par le monitoring sont conçus comme des bases scientifiques d'aide à la décision. Les évaluations servent à démontrer l'utilité des programmes, comme l'illustre le cas de l'étude sur le bien-être animal, en comparant les animaux qui bénéficient des programmes SST et SRPA avec ceux qui n'en bénéficient pas. Les analyses ont une utilité concrète lorsqu'elles apportent une connaissance scientifique afin de modifier ou d'adapter la législation ou encore de renforcer les prescriptions. Des exigences minimales ont ainsi été adoptées dans le domaine de la protection des animaux et de l'amélioration de la détention des animaux, aboutissant par exemple à l'interdiction de la détention des poules en batterie. De même, des standards minimaux ont été définis pour la détention d'animaux sauvages en enclos. Les résultats des analyses sont également utilisés pour montrer que la Suisse respecte les recommandations et les prescriptions internationales.

9.6 Synthèse

L'*Office vétérinaire fédéral* montre un intérêt marqué pour l'analyse des effets et a fait des efforts pour intégrer ce type d'analyses dans ces processus de manière plus systématique. L'analyse des effets est déjà institutionnalisée à l'OVF, parfois depuis longtemps comme dans le cas de l'épidémiosurveillance. L'office a ainsi accumulé une grande expérience dans ce domaine. La création d'une unité de monitoring est un progrès important vers une systématisation des analyses visant à mesurer les effets. Cependant, plusieurs améliorations sont très récentes ou sont en cours et il est difficile d'en évaluer la portée.

Il subsiste par ailleurs des difficultés pour accéder aux données de base, du fait de la répartition des compétences avec les cantons qui sont seuls habilités à récolter les données de

base et à effectuer les contrôles dans les exploitations. Cette situation ne permet pas toujours de mener des analyses approfondies et d'avoir une bonne connaissance de l'impact de mesures ou de programmes. L'uniformisation des bases de données devrait permettre de remédier à cette lacune.

Enfin la nécessité d'avoir une base légale peut limiter les efforts de l'office en matière d'analyse d'impacts et réduit sa marge de manœuvre¹²⁰. En effet, les laboratoires ou les cantons ayant un droit de propriété sur leurs données, l'OVF ne peut avoir accès aux seules données qui doivent lui être annoncées en vertu de l'existence d'une base légale. Autrement dit, l'*Office vétérinaire fédéral* ne peut pas réagir aussi rapidement qu'il ne le souhaiterait. Il doit attendre l'adoption de nouvelles bases légales, ce qui peut demander du temps, avant de pouvoir accroître son champ d'investigation et recueillir les données dont il a besoin.

Recommandations:

- 1. Le Contrôle fédéral des finances recommande que l'Office vétérinaire fédéral poursuive ses efforts quant à l'uniformisation des bases de données.**
- 2. L'office doit pouvoir accéder aux données de base, notamment celles détenues par les cantons ou les laboratoires. Si besoin est, il doit renforcer les bases légales garantissant l'accès à ces données (cf. chapitre 4.4 au début du présent rapport).**
- 3. Sachant qu'il n'est pas possible de tout évaluer, l'office doit annoncer de manière plus explicite dans un programme annuel et pluriannuel les priorités retenues en matière d'analyse des effets (cf. chapitre 4.2). Ce programme doit être publié.**

Prise de position

1. Das BVET hatte in den letzten Jahren mehrere Projekte in Arbeit, deren Ziele dem Inhalt der Empfehlungen entsprechen. Dabei ging es nicht nur darum, die Daten zu vereinheitlichen; einen raschen Zugang zu relevanten Daten zu ermöglichen war ebenso wichtig, wie deren effiziente und kostengünstige Auswertung. Einige Vorhaben sind bereits abgeschlossen, andere werden demnächst eingeführt und werden bald die gewünschten Wirkungen zeigen. Es handelt sich um folgende Projekte:

<i>Kodavet (koordinierte Datenverarbeitung Veterinärdienst CH):</i>	<i>Pilotphase</i>
<i>Datenbank für Labordiagnostik und Tierseuchenfälle:</i>	<i>abgeschlossen</i>
<i>Traces (Ueberwachung grenzüberschreitender Tierverkehr):</i>	<i>abgeschlossen</i>
<i>TVD (Optimierung der Daten und Nutzungsmöglichkeiten. Koordination mit Kodavet.):</i>	<i>laufend</i>
<i>Harmonisierung der Betriebsdefinition in der Landwirtschaft als Voraussetzung für eine bessere Nutzung bestehender Daten:</i>	<i>Ämterkonsultation</i>

Insbesondere das Projekt Kodavet, das bereits im Bericht erwähnt ist, wird zu wesentlichen Verbesserungen bezüglich Datenzugang und -verarbeitung führen.

¹²⁰ Par exemple l'anaplasmose, une maladie du sang, n'était plus inscrite dans l'ordonnance sur les épizooties de 1995, alors qu'un foyer s'est déclaré dans le canton des Grisons en 2002.

2. Zur Zeit sind Verordnungsänderungen in Arbeit die den Datenzugang im Bereich Tierseuchen verbessern sollen.

Sind alle unter Pkt.1 erwähnten Projekte umgesetzt, wird das zu wesentlichen Verbesserungen der Datenbasis in den meisten Gebieten führen. In einzelnen Fällen wird es weiterhin Lücken geben, weil die Kantone aus Datenschutz- oder Kostengründen nicht über die gewünschten Informationen verfügen.

