

Rapport

de la Délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2008

du 30 avril 2009

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 51, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl, RS 171.10) nous vous soumettons le rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales sur ses activités durant l'année écoulée.

En application de l'art. 14, al. 3, de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (LCF, RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) fait annuellement à la Délégation des finances et au Conseil fédéral un rapport, dans lequel il précise l'étendue et les priorités de son activité de révision, ses constatations et ses avis les plus importants ainsi que les révisions en suspens avec les motifs d'éventuels retards.

Nous vous donnons ci-après un aperçu des principales affaires traitées en 2008.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

30 avril 2009

Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:

Le président, Bruno Zuppiger, conseiller national

Le vice-président, Hans Altherr, député au Conseil des Etats

Résumé

Le présent rapport d'activité est consacré aux objets les plus importants qui ont occupé la Délégation des finances en 2008. Le résumé ci-après présente un bref tour d'horizon des thèmes qui ont tout particulièrement requis son attention.

Fin 2004, le Conseil fédéral a approuvé les principes de la politique de gestion des risques de la Confédération. Il a toutefois renoncé à une stratégie globale à l'échelon de la Confédération dans son ensemble. Chaque département évalue de manière autonome les cinq risques les plus importants auxquels il est exposé. L'Administration fédérale des finances (AFF) assume cependant une fonction de coordination. Elle cherche à améliorer et à harmoniser l'identification et l'appréciation des risques, notamment en organisant des ateliers qui s'adressent aux responsables concernés. La Délégation des finances a fait de ce thème un point fort de son activité en 2008 et a discuté les résultats d'un audit transversal du Contrôle fédéral des finances (CDF) avec le chef du Département fédéral des finances (DFF). La délégation partage l'avis du CDF et estime qu'il est indispensable que les mêmes risques soient traités de façon harmonisée et que les objectifs soient définis en fonction de chaque échelon concerné et mieux intégrés dans les processus de conduite. Le DFF a indiqué que diverses propositions seront présentées au Conseil fédéral dans le cadre du compte-rendu 2008. Celles-ci concerneront notamment la nécessité de compléter les directives en la matière, les améliorations relatives au classement des risques selon leur importance et leur nature ainsi que la transparence envers le Parlement.

L'examen des tâches porte sur les 18 groupes de tâches que compte le portefeuille des tâches de la Confédération. En 2006, lors d'une première étape, le Conseil fédéral a fixé l'objectif en termes de croissance pour l'ensemble du budget avant de définir, lors d'une deuxième étape, les priorités stratégiques et l'objectif pour chacun des 18 groupes de tâches. Au cours de ces deux dernières années, il a soumis les tâches de la Confédération à un examen approfondi afin d'identifier les réformes et désengagements potentiels et a publié les résultats de ces travaux en avril 2008 dans un rapport complétant le plan financier de la législature 2009 à 2011. En février 2009, le Conseil fédéral a toutefois opté pour une nouvelle stratégie de mise en œuvre. Au lieu de définir et de publier les grandes lignes de réforme simultanément, dans un seul plan d'action concerté et de le soumettre à un vaste dialogue politique, les mesures de réforme seront dorénavant mises en œuvre selon un calendrier établi individuellement par chaque département. Le Conseil fédéral publiera les grandes lignes de chacune de ces mesures en été 2009. La Délégation des finances s'informerá en détail sur cette nouvelle stratégie de mise en œuvre et accordera une attention particulière à la réalisation des objectifs de réduction budgétaire prévus par le plan financier.

La Délégation des finances estime que, dans l'intérêt de l'administration fédérale tout entière, l'Office fédéral du personnel (OFPER) doit centraliser dans son champ de compétence la coordination des affaires relevant de la politique du personnel. Elle a fait part de son avis au Conseil fédéral dans le courant de l'automne 2008. Ce

dernier s'est entièrement rallié au point de vue de la délégation. Il a néanmoins précisé qu'il était indispensable de permettre aux départements de tenir suffisamment compte de leurs besoins spécifiques. L'OFPER a indiqué que, dans le cadre d'une révision de la LPers¹ et de l'OPers², il s'efforcera de simplifier et de régler de façon centralisée les principaux paramètres de la politique du personnel que les départements seront chargés de mettre en œuvre de façon autonome. La Délégation des finances lui apportera son soutien et l'accompagnera tout au long du processus de révision.

La révision de l'Arrangement 2002 entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances sur la surveillance et les comptes-rendus périodiques relatifs aux mesures en faveur des cadres supérieurs de la Confédération et de ses entreprises proches a été entamée en 2008, d'une part parce que les bases légales sur lesquelles cet arrangement repose ont été en partie modifiées depuis lors et, d'autre part, parce que l'administration souhaite que les modalités relatives à l'approbation de certaines mesures par la Délégation des finances soient précisées. Elle veut maintenir la surveillance financière concomitante qu'elle exerce dans ce domaine. L'articulation des champs d'application respectifs de la surveillance financière concomitante et de la haute surveillance subséquente et, partant, celle des comptes-rendus périodiques sur les salaires des cadres doivent être redéfinies. La Délégation des finances souhaite en outre que, dans le cadre de la révision de l'Arrangement 2002, soit examinée la question de l'approbation des ordonnances ou des règlements sur le personnel des organisations et institutions décentralisées de la Confédération telles que l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) ou l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV). La Délégation des finances et le Conseil fédéral parviendront probablement à se mettre d'accord sur la révision de cet arrangement en 2009 encore.

La crainte de voir l'administration réengager ou continuer d'employer sur mandat des agents retraités de la Confédération cumulant ainsi pension et salaire avait été évoquée au sein de la Délégation des finances en 2007 déjà. L'administration peut en effet continuer d'employer des agents retraités aussi bien en prolongeant les rapports de travail au-delà de l'âge ordinaire de la retraite (art. 35 OPers) que sur la base d'un mandat (art. 394 ss CO³). Durant l'été 2008, la délégation s'est penchée sur cette problématique à partir de cas d'espèce. Depuis le 1^{er} janvier 2006, environ 530 cas d'emploi au-delà de l'âge ordinaire de la retraite ont été recensés dans l'administration fédérale centrale et dans les entreprises et établissements de la Confédération. La Délégation des finances est favorable à une grande retenue en matière de réengagement et d'emploi de bénéficiaires de prestations de vieillesse. Elle désapprouve en particulier tous les cas pour lesquels les agents concernés cumulent pension et salaire. Le Conseil fédéral informera la Délégation des finances au sujet de l'évolution dans ce domaine en 2010 probablement.

¹ Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1).

² Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3).

³ Code des obligations (RS 220).

En ce qui concerne les crédits, la Délégation des finances relève que, lors d'une séance extraordinaire, elle a donné son assentiment à un crédit supplémentaire extraordinaire de 6 milliards de francs destinés à renforcer les fonds propres de l'UBS qui a souffert de la crise mondiale des marchés financiers. La Délégation des finances a subordonné son assentiment à plusieurs conditions, soit, d'une part, de faire aboutir le plus rapidement possible la révision du système de protection des déposants et, d'autre part, que le Conseil fédéral insiste auprès de l'UBS pour qu'elle ne durcisse pas ses conditions d'octroi de crédits, en particulier envers les PME suisses, et qu'elle procède à certaines adaptations dans le domaine de la gouvernance d'entreprise. En 2008, le montant et le nombre des autres demandes de crédits sont restés à peu près au même niveau qu'au cours des exercices précédents. Comme à l'accoutumée, la Délégation des finances a accordé une grande importance au critère de l'urgence des demandes. Dans un cas, elle a relevé à l'attention du département concerné qu'une meilleure planification et un traitement plus diligent de l'objet lui auraient permis de présenter sa demande par la voie du crédit supplémentaire ordinaire.

