

EMMANUEL SANGRA

LAURENT CRÉMIEUX

# AUDITS DE PERFORMANCE AU CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

## Choisir des évaluations aboutissant à des recommandations utiles

**Le Contrôle fédéral des finances (CDF) met de plus en plus la priorité sur l'analyse de l'efficacité, de l'économie et de l'efficience des tâches exercées par la Confédération. A cet effet, il a mis en place un centre de compétences chargé de réaliser des évaluations. Après dix ans d'existence et 42 rapports publiés, un bilan a été réalisé.**

A l'instar des institutions supérieures de contrôle étrangères, les tâches du Contrôle fédéral des finances ont beaucoup évolué. Ne se contentant plus d'attester des comptes ou des processus financiers et d'acquisition du point de vue de la légalité et de la régularité (compliance audits), le CDF réalise de plus en plus d'audits de performance.

Organe de contrôle indépendant, le Contrôle fédéral des finances (CDF) choisit en effet lui-même ses thèmes d'évaluation dans 80% des cas, privilège unique mais également responsabilité importante que lui confère sa mission légale. Le CDF privilégie les domaines où il existe peu d'évaluations et se concentre sur les mesures à fortes implications financières. Il choisit des thèmes d'évaluation bien délimités, dans des domaines encore peu évalués et souvent techniques.

Le bilan a examiné si les thèmes d'évaluations réalisées étaient adéquats, si les résultats ont apporté une plus-value et dans quelle mesure les recommandations ont été mises en œuvre [1]. Il s'agissait de voir comment on pouvait identifier au mieux des thèmes d'évaluation susceptibles de déboucher sur des améliorations de l'efficacité et de l'efficience des politiques fédérales.

### 1. QUELQUES RAPPORTS AVEC DES RÉSULTATS SPECTACULAIRES

Dans un rapport sur les affaires compensatoires, le CDF a démontré qu'une grande partie des affaires mises en place lorsque l'armée acquiert de l'armement à l'étranger ne cons-

tituaient pas des contrats supplémentaires pour l'industrie suisse. Il s'agissait d'affaires qui auraient eu lieu de toute façon, étant donné les multiples relations commerciales que les entreprises entretiennent en permanence avec leurs clients à l'étranger. Dans un tout autre domaine, une évaluation du tarif médical Tarmed a montré des blocages problématiques dans la mise à jour du tarif et a recommandé d'adapter la loi sur l'assurance-maladie pour renforcer les compétences du Conseil fédéral. Récemment, le Conseil fédéral a ainsi pu proposer une solution, neutre du point de vue des coûts de la santé, revalorisant les prestations des médecins généralistes, mais au détriment des médecins spécialistes.

Un rapport sur les appareils auditifs a généré des économies d'environ CHF 30 à 40 millions par année pour l'assurance-invalidité depuis 2011, notamment en supprimant l'obligation de visiter des médecins ORL à deux reprises pour obtenir un subsidie. Un rapport sur les contrôles anti-pollution a permis aux automobilistes d'économiser quelque CHF 80 millions par année depuis 2013 en démontrant le caractère obsolète des contrôles en raison du développement de la technologie embarquée dans les véhicules. Une évaluation des prestations en capital de la prévoyance professionnelle a identifié différentes conventions de double imposition qui, au lieu d'assurer une seule imposition, aboutissaient à une non-imposition des personnes prenant leur retraite dans certains pays. Différentes conventions ont été modifiées à la suite de l'évaluation.



EMMANUEL SANGRA,  
LIC. EN DROIT/MPA (IDHEAP),  
RESPONSABLE DU CENTRE  
DE COMPÉTENCES «AUDIT  
DE RENTABILITÉ ET ÉVALUA-  
TION», CONTRÔLE FÉDÉRAL  
DES FINANCES, PRÉSIDENT  
DE LA SOCIÉTÉ SUISSE  
D'ÉVALUATION (SEVAL)



LAURENT CRÉMIEUX,  
DR. ÈS.SC. POL.,  
CHEF DE PROJET, CENTRE  
DE COMPÉTENCES  
«AUDIT DE RENTABILITÉ  
ET ÉVALUATION»,  
CONTRÔLE FÉDÉRAL  
DES FINANCES

Tableau: **ACCEPTATION ET MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU CDF**  
en %

	Oui	Partielle-ment	Non
Pourcentage des recommandations acceptées par leurs destinataires (nombre de recommandations considérées: 235)	71	15	14
Pourcentage des recommandations mises en œuvre par leurs destinataires après 3-4 ans (nombre de recommandations considérées: 113)	54	25	21

Les recommandations adressées au Parlement ne parviennent pas toujours à le convaincre. C'est le cas par exemple d'une recommandation émise en 2005 visant à limiter les possibilités de versement des retraites sous forme de capital, afin d'éviter que des assurés ne tombent à la charge des prestations complémentaires une fois le capital disparu. Malgré cela, le thème est de nouveau d'actualité, puisque les directeurs cantonaux des affaires sociales ont lancé un nouvel appel allant dans ce sens. C'est également le cas d'une recommandation demandant que l'imposition des prestations en capital ne dépende pas de l'échelonnement de leur retrait afin d'éviter une optimisation fiscale pour les assurés bien informés, optimisation qui à l'époque n'était pas prévue par le législateur.

L'écho des évaluations dans les médias s'avère variable, utilité et visibilité n'allant pas toujours de pair. Le CDF privilégie la mise en œuvre de ses recommandations à la visibilité de ses résultats. Il est vrai que les évaluations réalisées se concentrent souvent sur des aspects de mise en œuvre, les résultats entraînant rarement des bouleversements des politiques existantes.