3. Die in der Bundesverwaltung geplanten und durchgeführten Evaluationen, darunter auch unsere, werden zweimal jährlich von der Bundeskanzlei erhoben und publiziert. Ein Projekt zur Publikation der geplanten und abgeschlossenen Evaluationen in Aramis ist in Vorbereitung.

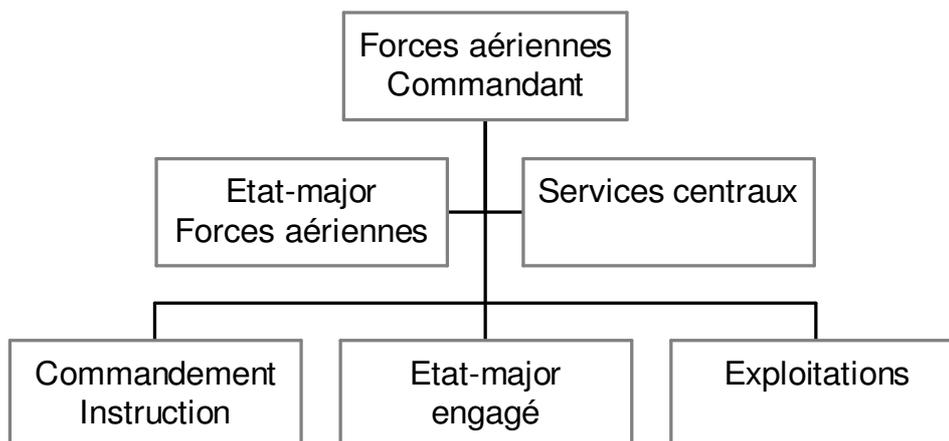
Am BVET werden relativ wenige Evaluationen durchgeführt und publiziert, dies ist unter anderem damit zu begründen, dass wir das kleinste Amt mit dem kleinsten Budget sind, das untersucht wurde. Zudem sind wir eines der wenigen Aemter, die bereits sämtliche Führungsinstrumente einsetzen; wenn auch nicht immer so intensiv wie man es sich wünschen würde. Die aktuellen Sparvorgaben erlauben es uns nicht, die Mittel in diesem Bereich weiter aufzustoßen. Wir sind deshalb gezwungen, bei der Erhebung und Aufbereitung von Führungsdaten, Prioritäten zu setzen: Für die Erfüllung unserer Aufgaben sind wir primär auf ein gut funktionierendes Monitoring angewiesen. Das führt dazu, dass für Evaluationen nur beschränkte Mittel zur Verfügung stehen. Wir bemühen uns diese möglichst gezielt einzusetzen und durch die Vernetzung der Evaluationsergebnisse mit Daten aus Monitoring und Controlling Synergien zu nutzen.

Mit der Umstellung auf FLAG wird der Stellenwert der Evaluation gefestigt und besser in den Planungsprozess integriert werden.

10 Forces aériennes

Depuis 2003, le *Département fédéral de la défense de la protection de la population et des sports (DDPS)* dispose d'une nouvelle organisation et les *Forces aériennes* constituent désormais une unité intégrée au *Groupement Défense*. L'ordonnance sur l'organisation du Département précise que le *Groupement Défense* doit garantir la disponibilité et le caractère opérationnel de l'armée dans la perspective de la sûreté sectorielle et de la défense, de la prévention et de la maîtrise des dangers existentiels et de la promotion de la paix¹²¹. Dans ce cadre, les *Forces aériennes* doivent assurer les disponibilités de base et opérationnelles des différentes unités et formations subordonnées¹²².

Graphique 13: Organigramme des Forces aériennes (simplifié)



10.1 Contexte

Les *Forces aériennes* ont des tâches variées incluant les opérations, l'instruction et la formation, ainsi que l'exploitation et l'entretien du matériel. Ce n'est pas un office comme les autres ; il a une structure différente avec des unités subordonnées. Il existe une nouvelle organisation interne en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004, qui s'inscrit dans le cadre de la réorganisation de l'armée. Armée XXI a obligé les *Forces aériennes* à définir une nouvelle conception, FA XXI, faisant le point sur la stratégie, les prestations et les produits fournis, ainsi que sur l'organisation et les processus.

¹²¹ Selon l'art. 10 al. 2 de l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Org-DDPS) du 7 mars 2003 (Etat le 1^{er} juillet 2003).

¹²² Selon l'art. 11, lettre f de l'Org-DDPS.

Les *Forces aériennes* estiment que l'efficacité et l'impact de leurs actions se mesurent principalement en cas de conflit. En situation de paix, il est plus difficile de mesurer les effets ; il convient avant tout de maintenir un savoir-faire et un niveau opérationnel pour faire face à une éventuelle menace. En l'absence de danger imminent, les *Forces aériennes* se concentrent sur les tâches suivantes :

- défense et surveillance de l'espace aérien,
- maintien de la capacité de défense aérienne,
- acquisitions de renseignements et reconnaissance aérienne,
- établissement de la situation aérienne.

Pour accomplir ces tâches, les *Forces aériennes* ne se basent pas seulement sur le critère d'efficacité, mais avant tout sur le critère d'efficience, sur la base d'analyses de coûts - utilité ou d'analyses de rentabilité. Pour mesurer l'efficience, les *Forces aériennes* disposent d'informations précises sur les coûts et cherchent à appliquer les principes de gestion et d'économie d'entreprises. Les *Forces aériennes* estiment agir depuis des années en fonction des structures de coûts. Elles connaissent par exemple précisément ce que coûte une heure de vol pour chaque type d'appareil, de même que les coûts de personnel et d'infrastructure.