Le Conseil informatique de la Confédération (CI) assume la responsabilité stratégique générale des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'administration fédérale. L'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) est l'organe d'état-major du CI. Elle élabore les directives à respecter par l'informatique fédérale et propose au CI les modifications correspondantes. Elle coordonne la mise en œuvre de ces directives par les départements et la Chancellerie fédérale et veille à ce que le CI reçoive des comptes-rendus adéquats. L'USIC dirige en outre des projets et des programmes supradépartementaux. En 2008, le Conseil fédéral a chargé le CI de réexaminer ses structures de conduite dans l'intention de simplifier les structures et, notamment, d'examiner l'opportunité d'une délégation de compétences au CI. La Délégation des finances estime qu'il serait judicieux de centraliser le contrôle de gestion et de la comptabilité des systèmes dans le domaine de compétence du délégué à la stratégie informatique de la Confédération et de l'USIC. Le Conseil fédéral s'est engagé à remettre chaque année, à partir de 2009, une vue d'ensemble des projets TIC et à se pencher, dans le cadre de l'examen de la structure de conduite des TIC, sur la question de l'opportunité de comptes-rendus périodiques sur les projets stratégiques.

En 2008, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a entamé la réorganisation de la Direction du développement et de la coopération (DDC). Cette réorganisation entraînera une modification en profondeur de l'organisation et des méthodes de travail de la DDC ainsi qu'un recentrage thématique et géographique de ses activités. A moyen terme, la DDC doit renforcer sa présence sur le terrain et déléguer davantage de responsabilités aux bureaux de coopération. La collaboration entre la DDC et les autres services du DFAE et de l'administration fédérale doit être optimisée. Si cette réorganisation n'est pas synonyme de réduction du personnel, la réforme en cours ne sera toutefois pas sans conséquence à l'échelon du département. Ainsi, services d'inspection et d'audit seront réunis et directement rattachés au Secrétariat général. La Délégation des finances approuve et se félicite de l'orientation donnée à la réorganisation de la DDC. Elle continuera de suivre

son évolution et se renseignera en temps voulu sur les progrès accomplis dans sa mise en œuvre.

Dans le domaine des prestations de vieillesse LPP⁴, une évaluation du Contrôle fédéral des finances sur la taxation et les effets de prévoyance des prestations en capital des deuxième et troisième piliers a notamment débouché sur une recommandation demandant l'examen de l'opportunité de prévoir le versement d'un avoir minimal exclusivement sous forme de rente. Eu égard au fait que la dernière révision de la LPP remonte à trois ans seulement, l'office fédéral concerné n'a pas jugé urgent de présenter un rapport à ce sujet. La Délégation des finances est toutefois d'avis qu'il y a un risque important que le versement de prestations de vieillesse sous forme de capital fasse obstacle à la protection visée par la LPP compte tenu du fait que, une fois ce capital dépensé, le bénéficiaire n'a d'autre recours que les prestations complémentaires et l'aide sociale. Elle a donc invité le Département fédéral de l'intérieur (DFI) à procéder aux analyses statistiques qui s'imposent et à lui faire part des mesures envisageables.

La Suisse a signé l'accord Schengen/Dublin en 2004. Formellement, cet accord est entré en vigueur le 1^{er} mars 2008. La coopération opérationnelle entre la Suisse et l'UE instituée par Schengen/Dublin en matière de sécurité, de visas et d'asile a débuté le 12 décembre 2008. Malgré les délais extrêmement courts, le Conseil fédéral a opté pour une entrée en vigueur de l'accord en 2008. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a dû consentir des efforts extraordinaires pour atteindre les objectifs politiques qui en découlent. Le manque de temps et de ressources humaines a exercé une pression continue sur l'installation des logiciels nécessaires à la coopération opérationnelle. La Délégation des finances se réjouit de constater que la mise en œuvre de ce projet complexe, qui revêt une grande importance pour la Suisse également, suit son cours. Elle suivra la mise en œuvre des logiciels correspondants de près et continuera d'accorder une attention particulière à l'évolution des besoins financiers et en ressources humaines nécessaires à ces applications.

Les péripéties de la dernière exposition nationale (Expo 01/02) ont incité la Délégation des finances à suivre les préparatifs d'EURO 2008 de très près. Elle a donc mis en place un système de rapports systématiques et complets en étroite collaboration avec les responsables du projet et le CDF. Au cours de l'exercice sous revue, la Délégation des finances s'est principalement intéressée aux aspects liés à la sécurité et à l'utilisation des crédits. Elle s'est également penchée sur la collaboration avec l'Autriche, l'engagement de forces de police étrangères, la réglementation du trafic aérien et l'imposition à la source. Une visite d'information à Bâle a permis de faire un état des lieux de la sécurité à l'intérieur et aux alentours du stade et de la collaboration entre les services de sécurité (corps de police, service du feu, protection civile et service sanitaire) et d'évaluer la situation en matière de risques. En ce qui concerne les crédits, la Délégation des finances a examiné d'un œil critique l'utilisation de la contribution de 10 millions de francs votée par le Parlement en

⁴ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40).

2006 pour alimenter une réserve utilisée en cas d'évènement extraordinaire dans le domaine de la sécurité. Elle a pris acte avec satisfaction du rapport final du Conseil fédéral et se félicite déjà du succès unanimement salué de l'EURO 2008. Elle se réjouit en outre de constater que, en fin de compte, le crédit voté par le Parlement n'aura probablement été utilisé qu'à hauteur d'environ 80 %.

En décembre 2007, le Conseil fédéral a décidé que la BLS pourra continuer d'exploiter l'infrastructure de l'axe du Lötschberg entre Thoune et Brigue jusqu'à fin 2020, cela à la condition que l'infrastructure complète soit confiée à une société distincte (BLS Réseau SA), détenue en majorité par la Confédération. Cette dernière détiendra, dans une première phase, 50,1 % des actions qu'elle acquerra en compensation de prêts précédemment consentis. En 2008, la Délégation des finances s'est intéressée de près à divers aspects de cette transaction, en particulier à l'évaluation des apports en nature et à l'acquisition immédiate par la Confédération de deux tiers du capital de BLS Réseau SA. Elle est parvenue à la conclusion que, globalement, la solution prévoyant, dans un premier temps, une participation fédérale de 50,1 % du capital de la nouvelle BLS Réseau SA assortie d'une option permettant d'étendre cette participation à deux tiers à l'échéance de la concession d'exploitation octroyée à BLS SA est défendable. La Délégation des finances a toutefois formulé trois exigences devant figurer dans la convention entre la Confédération et les autres actionnaires de BLS Réseau SA:

1. la convention doit fixer clairement les conditions régissant l'exercice de l'option susmentionnée,
2. la Confédération doit détenir les deux tiers du capital social au plus tard à l'échéance en 2020 de la concession d'exploitation, et
3. la Confédération doit pouvoir exercer cette option sans délai en cas de changement des rapports de majorité au capital de BLS SA avant l'échéance de la concession d'exploitation.

Lors de l'examen du contrôle de gestion exercé sur la convention sur les prestations entre la Confédération et les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) 2007 à 2010, le CDF a notamment constaté que le processus de convention est susceptible d'être optimisé, que le contrôle de gestion est peu efficace et que de nombreux objectifs concernant l'infrastructure ne sont pas évalués. Pour le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), la nécessité d'un contrôle de gestion efficace ne fait aucun doute eu égard au fait que la Confédération consacre chaque année près de deux milliards de francs de son budget ordinaire à l'exploitation et au maintien de la substance de l'infrastructure ferroviaire, raison pour laquelle il a prévu de préciser dans une ordonnance les exigences liées au contrôle de gestion. Le département a néanmoins invité les CFF à prendre des mesures avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance, notamment pour augmenter la transparence, renforcer les incitations en faveur de la réalisation des objectifs et mettre en place un système de comparaison avec des valeurs de référence. La Délégation des finances se réjouit de cette mesure et souligne l'importance de la mise en œuvre des recommandations du CDF.