## 2. MAIS COMMENT IDENTIFIE-T-ON UN BON THÈME D'ÉVALUATION?

Pour un organe d'audit indépendant, les thèmes d'évaluation envisageables sont innombrables. Mais choisir le bon thème au bon moment n'est pas une sinécure si on souhaite que les résultats soient utiles. La complexité des politiques, la nécessité de coordonner avec l'agenda politique, la volonté d'éviter des doublons avec d'autres études réalisées ou en cours constituent un réel défi.

Les thèmes proposés par le Conseil fédéral et le Parlement sont-ils plus adéquats que lorsqu'ils sont choisis par le CDF? Faut-il choisir des thèmes débattus dans les médias ou ayant fait l'objet de nombreuses interventions parlementaires? Doit-on tenir compte de l'avis de l'audit au départ du projet? Faut-il choisir des thèmes uniquement dans des domaines où l'audit dispose d'une marge de manœuvre et de compétences institutionnelles importantes? Faut-il choisir des thèmes pour lesquels il est facile de définir les questions centrales au départ de l'évaluation? En analysant ses 42 premi-

ers rapports, le CDF a testé si ces différentes variables que l'on peut appréhender au départ d'une évaluation ont un effet sur son utilité future.

Le CDF a examiné l'utilité de l'évaluation en fonction de l'acceptation et de la mise en œuvre des recommandations (cf. tableau). En dix ans, pas moins de 235 recommandations ont été formulées et adressées aux offices évalués, au Conseil fédéral et au Parlement. Elles cherchent à améliorer l'organisation, les processus et la transparence. Certaines visent des économies ou une maximisation des recettes. Globalement, 86% des recommandations ont été acceptées ou partiellement acceptées par les offices concernés. Une vingtaine d'évaluations ont fait l'objet d'un suivi trois ou quatre ans après leur réalisation. Le suivi montre que 55% des recommandations ont été mises en œuvre, 24% en partie seulement et 21% non mises en œuvre. Ces chiffres prouvent que les évaluations ont eu un impact direct sur de nombreuses politiques publiques.

## 3. PAS DE RECETTE MIRACLE

L'enquête montre cependant qu'il y a peu de facteurs permettant de déterminer l'utilité future d'un projet d'évaluation. Quelques enseignements peuvent cependant être tirés.

→ L'analyse montre que c'est plutôt mauvais signe lorsque le CDF n'arrive pas, après un certain laps de temps, à bien focaliser le thème et à définir les questions centrales de l'évaluation; → par ailleurs, l'attitude initiale de l'évalué n'a aucune incidence sur la mise en œuvre des recommandations.

*«Pour un organe d'audit indépendant, les thèmes envisageables d'évaluation sont innombrables. Mais choisir le bon thème au bon moment n'est pas une sinécure si on souhaite que les résultats soient utiles.»*

Une forte opposition de l'évalué n'est donc pas une raison suffisante pour renoncer au thème! L'interprétation de son attitude est d'ailleurs délicate. Une opposition initiale peut aussi bien être motivée par le souci d'éviter de perdre du temps pour un thème qui n'en vaut pas la peine que par une volonté de dissimuler des problèmes.

Dans les domaines où la Confédération a une faible marge de manœuvre, des évaluations doivent également être menées par le CDF, même si les recommandations ont moins de chance d'être mises en œuvre. Cela permet de mettre en lumière des aspects méconnus de la coordination et de la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et d'autres organes chargés de la mise en œuvre des politiques publiques (politique de la recherche et de la formation supérieure, par exemple).

#### 4. DISPOSER D'UN GRAND RÉSERVOIR DE THÈMES, PUIS SÉLECTIONNER DE MANIÈRE SYSTÉMATIQUE

Pour un organe de contrôle indépendant comme le Contrôle fédéral des finances, le choix des thèmes adéquats reste donc l'une des phases les plus difficiles. Elle implique un important réservoir d'idées et l'établissement d'une stratégie et

---

*«Pour un organe de contrôle indépendant comme le Contrôle fédéral des finances, le choix des thèmes adéquats reste donc l'une des phases les plus difficiles.»*

d'un processus de sélection systématique et transparent, fondé sur une analyse des risques. Avant de sélectionner le sujet, il est essentiel de faire une première exploration.

Par rapport au Parlement, le CDF conçoit son rôle dans la livraison de données et d'appréciations indépendantes afin

de permettre aux parlementaires de débattre sur les enjeux politiques en connaissance de cause et d'éviter des discussions stériles faute d'informations sur la situation réelle et de données chiffrées. Il s'agit de jouer un rôle proactif, de mettre à l'agenda politique des thèmes rarement à l'ordre du jour au niveau parlementaire et dont les enjeux politiques se cachent souvent dans des détails techniques.

Par rapport à l'administration, le CDF conçoit son rôle dans la livraison de recommandations utiles. L'expérience montre que le potentiel d'amélioration le plus important se trouve dans des politiques ayant connu de fortes avancées technologiques, impliquant une coordination entre différentes unités administratives, ou un partenariat entre services publics et entités subventionnées. Il est judicieux de choisir des thèmes d'évaluation bien délimités qui n'aboutissent pas forcément à des résultats spectaculaires. ■

**Note: 1)** Synthèse d'un article paru dans la revue «LEGES» «Choisir des thèmes d'évaluation aboutissant à des recommandations utiles – Enseignements tirés de dix ans d'évaluation au Contrôle fédéral des finances» LEGES 2013/3, S. 693–709.