La création de *RUAG* et la nouvelle répartition des tâches avec les unités d'exploitation¹²³ a entraîné des conséquences pour les *Forces aériennes*. En effet, *RUAG* a été transformé en société anonyme et les unités d'exploitation sont devenues des clients comme les autres, qui doivent en outre s'acquitter de la TVA. Cela a entraîné un surcoût pour ces unités d'environ 16%. Le budget à disposition n'ayant pas augmenté, cela a eu des incidences très concrètes sur l'état de préparation de la flotte. Les *Forces aériennes* estiment que les unités opérationnelles ne sont plus en mesure de remplir tous leurs objectifs, puisque les avions ne sont pas totalement disponibles.

10.2 Organisation en rapport avec l'analyse des effets

Des services de controlling sont présents au sein de l'état-major des *Forces aériennes*, ainsi que dans des unités subordonnées. Au niveau de l'état-major, le controlling est placé directement sous la responsabilité du chef des *Forces aériennes* et il est compétent pour mesurer les effets. Il mène des analyses régulières sur l'état de préparation des différents services logistiques, des troupes et du matériel, ainsi que des analyses sur le niveau de sécurité, l'utilisation des ressources et la planification. Il existe également un *service « expérimentation opérationnelle et évaluation »* qui mène des analyses techniques afin de s'assurer que les systèmes et le matériel des *Forces aériennes* répondent aux exigences militaires. Les unités d'exploitation et d'instruction disposent également de services de controlling, dont les activités sont orientées vers l'analyse des effets. L'exploitation a une section consacrée à l'économie d'entreprise et au controlling. La section du matériel et de la sécurité fournit également des statistiques pour pouvoir mener des analyses. Le Département dispose lui-même d'un service de controlling ainsi que d'un inspectorat qui élargit aussi ses activités aux analyses des effets.

¹²³ Soit l'ancien *Office fédéral de l'exploitation des forces aériennes (OFEFA)*. L'exploitation est responsable de l'entretien du matériel, y compris le matériel au sol comme les simulateurs et les radars. Il est également compétent pour les questions de protection contre le bruit et les questions d'environnement.

10.3 Méthodes typiques

Afin d'analyser les effets et de mesurer les impacts, les *Forces aériennes* se réfèrent à différentes méthodes utilisées de manière complémentaire. Tout d'abord le commandant effectue des visites périodiques auprès de la troupe, fournissant des impressions sur l'état du matériel et la motivation du personnel. Il existe ensuite des inspections des troupes, qui se concentrent sur des activités précises des *Forces aériennes*. Une inspection peut par exemple se focaliser sur un exercice d'alarme, ce qui permet de tester l'état de préparation et le niveau opérationnel du matériel. Ces inspections approfondies donnent lieu à un rapport. Certains services, comme les unités d'exploitation, ont adopté une démarche d'assurance qualité et ont reçu une certification ISO. Des audits internes sont menés pour se conformer aux règles de la certification. Elles agissent désormais sur la base de contrats de prestations développés à leur propre initiative. Elles ont adopté en 2002 une *Balanced Scorecard* incluant les aspects financiers, la fonctionnalité des processus, le niveau de satisfaction des collaborateurs et la réalisation des objectifs fixés. Ces unités pratiquent également des enquêtes de satisfaction au sein des *Forces aériennes*, pour obtenir un *feed-back* sur la qualité de leurs prestations.

Depuis le début des années 1990, les *Forces aériennes* effectuent fréquemment des comparaisons avec les forces aériennes étrangères lors d'exercices conjoints (benchmarking). Les performances sont mesurées de manière précise, les résultats font systématiquement l'objet d'une analyse sous la forme d'un rapport opérationnel de campagne, qui correspond à un compte rendu sur l'efficacité des forces engagées. Il est ainsi possible de comparer les performances des forces aériennes suisses et étrangères, que ce soit au niveau de l'instruction, du matériel et de la maintenance, ou encore des objectifs à atteindre lors d'exercices opérationnels. Il est également possible de comparer les structures de coûts lors de ces exercices, ainsi que le niveau de préparation des différentes équipes. L'objectif de telles analyses est clairement de situer les *Forces aériennes* suisses par rapport aux autres forces étrangères, que ce soit sur l'engagement de missiles, lors d'exercices de vol de nuit, d'exercices de vol à basse altitude ou encore lors d'entraînements dans le cadre de vol supersonique, pour ne citer que quelques exemples. Les rapports intègrent également des comparaisons avec les précédentes campagnes d'exercices. Les *Forces aériennes* privilégient désormais cet instrument car elles estiment que leurs capacités opérationnelles ne peuvent se mesurer qu'en procédant à des comparaisons internationales, lors d'exercices conjoints¹²⁴.

Pour mener leurs analyses sur l'efficacité des exercices opérationnels, les *Forces aériennes* se basent sur différents types d'indicateurs : d'une part des indicateurs qualitatifs, comme l'état de motivation des troupes ou le niveau de préparation à l'engagement ; d'autre part des indicateurs quantitatifs comme le nombre de troupes et de matériel engagés ou des indicateurs liés au facteur temps, par exemple que la cible soit atteinte au moment fixé. Les simulateurs donnent aussi des informations précieuses. Lors des exercices conjoints avec des forces aériennes étrangères, il est possible de comparer l'efficacité du travail au sol (manutention, entretien, réparation) des différentes équipes engagées, en fonction du nombre de personnes et de leur niveau de qualification.