La Délégation des finances a décelé une problématique comparable, mais à l'échelon de la gestion de l'entreprise, chez CFF Cargo. Les résultats de l'exercice 2007 et les difficultés que connaissent les ateliers de Bellinzone l'ont incitée à charger le CDF d'examiner les comptes-rendus périodiques du contrôle de gestion, la comptabilité d'exploitation et les subventions du trafic marchandises. Le CDF a constaté que, avant 2007, les CFF ne disposaient d'aucun contrôle de gestion stratégique à l'échelon du groupe et que les stratégies développées en 2005 déjà pour améliorer les instruments de pilotage de CFF Cargo n'ont pas été mises en œuvre à temps. D'une façon générale, le CDF a constaté des points faibles dans le domaine de la comptabilité d'exploitation qui, outre les aspects liés à l'économie et aux transports, ont fortement pesé sur la gestion financière de CFF Cargo.

Table des matières

Résumé	4798
Liste des abréviations	4807
1 Mandat et organisation	4810
1.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances	4810
1.2 Organisation de la Délégation des finances et objets traités	4810
1.3 Coopération avec le Contrôle fédéral des finances	4811
1.4 Coordination des activités des commissions et délégations de surveillance	4813
2 Thèmes transversaux	4814
2.1 Personnel	4814
2.1.1 Arrangement 2002 entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances: mesures en faveur du personnel	4814
2.1.2 Compétences de l'Office fédéral du personnel	4815
2.1.3 Rapport 2007 sur les salaires des cadres	4816
2.1.4 Rétributions du personnel imputées sur des biens et services	4817
2.1.5 Réengagement de bénéficiaires de prestations de vieillesse	4817
2.1.6 Indemnités de départ	4818
2.1.7 Retraites anticipées	4820
2.1.8 Congé non payé et garantie de réintégration	4821
2.2 Crédits	4822
2.2.1 Administration fédérale des finances: renforcement des fonds propres de l'UBS	4822
2.2.2 Office fédéral du personnel: versement unique à PUBLICA au profit de l'effectif des bénéficiaires de rentes	4822
2.2.3 Département fédéral des affaires étrangères: besoins de l'Organisation mondiale du commerce en matière de construction	4823
2.2.4 Autres crédits	4823
2.3 Autres thèmes transversaux	4825
2.3.1 Exercice de la haute surveillance sur la nouvelle péréquation financière	4825
2.3.2 Nouveau modèle comptable, bilan d'ouverture	4826
2.3.3 Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire	4827
2.3.4 Politique de gestion des risques de la Confédération	4829
2.3.5 Examen des tâches	4830
2.3.6 Assainissement de la caisse de pensions des Chemins de fer fédéraux suisses	4831
2.3.7 Effets du nouveau certificat de salaire pour l'administration fédérale	4832
3 Contrôles effectués par département	4833
3.1 Autorités et tribunaux	4833
3.1.1 Visite d'information de la section 1 auprès du Tribunal fédéral à Lausanne	4833
3.2 Département fédéral des affaires étrangères	4835

3.2.1 Visite d'information de la section 2 auprès de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales	4835
3.2.2 Réseau des représentations suisses à l'étranger et bureaux de coordination	4836
3.2.3 Réorganisation de la Direction du développement et de la coopération	4839
3.3 Département fédéral de l'intérieur	4840
3.3.1 Ecoles suisses à l'étranger	4840
3.3.2 Prestation de vieillesse LPP: socle incompressible versé sous forme de rente	4841
3.3.3 Swissmedic	4841
3.3.4 Gestion des risques dans le domaine de l'allocation pour perte de gain	4842
3.4 Département fédéral de justice et police	4842
3.4.1 Organisation du Ministère public de la Confédération, avancement du projet d'efficacité	4842
3.4.2 Mis en œuvre de l'accord Schengen/Dublin	4843
3.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	4844
3.5.1 Visite d'information de la section 3 auprès de la Base logistique de l'armée	4844
3.5.2 Championnat d'Europe de football 2008 en Autriche et en Suisse	4846
3.5.3 Vente d'immeubles par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	4848
3.5.4 Surveillance exercée sur les projets secrets et le renseignement	4848
3.5.5 Systèmes informatiques au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	4850
3.6 Département fédéral des finances	4852
3.6.1 Surveillance des marchés financiers	4852
3.6.2 Unité de stratégie informatique de la Confédération	4853
3.6.3 Train de mesures visant à renforcer le système financier suisse	4855
3.6.4 PUBLICA et organisations affiliées	4856
3.6.5 Révision du droit des marchés publics	4857
3.7 Département fédéral de l'économie	4858
3.7.1 Visite d'information de la section 1 auprès d'Agroscope Liebefeld-Posieux	4858
3.7.2 Assurance contre les risques à l'exportation	4859
3.7.3 Financement de l'innovation et de la coopération dans le tourisme	4860
3.8 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	4861
3.8.1 Visite d'information de la section 2 auprès de l'Office fédéral des routes	4861
3.8.2 Exécution des tâches par les offices du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	4863

3.8.3 BLS Réseau SA	4864
3.8.4 Convention sur les prestations entre la Confédération et les Chemins de fer fédéraux suisses	4866
3.8.5 CFF Cargo	4867
4 Remarque finale	4868

Liste des abréviations

ACF	Arrêté du Conseil fédéral
AdC LBA	Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent
AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
ALP	Station de recherche Agroscope Libefeld-Posieux
APG	Allocation pour perte de gain
armasuisse	Groupement armasuisse
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BLA	Base logistique de l'armée
BLS	Chemin de fer Berne-Lötschberg-Simplon
BNS	Banque nationale suisse
CCSAP	Centre de compétences SAP
CdA	Chef de l'Armée
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFB	Commission fédérale des banques
CFE	Chemins de fer fédéraux suisses
CFP	Caisse fédérale de pensions
CI	Conseil informatique de la Confédération
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations, RS 220)
CPSur	Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDIP	Direction du droit international public
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
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFE	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DRE	Direction des ressources et du réseau extérieur
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
EURO	Championnat d'Europe de football
Fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale

FIF	<i>Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus der Universität Bern</i> (Institut de recherche sur les loisirs et le tourisme de l'Université de Berne)
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FMI	Fonds monétaire international
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
InnoTour	Loi fédérale du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (RS 935.22)
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i> (normes comptables internationales pour le secteur public)
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, RS 614.0)
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, RS 611.0)
LFINMA	Loi du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (loi sur la surveillance des marchés financiers, RS 956.1)
LFRC	Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur le renseignement civil
LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
Logistik@V	Plate-forme d'assistance électronique des processus logistiques
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, RS 171.10)
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
LPUBLICA	Loi fédérale du 20 décembre 2006 régissant la Caisse fédérale de pensions (loi relative à PUBLICA, RS 172.222.1)
LTF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NMC	Nouveau modèle comptable de la Confédération
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAP	Office fédéral des assurances privées
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Ordonnance sur les finances de la Confédération (RS 611.01)
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice

OFPER	Office fédéral du personnel
OFROU	Office fédéral des routes
OFT	Office fédéral des transports
OIAF	Ordonnance du 26 septembre 2003 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale, RS 172.010.58)
OJI	Office des juges d'instruction fédéraux
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
OMC	Organisation mondiale du commerce
Onyx	Système d'interception des communications par satellite du DDPS
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
PC	Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI
PFCC	Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.2)
PISA	Système de gestion du personnel de l'armée
PJF	Police judiciaire fédérale
PME	Petites et moyennes entreprises
Projeff	Projet d'efficacité visant à renforcer la lutte contre la criminalité
REDIMA	Rétablissement de la disponibilité du matériel
RPT	Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches
RS	Recueil systématique du droit fédérale
SAP	Service d'analyse et de prévention
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SERV	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
SIC FT	Système d'informations de conduite des Forces terrestres
SIS I	Système d'information Schengen de première génération
SIS II	Système d'information Schengen de deuxième génération
SRS	Service de renseignement stratégique
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TPF	Tribunal pénal fédéral
UE	Union européenne
USIC	Unité de stratégie informatique de la Confédération

Rapport d'activité de la Délégation des finances des Chambres fédérales

1 Mandat et organisation

1.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances

En vertu de l'art. 51, al. 2, LParl)⁵, la Délégation des finances est chargée d'examiner et de surveiller l'ensemble des finances de la Confédération. Elle fait rapport aux Commissions des finances et leur soumet des propositions (art. 51, al. 3, LParl). Elle peut se saisir de tout autre objet et communiquer ses conclusions aux commissions des finances ou aux commissions compétentes (art. 51, al. 5, LParl).

En application de l'art. 14, al. 1, de la LCF⁶, la délégation reçoit tous les rapports et tous les documents relatifs à la surveillance exercée par le Contrôle fédéral des finances (CDF). La Délégation des finances effectue toutefois aussi ses propres visites d'information et de contrôle auprès des services de la Confédération.

En vertu de l'art. 169 de la Constitution (Cst., RS 101), le secret de fonction ne peut être opposé aux délégations des commissions de contrôle qui sont instituées par la loi. Ainsi, aux termes de l'art. 154, al. 2, LParl, la Délégation des finances a donc le droit de consulter les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre une décision ainsi que les documents qui doivent rester secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement. Ainsi, la Délégation de finances est informée au fur et à mesure des décisions du Conseil fédéral et reçoit les co-rapports correspondants (art. 154, al. 3, LParl).

En vertu des art. 34, al. 1, et 28, al. 1, de LFC⁷, elle est chargée d'approuver, au nom et pour le compte du Parlement, des crédits de paiement urgents, appelés crédits supplémentaires avec avance ordinaire, et des crédits d'engagement urgents (voir également section 2.2).

En outre, certaines mesures relatives au traitement des cadres supérieurs de la Confédération exigent l'assentiment de la Délégation des finances, conformément à un accord passé avec le Conseil fédéral en 2002 (voir par. 2.1.1).

1.2 Organisation de la Délégation des finances et objets traités

Les commissions des finances nomment les membres de la Délégation des finances, composée de trois membres de chaque commission. La délégation se constitue elle-même (art. 51, al. 1, LParl⁸). Un conseiller national et un député au Conseil des Etats en assurent la présidence à tour de rôle pendant un an. En 2008, la Délégation des finances était composée des députés au Conseil des Etats Ernst Leuenberger (prési-

⁵ Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, RS 171.10).

⁶ Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, RS 614.0).

⁷ Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, RS 611.0).

⁸ Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, RS 171.10).

dent), Hans Altherr et Urs Schwaller et des conseillers nationaux Bruno Zuppiger (vice-président), Arthur Loepfe et Werner Marti. Ce dernier ayant été nommé à la présidence du conseil d'administration de la société AlpTransit Gotthard SA, il a quitté le Parlement à fin 2008. Au sein de la Délégation des finances, il a été remplacé par la conseillère nationale Marina Carobbio Guscetti à partir du 1^{er} janvier 2009.

La Délégation des finances comporte trois sections. Chacune d'entre elles est composée d'un conseiller national et d'un député au Conseil des Etats. Ces sections couvrent les sept départements de la Confédération ainsi que les autorités et les tribunaux.

Dans la foulée de sa constitution au début de la nouvelle législature, la Délégation des finances a réglé diverses questions de nature organisationnelle telles que l'accès aux dossiers via l'extranet, la distribution des procès-verbaux ou l'organisation des suppléances. Un examen juridique de la question des suppléances au sein de la Délégation des finances effectué par les Services du Parlement a montré que, sur un certain nombre de points, le règlement des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales du 8 novembre 1985⁹ ne concorde plus avec le droit en vigueur – en particulier avec la LParl – et ne répond plus aux exigences de la pratique. Ce règlement est en cours de révision.

Au cours de l'exercice sous revue, la Délégation des finances a tenu six séances ordinaires. Elle a également siégé lors de six séances extraordinaires consacrées à l'examen d'objets urgents. En 2008, les trois sections de la Délégation des finances ont tenu au total six séances d'information.

L'année dernière, le Contrôle fédéral des finances (CDF) lui a transmis 125 rapports de révision et d'inspection (année précédente: 124). La Délégation des finances a également traité 92 décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière (année précédente: 187) et 16 propositions de rémunération de cadres supérieurs conformément à l'arrangement 2002 (année précédente: 21). Elle a en outre traité 9 demandes de crédits de paiement avec avance ordinaire (année précédente 7) et en a approuvé 9 (année précédente: 7) pour un montant total de 6137 millions de francs (année précédente: 7194 mio de fr.). La section 2.2 contient de plus amples informations à ce sujet.

1.3 Coopération avec le Contrôle fédéral des finances

La LCF¹⁰ concrétise le mandat du Contrôle fédéral des finances (CDF) de la manière suivante:

- Critères du contrôle (art. 5) tels que régularité, légalité ou rentabilité
- Tâches de contrôle (art. 6), telles qu'examen de la gestion financière, vérification des systèmes de contrôle interne, examen de l'adéquation des prix ou examen des applications informatiques

⁹ RS 171.126

¹⁰ Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, RS 614.0).

- Examen du calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (art. 6, let. j)
- Expertises, notamment dans les domaines de la comptabilité, des paiements ou des inventaires et avis à l'attention des commissions des finances et de la Délégation des finances (art. 7)
- Champ du contrôle (art. 8): les unités de l'administration fédérale, les Services du Parlement, les bénéficiaires d'indemnités et d'aides financières, les organisations auxquelles la Confédération a confié l'exécution de tâches publiques et les entreprises de la Confédération
- Soutien des inspections des finances en s'assurant de l'efficacité des contrôles et en assurant la formation et la formation continue des collaborateurs des inspections (art. 11)

La palette des prestations et les points forts dans l'exécution des tâches découlent de ce mandat légal. Le CDF consacre près de 60 % de ses ressources à la surveillance financière et environ un tiers aux vérifications des comptes. Il axe ses travaux sur les processus et sur les risques pour atteindre des objectifs tels qu'améliorations opérationnelles, couverture systématique des risques opérationnels ou amélioration du contrôle grâce à une gestion intégrée des connaissances combinée à des instruments d'examen automatisés. Le CDF fait part de ses expériences et de ses constatations de portée générale aux unités administratives en s'y référant lors des formations qu'il organise et en les publiant dans des lettres d'audit.

Coopération CDF/Délégation des finances: Chaque année, le CDF fixe son programme de révision et le communique à la Délégation des finances et au Conseil fédéral (art. 1, al. 2, LCF). Il établit un rapport pour chaque contrôle achevé qu'il remet, accompagné de l'avis du service contrôlé et d'un résumé du dossier, à la Délégation des finances. Il soumet en outre chaque année un rapport à la Délégation des finances et au Conseil fédéral, par lequel il les informe de l'étendue et des priorités de son activité de révision, leur communique ses constatations et ses avis les plus importants et leur signale les révisions en suspens et les motifs d'éventuels retards (art. 14 LCF).

La Délégation des finances utilise les comptes-rendus du CDF dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance sur les finances de la Confédération. Au besoin, ils lui permettent d'intervenir auprès des départements ou du Conseil fédéral. Le CDF apporte également son appui à la Délégation des finances lors des visites d'information, du suivi d'audits et de mandats spéciaux. Toutefois, en vertu de l'art. 1, al. 2, LCF, la Délégation des finances peut refuser les mandats spéciaux qui compromettraient la réalisation de son programme de révision.

Budget 2009 du Contrôle fédéral des finances: L'art. 2, al. 3, LCF dispose que le CDF remet son projet de budget annuel au Conseil fédéral qui le transmet, sans le modifier, à l'Assemblée fédérale. Pour sa part, la Délégation des finances présente une proposition concernant le budget du CDF à l'Assemblée fédérale. Le CDF a établi son budget 2009 sur la base des directives du Conseil fédéral et de l'Administration fédérale des finances (AFF). Se montant à 17,7 millions de francs (sans les prestations de l'employeur que l'Office fédéral du personnel gère globalement pour l'ensemble de l'administration), le budget 2009 du CDF s'inscrit dans la ligne des années précédentes où il représentait aussi 0,3 % de l'ensemble des charges de la Confédération. Les dépenses de personnel constituent la rubrique budgét-

taire de loin la plus importante (13,76 mio de fr., soit 77,6 % du budget total). Le CDF couvre 90 % de son programme annuel avec son propre personnel et fait appel à des tiers pour les 10 % qui restent. Avec ses moyens qui se montent actuellement à 17,7 millions de francs, le CDF apporte son soutien au Parlement et au Conseil fédéral et couvre les besoins de la surveillance financière et des vérifications des comptes.