Le controlling se base sur de multiples indicateurs :

- indicateurs financiers en rapport avec le budget,
- analyse coûts - utilité en fonction des prestations fournies,
- indicateurs et critères permettant de savoir si les objectifs définis ont été atteints,

¹²⁴ Voir par exemple Meier, René und Peter Brotschi (2002). Luftkampftraining : MiG-29 fliegen in der Schweiz. FORUM – Magazine du Corps des instructeurs, Juin 2002, n°46, pp. 4-6.

- analyses de risque en lien avec le degré de préparation et de disponibilité.

Pour déterminer le degré de préparation de la flotte, les *Forces aériennes* disposent d'informations précises sur la disponibilité des appareils et des pilotes en fonction du nombre d'heures passées en vol. Ce sont des indicateurs très importants, surtout vis-à-vis de l'extérieur : les avions sont-ils en réparation ou en maintenance ? combien de temps restent-ils immobilisés ?

Les rapports des *Forces aériennes* demeurent cependant confidentiels et à usage interne du Département. Aucun résultat n'est publié ; quelques tendances générales sont présentées dans les rapports annuels ou les magazines d'information. Les *Forces aériennes* estiment que ces informations sont difficilement compréhensibles pour des non-spécialistes. Elles doivent de plus s'en tenir aux règles du Département concernant la publication de documents et d'informations. Les *Forces aériennes* ne recourent pas à des experts externes. *L'académie militaire de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ)* serait un partenaire naturel, mais les *Forces aériennes* estiment que cette institution ne peut pas vraiment les aider pour analyser les effets et mesurer les impacts, dans la mesure où l'EPFZ n'a que peu de spécialistes dans la conduite de la guerre aérienne.

10.4 Stratégie en rapport avec l'analyse des effets

L'impulsion pour mener des analyses ou pour introduire de nouveaux instruments revient principalement aux *Forces aériennes*. Les analyses comparatives menées lors des campagnes d'exercices avec des forces aériennes étrangères en sont une illustration. L'analyse méthodique des effets a débuté au milieu des années 1980, lors de l'acquisition des avions Tigers. Elle résulte d'une volonté des *Forces aériennes* de disposer d'informations précises tant sur les coûts que sur les prestations et sur les impacts.

La réorganisation de l'armée a entraîné l'adoption d'une approche beaucoup plus orientée sur la définition de prestations et de produits. 1996 a marqué une étape importante dans la systématisation de la mesure des effets au sein des unités d'exploitation avec l'adoption de la certification ISO et la création d'un nouveau système de management. Les *Forces aériennes* estiment que ce changement a eu des répercussions positives, surtout dans le contexte actuel de pressions financières : elles ont une meilleure connaissance des résultats, des coûts, du degré de réalisation des objectifs et du rapport coût - prestation.

Les impulsions externes pour mener des analyses sont plus rares. Il existe désormais un controlling politique de l'armée inscrit dans la Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire depuis 2002. La loi stipule que le Conseil fédéral doit informer périodiquement le Parlement afin de savoir si les objectifs fixés à l'armée ont été atteints¹²⁵. En 2004, le DDPS a publié un rapport pilote incluant diverses informations sur la mise en œuvre d'Armée XXI, ainsi qu'un concept général de rapport pour approbation des Chambres fédérales¹²⁶. Il n'existe donc pas encore de rapport et il est difficile de savoir comment les objectifs de chaque unité, notamment des *Forces aériennes*, seront intégrés dans ce rapport.

La *Délégation des Commissions de gestion* s'est penchée sur la question de l'entraînement de pilotes militaires à l'étranger, non pour en examiner l'efficacité, mais pour s'assurer du

¹²⁵ Art. 149b de la Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (Loi sur l'armée, LAAM) du 3 février 1995, modifiée le 4 octobre 2002. Cet article est spécifiquement consacré au controlling politique.

¹²⁶ Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (2004). Examen des objectifs de l'armée – Rapport à l'attention de l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 149b de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, Rapport pilote du 31 décembre 2003, Berne, 15 mars 2004.

contrôle des activités militaires détachées à l'étranger¹²⁷. La délégation souligne en outre les aspects positifs de ces exercices à l'étranger, l'existence de comptes rendus détaillés et les conséquences pour les activités des *Forces aériennes* : « Il est possible de mesurer les performances des pilotes au plus près de la réalité. Les échanges sont également nécessaires pour identifier les faiblesses de l'instruction des pilotes, cerner les lacunes de la préparation matérielle et tester la valeur des procédures, l'objectif étant d'améliorer l'efficacité opérationnelle des unités exercées. (...) il est également possible d'évaluer l'interopérabilité de la conduite, de l'instruction, de l'équipement, des structures et procédures des Forces aériennes suisses »¹²⁸. Ceci renforce la position des *Forces aériennes* dans leurs efforts de comparer leurs performances avec leurs homologues étrangers.