Au vu des diverses nouvelles tâches qui ont été confiées au CDF au cours de ces dernières années et dans la perspective d'une intensification de l'exécution de ses tâches actuelles, le CDF prévoit de proposer une augmentation mesurée de ses ressources lors de la présentation de son budget 2010. En temps opportun, la Délégation des finances se penchera de façon approfondie sur les futurs besoins du CDF.

1.4 Coordination des activités des commissions et délégations de surveillance

Les commissions et délégations de surveillance exercent la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale (art. 50 ss LParl¹¹). Les tâches correspondantes revêtent dès lors un caractère universel. Etant donné la complexité croissante des activités de l'administration et du fait que la ligne de partage entre finances et gestion n'est pas hermétique, les organes parlementaires exerçant la haute surveillance doivent coordonner étroitement leur action dans le temps et dans la matière. C'est dans ce but que l'art. 54 LParl institue une conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur, constituée des présidents des commissions des finances, des commissions de gestion et de leurs délégations). La tâche principale de la CPSur est d'assurer la coordination matérielle des programmes de contrôle et de trancher les questions relatives au partage des compétences et aux destinataires des comptes-rendus.

Début 2008, la question de l'efficacité, voire de la nécessité de la CPSur a été soulevée par plusieurs commissions de surveillance. L'utilisation de cet organe en tant qu'instrument de coordination n'a pas été remise en cause. En revanche, certains membres des commissions de surveillance ont émis des doutes quant à la nécessité de disposer d'un organe parlementaire spécifique à cet effet. Ils ont souligné que le principe de la coordination est déjà inscrit à l'art. 49 de la LParl («Les commissions de chaque conseil coordonnent leurs travaux; chaque commission coordonne également ses travaux avec ceux des commissions de l'autre conseil qui traitent les mêmes thèmes ou des questions analogues») et que les secrétariats desdites commissions et délégations sont tout à fait en mesure d'assurer une coordination efficace. A la demande de la CPSur, l'art. 54 LParl a entre-temps été abrogé dans le cadre d'une révision partielle de la loi par arrêté de l'Assemblée fédérale. Cette révision partielle est entrée en vigueur le 2 mars 2009.

Depuis la fin du premier semestre 2008, la formule ayant auparavant déjà fait ses preuves, la coordination des activités de la Délégation des finances avec celles des autres organes de surveillance est de nouveau assurée au moyen de séances communes régulières de leurs secrétariats respectifs. Au cours de l'exercice 2008, ces secrétariats se sont réunis en séances communes à deux reprises. Les collaborateurs des secrétariats concernés ont entretenu des contacts directs qui leur ont permis

¹¹ Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, RS 171.10).

d'assurer une collaboration permanente lors du traitement de dossiers communs. En outre, les commissions des finances et les commissions de gestion se rencontrent une à deux fois par année pour coordonner leurs activités dans le domaine des projets secrets (voir par. 3.5.5). La coordination est, de plus, aussi assurée à l'échelon des sous-commissions des commissions de surveillance qui organisent des séances communes pour examiner les comptes et le budget du domaine des Ecoles polytechniques fédérales (EPF) ainsi que les comptes et rapports de gestion des entreprises proches de la Confédération (CFF, Swisscom, La Poste, RUAG et Skyguide).

2 Thèmes transversaux

2.1 Personnel

2.1.1 Arrangement 2002 entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances: mesures en faveur du personnel

En février 2008, le Département fédéral des finances (DFF) a proposé de réviser l'Arrangement 2002 entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances sur la surveillance et les comptes-rendus périodiques relatifs aux mesures en faveur des cadres supérieurs de la Confédération et de ses entreprises proches. L'OFPER a souligné, d'une part, que certaines bases légales sur lesquelles l'Arrangement 2002 repose ont été modifiées depuis lors et, d'autre part, que l'administration souhaite que les modalités relatives au processus d'approbation par la Délégation des finances soient précisées.

Les problèmes rencontrés peuvent être illustrés par l'exemple ci-après. En vertu de l'Arrangement 2002, toutes les indemnités de départ accordées à des agents des classes 32 et supérieures sont soumises à la surveillance financière concomitante de la Délégation des finances. L'art. 79, al. 7, de l'OPers¹² modifiée prévoit en revanche que seules les indemnités qui dépassent un salaire annuel doivent être soumises à l'approbation de la Délégation des finances. Cette différence entre l'Arrangement 2002 et l'OPers donne fréquemment lieu à des discussions pour savoir laquelle de ses dispositions prime l'autre.

En juin 2008, la Délégation des finances s'est penchée sur les grandes lignes d'une révision de l'Arrangement 2002. Parmi d'autres aspects, il est clairement ressorti de la discussion que, eu égard à l'importance de cet instrument, la délégation veut maintenir la surveillance financière concomitante qu'elle exerce dans ce domaine. Elle s'est par ailleurs aussi demandé quels étaient les champs d'application respectifs de la surveillance financière concomitante et de la haute surveillance subséquente. A la demande de la Délégation des finances, le secrétariat a élaboré un projet de révision de l'Arrangement 2002. La délégation a adopté ce projet en novembre 2008 et a chargé son secrétariat de poursuivre les négociations avec le DFF et l'Office fédéral du personnel (OFPER), notamment en accordant une attention particulière aux rapports périodiques.

¹² Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3).

Les travaux préparatoires sont en bonne voie. La Délégation des finances et le Conseil fédéral parviendront probablement à s'entendre en 2009 encore sur la révision de l'Arrangement 2002 entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances sur la surveillance et les comptes-rendus périodiques relatifs aux mesures en faveur des cadres supérieurs de la Confédération et de ses entreprises proches. A l'avenir, la Délégation des finances suivra avec attention les révisions des bases légales et autres dispositions concernant le personnel et susceptibles d'avoir une incidence sur cet arrangement.

2.1.2 Compétences de l'Office fédéral du personnel

Dans une lettre qu'elle lui a adressée en octobre 2008, la Délégation des finances a informé le Conseil fédéral qu'elle estime que, dans l'intérêt de l'administration fédérale tout entière, l'Office fédéral du personnel (OFPER) doit centraliser la coordination des affaires relevant de la politique du personnel dans son champ de compétence. En sa qualité de service spécialisé de la Confédération pour les questions de personnel, l'OFPER devrait exercer une fonction de conduite et de contrôle centralisée pour l'ensemble de l'administration fédérale, et cela dans des domaines tels que l'évaluation de fonctions, la formation, la saisie des temps de travail, les rapports et le contrôle de gestion, l'évaluation des besoins en personnel pour les nouvelles tâches ou la rémunération des membres de conseils d'administration ou de commissions.

Soucieux de la cohérence de sa politique en matière de personnel, le Conseil fédéral s'est entièrement rallié au point de vue de la Délégation des finances. Il a souligné qu'il accorde lui aussi beaucoup d'importance à une politique du personnel centralisée et à une mise en œuvre harmonisée, à condition qu'elle permette de tenir suffisamment compte des besoins spécifiques des départements.

Lors d'un entretien avec la directrice de l'OFPER en février 2009, la Délégation des finances a pu constater des tendances centralisatrices dans certains domaines de la politique du personnel. Le réaménagement de la formation et du perfectionnement du personnel de la Confédération prévu en 2010 constitue un premier pas dans ce sens. Force est toutefois de constater que les cultures demeurent différentes d'un département à l'autre. L'effectif de la Confédération reste très hétérogène. Les régimes dérogatoires hérités du passé sont encore nombreux. La directrice de l'OFPER a annoncé que, dans le cadre d'une révision de la LPers¹³ et de l'OPers¹⁴, son office s'efforcera de simplifier et de régler de façon centralisée les principaux paramètres de la politique du personnel que les départements seront chargés de mettre en œuvre de façon autonome.

¹³ Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1).

¹⁴ Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3).