10.5 Utilisation des résultats des analyses

Selon les *Forces aériennes*, les résultats du controlling ou de l'analyse des exercices avec des forces aériennes étrangères fournissent des informations précieuses permettant d'adapter en permanence la qualité des prestations. Au quotidien, les résultats servent à identifier les problèmes de manière précoce. Les conséquences peuvent être multiples : amélioration de la sécurité ou de la formation des troupes ; meilleure utilisation des ressources ; nouvelles directives ou lignes directrices ; adaptation des processus ou des contrats de prestations. Les *Forces aériennes* peuvent également prendre des mesures afin de réduire le nombre d'avions en attente de contrôles techniques.

Les résultats sont également utilisés pour connaître les variations entre les objectifs fixés et les objectifs atteints pour l'ensemble des *Forces aériennes* et ainsi de justifier cette différence. Il s'agit en fait de savoir si les *Forces aériennes* remplissent leur mandat. Cette capacité à rendre compte permet aux *Forces aériennes* d'expliquer par exemple que l'amélioration de la situation, donc de l'efficacité, est réduite à cause des possibilités financières limitées. Les *Forces aériennes* peuvent ainsi expliquer que les besoins opérationnels n'ont pas toujours pu être couverts ou que la disponibilité de la flotte a été inférieure aux objectifs souhaités, ou encore que tel problème technique inattendu peut prendre une grande ampleur et affecter la disponibilité des appareils à cause de la capacité limitée des unités.

En disposant d'informations précises, les *Forces aériennes* peuvent ainsi rendre compte de leurs activités auprès des autorités de contrôle. Elles permettent aussi de trouver des arguments vis-à-vis de l'extérieur, notamment les journalistes¹²⁹. Elles expliquent pourquoi elles ne peuvent pas toujours atteindre leurs objectifs et justifier les éventuelles failles, tout en ne rendant aucun rapport public.

10.6 Synthèse

Les *Forces aériennes* ont fait des efforts pour développer de nouveaux instruments de contrôle et de gestion et ont su prendre des initiatives. La réorganisation de l'armée et la pression sur les coûts ont joué un rôle important et ont incité les *Forces aériennes* à développer l'analyse des effets. Hormis les visites et inspections de la troupe, le controlling, la démarche assurance qualité et la comparaison avec les forces aériennes étrangères sont les

¹²⁷ Ce rapport fait suite à un autre rapport de la Délégation des Commissions de gestion publié en 1993 portant sur les échanges de pilotes professionnels effectués entre la Suisse et l'Afrique du Sud, échanges organisés à l'insu du chef du Département militaire fédéral.

¹²⁸ Délégation des commissions de gestion (2000). Entraînements de pilotes militaires à l'étranger durant la période 1993-2000 : rapport final de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales, 15 septembre 2000, p. 5.

¹²⁹ A titre d'exemple : Interview mit Christophe Keckeis. « Im Luftraum haben wir ein Manko ». Facts, 28.02.2002, n°9, S. 36.

principaux instruments utilisés pour mesurer les impacts. La comparaison des performances lors d'exercices conjoints résulte en grande partie d'une initiative des *Forces aériennes*.

Les *Forces aériennes* disposent de nombreux indicateurs et d'une réelle capacité à rendre compte. Les résultats des analyses sont cependant avant tout destinés aux unités internes ou au Département. Les *Forces aériennes* sont à même de connaître leurs effets, ainsi que leurs points forts et leurs faiblesses, même si ces informations restent dans une large mesure confidentielles. L'évaluation externe ou l'évaluation rétrospective sur plusieurs années n'est pas un instrument utilisé par les *Forces aériennes*, ce qui réduit la transparence et l'indépendance des résultats. Des projets d'envergure comme la fusion du contrôle aérien civil et militaire ne semblent pas soumis à une évaluation. Il sera en outre particulièrement intéressant de suivre la mise en œuvre du concept de controlling politique défini par la loi sur l'armée et sa concrétisation au niveau des *Forces aériennes*.

Recommandations:

- 1. Le Contrôle fédéral des finances recommande que des projets à forte implication financière, comme la fusion du contrôle aérien civil et militaire, fassent l'objet d'une analyse approfondie afin de s'assurer que les objectifs ont été atteints.**
- 2. Les Forces aériennes doivent fixer des priorités en matière d'analyse des effets, sachant qu'il n'est pas possible de tout évaluer (cf. chapitre 4.2 au début du présent rapport). Elles doivent également communiquer les priorités retenues.**
- 3. Les Forces aériennes doivent davantage diffuser les résultats de leurs analyses et de leur performance.**
- 4. Le concept de controlling politique inscrit dans la Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire doit être concrétisé au niveau des Forces aériennes. A ce titre, le Parlement doit être régulièrement informé sur le degré de réalisation des objectifs fixés à l'armée.**

Prise de position des Forces aériennes

1. Wir stützen die Aussage, wonach die Zielerreichung von Projekten mit nachhaltigen finanziellen und organisatorischen Konsequenzen periodisch überprüft werden soll. Die als Beispiel aufgeführte Fusion der militärischen und zivilen Flugsicherung unter skyguide war und ist einerseits bereits Gegenstand verschiedener parlamentarischer Anfragen, die Auskünfte in Bezug auf die Ziele und Kosten verlangen und andererseits ist die LW zusammen mit skyguide gemäss den Vorgaben aus dem Bericht HELCO gegenüber dem C UVEK und C VBS verantwortlich, periodisch über den Projektstand zu orientieren. Die jeweiligen Ergebnisse dieser Zwischenberichte stehen auf Stufe Departement zur Verfügung.

2. Das Bestimmen resp. Definieren von prioritären Parametern zwecks Messung der Effektivität ist grundsätzlich Aufgabe des Chefs der Armee (CdA). Diese werden einerseits im Rahmen der jährlichen Zielvereinbarung zwischen dem Kdt LW und dem CdA ausgehandelt und andererseits, wie z.B. die erwartete Leistung der LW für das WEF, situativ festgelegt. Die LW rapportiert demzufolge die Ergebnisse an den CdA.

3. Wie bereits erwähnt, liefert die LW ihre Ergebnisse an den CdA; es liegt im Ermessen des CdA, diese weiter zu verwenden. Die Zusammenarbeit mit Hochschulen steht aus unserer Sicht nicht im Vordergrund: Die für eine wissenschaftliche Zusammenarbeit notwendigen Kenntnisse als Voraussetzung für eine Zusammenarbeit sind sehr spezifisch; die armasuisse verfügt über Institutionen, die diesen Bereich abdecken.

4. Wann und in welcher Form das Parlament über den Grad der Zielerreichung bezüglich LW orientiert wird, ist Sache des CdA.

Prise de position du Secrétariat général du DDPS

Grundsätzlich teilen und unterstützen wir die Stellungnahme der Luftwaffe. Ergänzend weisen wir darauf hin, dass die Überwachung der Vorgaben und Zielvereinbarungen über das Controlling V und die Berichterstattung VBS zu erfolgen haben. Ganz allgemein ist unseres Erachtens auch darauf zu achten, dass nicht zu viele parallele Evaluationen und Berichterstattungen auf verschiedenen Stufen und über unterschiedliche Kanäle erfolgen, sondern grundsätzlich eine konsolidierte Beurteilung über die Linie abgegeben wird, um Unsicherheiten und Widersprüche nach Möglichkeit zu vermeiden.

Annexe 1

LISTE DES ABREVIATIONS

AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
AGEVAL	Arbeitsgruppe Evaluation
AI	Assurance-invalidité
al.	alinéa
art.	article
BDTA	Base de données sur le contrôle du trafic des animaux de rente
BEAA	Bureau d'enquête sur les accidents d'avion
BPA	Bureau suisse de prévention des accidents
CCDJP	Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police
CCF	Contrôle administratif du Conseil fédéral
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG-CE	Commission de gestion du Conseil des Etats
CEAC	Conférence Européenne de l'Aviation Civile
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFJ	Commission fédérale pour la jeunesse
CFR	Clinique fédérale de réadaptation
Cst.	Constitution fédérale
DCdG	Délégation des Commissions de gestion
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EASA	European Aviation Safety Agency
EPFZ	Ecole polytechnique fédérale de Zurich
FA	Forces aériennes
Fedpol	Office fédéral de la police
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
GMEB	Gestion par mandat de prestation et enveloppe budgétaire
IDEKOWI	Interdepartementale Kontaktgruppe « Wirkungsprüfungen »
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
ITS	Inspectorat et tâches spéciales
JAA	Joint Aviation Authorities
KODAVET	Système coordonné de gestion et d'analyse des données pour le service vétérinaire suisse
LAM	Loi sur l'assurance-militaire
LCin	Loi sur le cinéma
LMSI	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
LPar	Loi sur le parlement

NLFA	Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes
NLR	Institut néerlandais de l'aviation et de l'espace
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
ODT	Office fédéral du développement territorial
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAM	Office fédéral de l'assurance militaire
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFE	Office fédéral de l'énergie
OFEG	Office fédéral des eaux et de la géologie
OFJ	Office fédéral de la justice
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFT	Office fédéral des transports
OIE	Organisation internationale des épizooties
OMSI	Ordonnance sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
Ord.	Ordonnance
OVF	Office vétérinaire fédéral
PJF	Police judiciaire fédérale
PLCin	Projet de Loi sur le cinéma
PNR	Programme national de recherche
RER	Réseau express régional
RFA	Régie fédérale des alcools
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
R&D	Recherche et développement
SAFA	Safety Assessment on Foreign Aircrafts
SAP	Service d'analyse et de prévention
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SFS	Service fédéral de sécurité
SST	Système de stabulation particulièrement respectueux des animaux
SRPA	Sorties régulières en plein air
SUVA	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
VERUM	Verkehr, Energie, Raumplanung, Umwelt

Annexe 2

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Organisation au sein des offices	11
Tableau 2: Origine des initiatives en matière d'analyse des effets	13
Tableau 3: Instruments utilisés	14
Tableau 4: Qui réalise les analyses ?	15
Tableau 5: Utilisation des résultats	19

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1: Intégration des différents instruments d'analyse	3
Graphique 2: Les analyses des effets, de l'impulsion à la mise en œuvre	6
Graphique 3: Organigramme de la Confédération	7
Graphique 4: Organigramme de l'Administration fédérale des contributions.....	1
Graphique 5: Organigramme de l'Administration fédérale des douanes	8
Graphique 6: Organigramme de l'Office fédéral des transports	15
Graphique 7: Organigramme de l'Office fédéral de l'aviation civile	22
Graphique 8: Organigramme de l'Office fédéral de l'assurance militaire.....	29
Graphique 9: Organigramme de l'Office fédéral de la culture (simplifié)	34
Graphique 10: Organigramme de l'Office fédéral de la police (simplifié)	41
Graphique 11: Organigramme de l'Office fédéral des eaux et de la géologie	49
Graphique 12: Organigramme de l'Office vétérinaire fédéral	55
Graphique 13: Organigramme des Forces aériennes (simplifié)	62

Annexe 3

BIBLIOGRAPHIE

AGEVAL (1991): Mieux connaître les effets de l'action étatique: Problèmes, possibilités, propositions. Rapport final au Département fédéral de justice et police, Berne.