La Délégation des finances se réjouit de constater que le Conseil fédéral revient à une orientation centralisée de la politique du personnel de la Confédération. Elle apportera son soutien à l'Office fédéral du personnel et l'accompagnera tout au long du processus de révision des bases légales en la matière.

2.1.3 Rapport 2007 sur les salaires des cadres

En octobre 2008, le Conseil fédéral a approuvé le rapport 2007 sur les salaires des cadres. Ce rapport du Conseil fédéral renseigne la Délégation des finances sur la mise en œuvre de l'ordonnance sur les salaires des cadres¹⁵. En novembre 2008, la délégation a pris acte du rapport 2007 sur les salaires des cadres. Dans sa forme actuelle, il permet d'avoir rapidement une vue d'ensemble des mesures salariales dans les unités décentralisées de la Confédération.

En février 2009, à l'occasion d'une discussion avec la directrice de l'Office fédéral du personnel (OFPER), la Délégation des finances a constaté que, en raison de la situation prévalant sur le marché du travail, les structures salariales de ces unités décentralisées étaient différentes de celles en vigueur dans l'administration fédérale, créant une situation de concurrence indésirable et difficilement gérable pour la Confédération en tant qu'employeur. La directrice de l'OFPER a souligné que le rapport sur les salaires des cadres constitue un instrument efficace du contrôle de gestion qui permet au Conseil fédéral d'exercer sa surveillance et d'intervenir en cas d'excès dans ce domaine.

La Délégation des finances aimerait cependant pouvoir disposer d'une évaluation objective par l'OFPER des données contenues dans le rapport sur les salaires des cadres. Une telle évaluation permettrait d'alimenter la discussion de fond. Elle prévoit de proposer une disposition correspondante dans le cadre de la révision de l'Arrangement 2002 entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances sur la surveillance et les comptes-rendus périodiques relatifs aux mesures en faveur des cadres supérieurs de la Confédération et de ses entreprises.

La Délégation des finances estime que le rapport sur les salaires des cadres est un instrument crucial du contrôle de gestion dans le domaine de l'évolution des structures salariales des entreprises et établissements de la Confédération. En sa qualité de représentant des intérêts de celle-ci, le Conseil fédéral doit impérativement faire usage de son pouvoir de donner des instructions envers les organes directeurs de ces unités. En sa qualité d'employeur, la Confédération a tout intérêt à ce que les structures salariales des unités décentralisées ne divergent pas trop de celle en vigueur dans l'administration fédérale.

¹⁵ Ordonnance du 19 décembre 2003 sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles convenues avec les cadres du plus haut niveau hiérarchique et les membres des organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération (RS 172.220.12).

2.1.4

Rétributions du personnel imputées sur des biens et services

Cela fait quelques années que la Délégation des finances observe l'évolution des rétributions du personnel imputées sur des crédits de biens et services. Les directives correspondantes de l'Office fédéral du personnel (OFPER) et de l'Administration fédérale des finances (AFF) n'existent que depuis 2001. Depuis lors, ces rétributions doivent être présentées chaque année dans la documentation complémentaire relative au compte d'Etat. Lors d'un entretien en février 2009, la directrice et les représentants de l'OFPER ont souligné que la situation en la matière s'était fortement améliorée. Ils ont relevé que les montants correspondants ont diminué au cours de ces deux dernières années et que, actuellement, seuls 2 % de l'ensemble des collaborateurs de la Confédération sont rémunérés de cette manière.

Les directives relatives aux rétributions du personnel imputées sur des crédits de biens et services sont claires et garantissent un recours très restrictif à ces modalités de rémunération. Ainsi, de telles rétributions sont impérativement limitées dans le temps – souvent dans le cadre de projets – et subordonnées à un arrêté du Conseil fédéral. L'OFPER estime cependant que la possibilité d'imputer des rétributions à des crédits de biens et services constitue un instrument judicieux pour pouvoir répondre à certains besoins ponctuels de personnel.

La Délégation des finances continuera de suivre de près l'évolution des rétributions du personnel imputées sur des biens et service. Elle se félicite de la transparence instaurée grâce à la réglementation mise en place par l'Office fédéral du personnel. La Délégation des finances accorde une attention toute particulière à ce que la souveraineté du Parlement en matière budgétaire ne soit pas contournée par l'imputation de rémunérations à des crédits de biens et services.

2.1.5

Réengagement de bénéficiaires de prestations de vieillesse

Au par. 4.1.2 de son rapport concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2007, la Délégation des finances avait déjà fait part de ses préoccupations concernant la situation de l'administration fédérale en matière de personnel. A cette occasion, elle avait pu constater que l'introduction par la caisse de pensions Publica du système de la primauté des cotisations n'allait très probablement pas entraîner de départs massifs à la retraite. A mi-janvier 2008, quelque 850 employés avaient donné leur démission pour prendre une retraite anticipée volontaire, soit deux fois moins que les prévisions de l'été 2007 le laissaient présager. Une enquête de l'Office fédéral du personnel (OFPER) avait en outre révélé qu'environ 70 postes de travail libérés à la suite de départs à la retraite anticipée volontaires ne seraient pas repourvus eu égard aux résultats du réexamen des tâches et de la planification de la relève.

La crainte de voir l'administration réengager ou continuer d'employer sur mandat des agents retraités de la Confédération cumulant ainsi pension et salaire avait été évoquée au sein de la Délégation des finances en 2007 déjà. L'administration peut en effet continuer d'employer ces agents retraités aussi bien en prolongeant les

rapports de travail au-delà de l'âge ordinaire de la retraite (art. 35 OPers¹⁶) que sur la base d'un mandat (art. 394 ss CO¹⁷). Durant l'été 2008, la délégation s'est penchée sur la question à partir de cas d'espèce et s'est informée de manière approfondie auprès du Département fédéral des finances (DFF) et de l'OFPER qui, depuis le 1^{er} janvier 2006, avaient recensé 286 cas dans l'administration fédérale centrale et 245 cas dans les entreprises et établissements de la Confédération.

Bien qu'il s'agisse d'un phénomène fort probablement passager lié au changement de système de primauté de la caisse de pensions Publica et que la mesure ait permis de pallier une perte soudaine de savoir-faire, force est de constater que le nombre de réengagements d'agents ayant fait valoir leur droit à une retraite anticipée est tout de même considérable. La Délégation des finances a donc demandé au Conseil fédéral de faire preuve d'une grande retenue en la matière de lui présenter des comptes-rendus réguliers sur le réengagement et l'emploi de bénéficiaires de prestations de vieillesse ayant fait valoir leur droit à une retraite anticipée.

Le Conseil fédéral partage l'opinion de la Délégation des finances. Il estime que, dans de nombreux cas, une planification systématique et en temps opportun de la relève permet d'éviter de recourir à une telle mesure et a décidé d'enjoindre les départements à faire preuve de la plus grande retenue en matière de réengagement et d'emploi de bénéficiaires de prestations de vieillesse. Pour pouvoir disposer de données fiables sur la fréquence et la durée des emplois concernés, en particulier sur ceux de moins d'un an, et être en mesure de dégager des tendances, le Conseil fédéral propose d'établir des rapports bisannuels à l'attention de la Délégation des finances.

La Délégation des finances est favorable à une grande retenue en matière de réengagement et d'emploi de bénéficiaires de prestations de vieillesse. Elle désapprouve en particulier tous les cas dans lesquels les agents concernés cumulent pension et salaire. Elle estime en outre que la génération suivante doit également avoir la possibilité d'assumer des responsabilités. La Délégation des finances s'informerait de l'évolution dans ce domaine lors de l'examen du compte-rendu 2010.

2.1.6 Indemnités de départ

En vertu de l'Arrangement 2002 entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances concernant l'application des dispositions d'exception relatives au droit des traitements, toutes les indemnités de départ accordées à des agents des classes 32 et supérieures sont soumises à la surveillance financière concomitante de la Délégation des finances. L'art. 79, al. 7, de l'OPers¹⁸ modifiée avec effet au 1^{er} janvier 2005 prévoit toutefois que seules les indemnités qui dépassent un salaire annuel doivent être soumises à l'approbation de la Délégation des finances. Celle-ci a donc dû tenir compte de ce changement du cadre légal lors de l'examen des objets abordés ci-après.