BALTHASAR, Andreas : Die Auswirkungen des institutionellen Kontexts der Evaluationsverantwortung auf die Nutzung von Evaluationsergebnissen. Forschungsprojekt im Rahmen der Abteilung I des Schweizerischen Nationalfonds. Projet en cours; rapport prévu pour 2005.

Bundesrat (1997): Bericht über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben vom 25. Juni 1997.

BUSSMANN, Werner (1995): Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen: Ein Leitfaden. Chur / Zürich.

BUSSMANN, Werner, Ulrich KLÖTI und Peter KNOEPFEL (Hrsg.) (1997): Einführung in die Politikevaluation. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn.

Conseil fédéral (2001): Rapport sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire - Evaluation et suite de la procédure (Rapport d'évaluation GMEB) du Conseil fédéral au Parlement. Berne, le 19 décembre 2001.

Conseil fédéral (2002): Rapport intermédiaire "Les indicateurs: instrument stratégiques et conduite pour la politique" du 13 novembre 2002.

DELLEY, Jean-Daniel (1991): L'évaluation législative, instrument de l'action parlementaire, dans « Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes »?. Bern: Stampfli, 337ff.

DELLEY, Jean-Daniel (2002): Du miroir tendu au miroir tenu. L'administration face à l'obligation d'évaluer, dans KELLERHALS, Jean et al.: Pour un droit pluriel: études offertes au professeur Jean-François Perrin. Genève, Bâle et Munich: Helbing & Lichtenhahn, 303-310.

Département fédéral de justice et police (2004): Efficacité des mesures prises par la Confédération, propositions de mise en œuvre de l'art. 170 de la Constitution fédérale dans le contexte des activités du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Rapport du groupe de contact interdépartemental « Evaluations de l'efficacité » à la Conférence des secrétaires généraux de la Confédération suisse. Berne, le 14 juin 2004.

FURUBO, Jan-Eric, Ray C. RIST and Rolf SANDAHL (ed.) (2002): International Atlas of Evaluation. New Brunswick and London: Transaction Publishers.

JACOB, Steve et Frédéric VARONE (2002): L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques: expériences étrangères et scénarios pour la Belgique. Troisième rapport intermédiaire du projet de recherche AM/10/016 financé par les SSTC et intitulé "L'évaluation des politiques publiques en Belgique".

JANETT, Daniel (2001): Erreicht die Politik ihre Ziele? Wissenschaftliche und öffentliche Diskussion der parlamentarischen Kontrolle, in Neue Zürcher Zeitung vom 17.10.2001:16.

MORAND, Charles-Albert (2001): L'évaluation des effets des mesures étatiques, dans THÜRER, Daniel, Jean-François AUBERT et Jörg Paul MÜLLER (éd.): Droit constitutionnel suisse. Zurich: Schulthess, 1119 – 1129.

Online-Verwaltungslexikon www.olev.de

RITZ, Adrian (2003): Evaluation von New Public Management. Bern: Haupt.

SÄGESSER, Thomas (2000): Die Bundesbehörden. Bundesversammlung – Bundesrat - Bundesgericht. Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung. Bern: Stampfli.

SPINATSCH, Markus (2001): Politikevaluation – Instrument der Staatsführung. Zaudernder Bundesrat, Kompetenzgerangel im Parlament, in Neue Zürcher Zeitung vom 16.5.2001: 17.

WIDMER, Thomas, Erwin RÜEGG und Peter NEUENSCHWANDER (2001): Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund (EvalBund). Schlussbericht zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei.

ZIMMERMANN, Willi, Doris KOLLY und Pascal MAHON (1989): Die wissenschaftliche Evaluation von Bundespolitik: Eine bibliographische und methodische Exploration. Bern: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement – Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation.

BASES LEGALES

Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0) du 28 juin 1967 (Etat le 15 février 2000).

Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl) du 13 décembre 2002 (Etat le 14 octobre 2003).

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010) du 21 mars 1997 (Etat le 14 octobre 2003).

Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1) du 25 novembre 1998 (Etat le 27 janvier 2004).

Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (RS 172.212.1) du 28 juin 2000 (Etat le 20 janvier 2004).

Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (RS 182.213.1) du 17 novembre 1999 (Etat le 27 janvier 2004).

Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (RS 172.214.1) du 7 mars 2003 (Etat le 1^{er} juillet 2003).

Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'économie (RS 172.216.1) du 14 juin 1999 (Etat le 22 décembre 2003).

Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances (RS 172.215.1) du 11 décembre 2000 (Etat le 21 octobre 2003).

Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (RS 172.217.1) du 6 décembre 1999 (Etat le 22 décembre 2003).