¹⁶ Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3).

¹⁷ Code des obligations (RS 220).

¹⁸ Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3).

1. Fin des rapports de travail avec le secrétaire général du Département fédéral de justice et police (DFJP)

Le chapitre ci-dessous a été corrigé le 30 avril 2009. Les circonstances de la fin des rapports de travail avec le secrétaire général du Département fédéral de justice et police (DFJP) n'étaient pas correctement énoncées dans le rapport d'activité rendu public le 3 avril dernier 2009.

Le 16 janvier 2008, le Conseil fédéral a, sur proposition du Département fédéral de justice et police (DFJP), décidé de résilier les rapports de travail du secrétaire général du DFJP en fonction à l'époque. En vertu de la LPers¹⁹ et de l'OPers, cette décision relève en effet de la compétence du gouvernement. La résiliation de ces rapports de travail résulte de l'élection de la nouvelle conseillère fédérale qui a repris le DFJP et du renouvellement de l'effectif du Secrétariat général qui l'ont accompagnée.

En vertu de l'art. 26, al. 3, OPers en corrélation avec l'art. 12, al. 6, let. f, LPers, il y a motif de résiliation ordinaire du contrat de travail lorsque le chef de département entend ne plus poursuivre la collaboration. Les parties ayant pu s'entendre sur les modalités de la résiliation, le Conseil fédéral n'a pas dû rendre de décision au sens des art. 34, al. 1, et 13, al. 3, LPers.

La convention de résiliation du 4 janvier 2008 prévoyait une indemnité de départ conforme aux dispositions légales de l'art. 79, al. 2, OPers, donc non soumise à l'assentiment de la Délégation des finances. Cette convention, approuvée par le Conseil fédéral, prévoyait également que les soldes actifs pour vacances, horaire flexible, heures supplémentaires et congés sabbatiques soient entièrement repris pendant le délai de résiliation. Conformément à la convention, le secrétaire général du DFJP a été immédiatement libéré de toutes ses obligations contractuelles.

Il ressort des indications fournies par l'Office fédéral du personnel (OFPER) que, en règle générale, les heures supplémentaires doivent être ordonnées et peuvent uniquement être compensées. Les cadres ont la possibilité d'opter pour un temps de travail fondé sur la confiance avec un droit à des vacances supplémentaires ou à une majoration de salaire. Comme le Département fédéral des finances (DFF) l'a annoncé, les provisions pour soldes cumulés de vacances, d'heures supplémentaires et d'horaire flexible figurent dans les comptes, pour la première fois ceux de 2007. A la fin de l'année 2007, la contre-valeur de ces soldes s'élevait à environ 292 millions de francs, ce qui correspond à environ 2100 années-personne.

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à harmoniser et à faire appliquer les directives régissant l'enregistrement des heures de travail et la compensation ou l'indemnisation des soldes actifs pour vacances, horaire flexible, heures supplémentaires et congés sabbatiques.

2. Fin des rapports de travail avec le chef de l'armée

Le 20 août 2008, le Conseil fédéral a décidé de résilier le contrat de travail du chef de l'armée (CdA). Les parties ont ensuite convenu de mettre fin aux rapports de travail d'un commun accord en vertu de l'art. 10 LPers, avec effet au 28 février

¹⁹ Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1).

2009. Les rapports de travail ont donc pris fin à cette date sans résiliation. Le CdA est resté délié de ses fonctions jusqu'à cette date. Jusqu'à son départ, le CdA a épuisé son crédit de vacances et de congés alloués au titre de la prime de fidélité. Une indemnité de 275 000 francs lui a été versée à l'échéance du contrat de travail en vertu de l'art. 19, al. 5 et 6, LPers en corrélation avec les art. 78 et 79 OPers. A l'issue des rapports de travail, le CdA demeure soumis à l'obligation de garder le secret de fonction et le secret professionnel (art. 94, al. 2, OPers).

A l'occasion de sa cinquième séance ordinaire de 2008, la Délégation des finances a examiné la résiliation d'un commun accord des rapports de travail avec le CdA et a entendu des représentants du département.

La Délégation des finances constate que, en vertu de l'Arrangement 2002 entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances sur la surveillance et les comptes-rendus périodiques relatifs aux mesures en faveur des cadres supérieurs de la Confédération et de ses entreprises, cet objet échappe à son champ de compétences. Tant le montant de l'indemnité que le fond de la décision relèvent des seules compétences et responsabilités du Conseil fédéral.

3. Fin des rapports de travail avec l'officier général commandant les Forces aériennes suisses

En novembre 2008, la Délégation des finances a pris acte de la décision du Conseil fédéral du 19 septembre 2008 de résilier conventionnellement les rapports de travail avec le commandant des Forces aériennes suisses.

La Délégation des finances a demandé par écrit au chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) si, en lieu et place d'une résiliation, il n'aurait pas été possible d'envisager une mise à la retraite anticipée. La délégation a également voulu savoir pour quelle raison le DDPS avait proposé au Conseil fédéral de résilier les rapports de travail conventionnellement, ce qui implique le versement d'une indemnité de départ. Le chef du DDPS a expliqué que la proposition de son département découlait du fait qu'une nouvelle affectation de l'officier général concerné au DDPS dans une fonction appropriée n'était ni possible ni envisageable. Il a en outre indiqué que le département avait dans un premier temps envisagé une mise à la retraite anticipée en vertu de l'art. 33, al. 4, let. a, OPers. Le DFF n'a pas accepté cette solution en raison de son coût pour la Confédération (capital de couverture insuffisant et rente transitoire). L'indemnité de départ d'un salaire annuel du commandant des Forces aériennes suisses est conforme aux dispositions de l'art. 19, al. 5 et 6, LPers en corrélation avec les art. 78 et 79 OPers. L'indemnité a été portée au crédit de son avoir de vieillesse auprès de Publica, conformément à l'art. 78, al. 5, OPers.

2.1.7 Retraites anticipées

Lors de sa quatrième séance ordinaire de 2008, la Délégation des finances a pris acte de la décision du Conseil fédéral du 29 mai 2008 accorder au chef de mission de Séoul une retraite anticipée au 1^{er} janvier 2009 en vertu de l'art. 33, al. 3,

OPers²⁰. La délégation a demandé au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de lui fournir de plus amples informations sur les modalités convenues pour ce départ à la retraite, en particulier sur le versement à PUBLICA du capital de couverture manquant.

Dans sa réponse, le DFAE a indiqué qu'il n'avait pas convenu de modalités de départ particulières avec le chef de mission. A la demande de la délégation, l'Office fédéral du personnel (OFPER) a également précisé que, dans le cas d'espèce, les conditions légales de la prise en charge par le DFAE du capital de couverture manquant étaient remplies et que le paiement effectué à PUBLICA était correct. L'OFPER a cependant souligné qu'il n'était pas en mesure de juger de l'exactitude du calcul du capital de couverture effectué par Publica.

Cette question a été reprise lors d'un entretien avec le chef du DFAE en novembre 2008. Faisant suite à cette discussion, le DFAE a fait transmettre à la délégation les calculs correspondants effectués par Publica. L'examen de ceux-ci a permis de constater que le capital de couverture manquant avait encore dû être corrigé vers le haut à la suite de l'augmentation générale des salaires réels accordée à tous les collaborateurs de l'administration fédérale à partir du 1^{er} juillet 2008.

La Délégation des finances se réjouit du fait que le passage à la primauté des cotisations effectué par Publica devrait limiter le nombre de ces départs à la retraite anticipée coûteux pour la Confédération. Elle invite tout de même le Conseil fédéral à faire preuve de diligence en la matière en évitant de telles solutions tant que faire se peut.