Annexe 4

LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES

Office fédéral de l'assurance militaire

- Anna Berger, Cheffe de la Section controlling
- Ferdinand Bussmann, Chef de la Section des prestations d'assurances
- Franziska Gebel, Vice-directrice et médecin-cheffe du service médical de la direction
- Kurt Stampfli, Vice-directeur et chef de la Division des recours, des actions récursoires et des questions générales juridiques et d'assurances

Office fédéral de la culture

- Marimée Montalbetti, Cheffe de la Section culture et société
- Christophe Reichenau, porte-parole, Directeur suppléant
- Marc Wehrli, Chef de la Section cinéma

Office fédéral de la police

- André Brefin, Suppléant, Chef de l'Etat-major du Service fédéral de sécurité
- Philippe Brönnimann, Suppléant, Division Services
- Roland Burkhard, Chef de la Division Analyse
- Dieter Stüssi, Suppléant, Division principale Police judiciaire fédérale

Forces aériennes

- Commandant de Corps Hans-Ruedi Fehrlin, Commandant des Forces aériennes
- Urs Loher, Directeur suppléant, Office fédéral des exploitations des Forces aériennes
- Colonel René Meier, Chef de l'instruction des formations d'aérodrome et d'informatique, Office fédéral de l'instruction des Forces aériennes
- Divisionnaire Martin von Orelli, Suppléant, Etat-major général
- Colonel Jürg Witschi, Chef Ressort Escadre de surveillance, Commandement de la brigade d'aviation 31 du Groupe des opérations des Forces aériennes

Administration fédérale des douanes

- Oliver Brand, Chef, Division Affaires pénales
- Michel Brique, Chef de division, Division principale Exploitation
- Serge Gumy, Chef de section, Section Information et enquêtes pénales
- Jakob Rutz, Chef-suppléant, Division d'état-major
- Hanspeter Wüthrich, Chef du Commandement central Corps des gardes-frontière

Administration fédérale des contributions

- Kurt Dutschler, Chef de division et membre de la direction, Division statistique fiscale et documentation
- Hans Schneider, Division statistique fiscale et documentation
- Bernhard Stebler, Vice-directeur et membre de la direction, Chef de division, Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée
- Conrad Stockar, Suppléant, Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre
- Samuel Tanner, Directeur suppléant, Chef de la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre

- Robert Waldburger, Vice-directeur et membre de la direction, Chef de la Division des affaires de droit fiscal international et de double imposition

Office fédéral vétérinaire

- Thomas Jemmi, Chef des Affaires internationales / Coordination de la recherche
- Franziska Schmid, Chef du Controlling
- Josef Schmidt, Chef du Secteur Soutien à l'application de la législation, membre de la direction
- Katharina Stärk, cheffe du Secteur Monitoring, membre de la direction

Office fédéral des transports

- Petra Breuer, Analyses et recherches
- Markus Giger, Chef de la Section Réseau ferré
- Robert Gugger, Chef de l'Inspectorat des finances
- Kurt Moll, Chef de la Section Trafic Marchandises
- Erwin Wieland, Chef de la Section Analyses et recherches

Office fédéral des eaux et de la géologie

- Richard Chatelain, Chef de la Division utilisation des ressources hydrauliques, membre de la direction
- Andreas Götz, Vice-directeur, Chef de la Division protection contre les dangers naturels

Office fédéral de l'aviation civile

- Marcel Zuckschwerdt, Sous-directeur
- Hans U. Aebersold, Chef, Etat-major

Département fédéral de justice et police, Secrétariat général

- Nicoletta della Valle, Cheffe, Inspectorat et tâches spéciales
- Bernard Werz, Suppléant, Inspectorat et tâches spéciales

Office fédéral du développement territorial

- Christian Küng, Sous-directeur, Chef, Coordination des transports
- Christian Albrecht, Chef de section, Politique des transports
- Kurt Infanger, Chef de section, Bases
- Helmut Schad, Planification des transports et infrastructures

Annexe 5

LISTE DES PARTICIPANT-E-S AU WORKSHOP DU 11 JUIN 2003

Office fédéral de l'assurance militaire

- Anna Berger, Cheffe de la Section controlling
- Franziska Gebel, Vice-directrice et médecin-cheffe du service médical de la direction

Office fédéral de la culture

- Laurent Steiert, Section cinéma
- Marc Wehrlin, Chef de la Section cinéma
- Marc Zimmermann, Etat-major, Stratégie et planification

Office fédéral de la police

- Peter König, Planification de l'office, controlling et coordination

Forces aériennes

- Martin Ryff, Suppléant, Services centraux des Forces aériennes

Administration fédérale des douanes

- Rodolfo Contin, Commandement central Corps des gardes-frontière
- Rolf Schad, Chef, Secrétariat de direction et inspection

Administration fédérale des contributions

- Kurt Dütchler, Chef de division et membre de la direction, Division statistique fiscale et documentation
- Urs Ueltschi, Chef, Inspectorat des finances

Office fédéral vétérinaire

- Jürg Danuser, Suppléant, Section Monitoring et Responsable du Centre d'information sur la santé animale

Office fédéral des transports

- Petra Breuer, Etat-major, Analyses et recherches
- Hannes Meuli, Etat-major, Analyses et recherches

Office fédéral des eaux et de la géologie

- Richard Chatelain, Chef de la Division utilisation des ressources hydrauliques, membre de la direction

Office fédéral de l'aviation civile

- Claudio Pacozzi, Processus Formation aéronautique et licences
- Marcel Zuckschwerdt, Sous-directeur

Département fédéral de justice et police, Secrétariat général

- Bernard Werz, Suppléant, Inspectorat et tâches spéciales
- Erich Wiss, Inspectorat et tâches spéciales