2.1.8 Congé non payé et garantie de réintégration

L'année passée, le Fonds monétaire international (FMI) a proposé à la directrice de l'Office fédéral de la statistique (OFS) de reprendre la direction de ses quelque 20 départements à Washington. Par arrêté du 2 juillet 2008, le Conseil fédéral a, en application de l'ordonnance du Département fédéral des affaires étrangères sur les prestations accordées aux employés de l'administration fédérale en vue de leur engagement par des organisations internationales²¹, décidé d'accorder un congé non payé à la directrice de l'OFS pour une durée allant du 1^{er} novembre 2008 au 31 octobre 2011. Au-delà de cette date, le congé pourra être reconduit pour trois ans supplémentaires.

L'Arrêté du Conseil fédéral susmentionné du 2 juillet 2008 ne contient aucune information quant à une éventuelle réintégration dans l'administration de l'ancienne directrice de l'OFS à l'issue du congé non payé. Lors d'une discussion avec le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI), ce dernier a assuré la Délégation des finances qu'aucune garantie de réintégration ne lui avait été donnée, sinon que le

²⁰ Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3).

²¹ Ordonnance du DFAE du 8 mars 2002 sur les prestations accordées aux employés de l'administration fédérale en vue de leur engagement par des organisations internationales (RS 172.220.111.310.1).

Conseil fédéral s'efforcera de lui proposer un emploi équivalent à sa fonction précédente dans l'administration fédérale.

Au par. 4.2.2 de son précédent rapport d'activité, la Délégation des finances s'était penchée sur les dispositions régissant la réintégration de Carla Del Ponte, ancien procureur général de la Confédération, à l'issue de son mandat en qualité de procureur général du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Le problème qui s'était posé dans le cas d'espèce était que, outre l'octroi d'un congé, l'Arrêté du Conseil fédéral de 1999 prévoyait également certaines garanties qui ont compliqué la réintégration de Carla Del Ponte dans l'administration fédérale à l'échéance de son mandat international. La solution trouvée a quelque peu manqué de transparence, principalement en ce qui concerne les aspects financiers de sa nomination en qualité d'ambassadrice de Suisse en Argentine.

La Délégation des finances constate que la Confédération a un intérêt fondamental à ce que des employés de l'administration fédérale puissent occuper des postes à responsabilité au service d'organisations internationales. Elle estime toutefois que, même si chaque cas est par nature unique, le Conseil fédéral devrait d'une manière générale se préoccuper de la question de leur réintégration à l'échéance de leur mandat. L'expérience montre que cet aspect peut être source de conflits.

2.2 Crédits

2.2.1 Administration fédérale des finances: renforcement des fonds propres de l'UBS

Lors d'une séance extraordinaire, convoquée à court terme, la Délégation des finances a, eu égard à la crise mondiale des marchés financiers, donné son assentiment à un crédit de 6 milliards de francs destiné à renforcer les fonds propres de l'UBS. Elle a subordonné ce crédit à certaines conditions. Depuis lors, la délégation s'est à plusieurs reprises informée sur la situation du marché financier suisse. Le par. 3.6.3 donne de plus amples informations à ce sujet.

2.2.2 Office fédéral du personnel: versement unique à PUBLICA au profit de l'effectif des bénéficiaires de rentes

En vertu de l'art. 23 LPUBLICA²², la Confédération fait à PUBLICA un versement unique pour combler le découvert technique découlant, le jour de l'entrée en vigueur de la loi, de l'abaissement du taux d'intérêt technique applicable à l'effectif des bénéficiaires de rentes de vieillesse, d'invalidité ou de survivants. A la fin du premier semestre 2007, ce versement unique ayant été estimé à environ 890 millions de francs, un montant de 900 millions de francs a été inscrit dans le budget 2008 à cet

²² Loi fédérale du 20 décembre 2006 régissant la Caisse fédérale de pensions (loi relative à PUBLICA, RS 172.222.1).

effet. Les estimations ont été calculées sur la base de l'effectif des bénéficiaires de rentes au 31 décembre 2005. A la fin du premier semestre 2008, les calculs précis effectués par des experts indépendants ont fixé le versement unique de la Confédération à PUBLICA à 953,9 millions de francs. Les quelque 54 millions de francs supplémentaires découlent d'une part d'une sous-estimation du risque de longévité (environ 38 mio de fr.) et, d'autre part, des départs à la retraite anticipée découlant du changement de primauté (environ 16 mio de fr.). L'urgence de ce crédit supplémentaire était due au fait que l'intégralité du versement unique était exigible le jour du changement de primauté, soit le 1^{er} juillet 2008, et qu'à partir de cette échéance un intérêt moratoire de 3,5 % aurait été dû sur ces 54 millions de francs non budgétisés (ce qui représente environ 157 000 fr. par mois).

2.2.3 Département fédéral des affaires étrangères: besoins de l'Organisation mondiale du commerce en matière de construction

Le 21 décembre 2007, le Conseil fédéral avait autorisé le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) à demander un crédit provisoire ordinaire d'un montant total de 24 millions de francs dans le cadre du premier supplément au budget 2008. Cette proposition découlait des négociations avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de ses besoins en matière de construction. Ces 24 millions étaient destinés à financer le concours d'architecture (0,5 mio de fr.), les travaux de planification et de préparation de la rénovation (7 mio de fr.) et des loyers (16,5 mio de fr.).

Lors de l'examen des documents qui lui ont été soumis à ce sujet, la Délégation des finances s'est penchée sur la question de l'urgence de ces crédits et a prié les représentants du DFAE de bien vouloir l'informer de manière approfondie sur la demande formulée par leur département. Elle a ainsi pu constater qu'une meilleure planification et un traitement plus diligent de l'objet auraient permis au département de présenter sa demande par la voie du crédit supplémentaire ordinaire. C'est finalement à contrecœur et eu égard aux conséquences d'un refus que la Délégation des finances a donné son feu vert à l'octroi de ces crédits. Elle a cependant expressément souligné à l'attention du Conseil fédéral que, dans le cas d'espèce, la demande résultait d'un manque de planification. Elle lui a également rappelé les conditions strictes auxquelles elle subordonne son assentiment en matière d'avances ordinaires, tant il est vrai que sa décision se substitue alors à celle des Chambres fédérales. Elle a aussi insisté sur le fait que la loi sur les finances de la Confédération réserve cette procédure aux projets dont la réalisation ne peut être reportée et pour lesquels les crédits octroyés sont insuffisants ou font complètement défaut. Pour la Délégation des finances, le caractère urgent de telles demandes est impératif et doit être établi documents à l'appui.

2.2.4 Autres crédits

Les trois demandes de crédit susmentionnées mises à part, la Délégation des finances n'a eu à se pencher que sur six autres demandes d'un montant total de 59 millions de francs. Elle a notamment examiné des demandes de crédit supplémentaires de 12,19 millions de francs du Département fédéral de justice et police (DFJP) pour

la mise en œuvre de l'accord Schengen/Dublin (voir par. 3.4.2) et de 2,175 millions de francs du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) pour des allocations en faveur du personnel (voir par. 2.3.7).

Ainsi – sans tenir compte du crédit supplémentaire extraordinaire d'un montant de 6 milliards de francs pour l'UBS – les crédits provisoires sont restés en 2008 à peu près au même niveau qu'au cours de l'exercice précédent. Pour la Délégation des finances, cette constatation est une confirmation des exigences très élevées en matière d'urgence et de nécessité qu'elle impose l'égard de chaque demande qui lui est présentée.

La Délégation des finances constate qu'en règle générale, les demandes de crédit de paiement se limitent au strict nécessaire. Elle ne parvient toutefois pas à se défaire de l'idée qu'une meilleure planification aurait permis de faire passer certaines demandes par la voie du crédit supplémentaire ordinaire. Elle a par conséquent invité le Conseil fédéral à ne lui présenter que des demandes dûment motivées et qui effectivement ne peuvent pas être différées.

Tableau 1

Evolution des crédits supplémentaires* avec incidence financière octroyés de 1998 à 2008

Année	Crédits supplémentaires (en mio de fr.)	En % par rapport au budget	Approuvé par la Délégation des finances (en mio de fr.)	En % du montant total des crédits supplémentaires	Restes de crédits (en mio de fr.)
1998	764	1,6	345	45	1764
1999	962	2,1	532	55	1620
2000	641	1,4	210	33	935
2001	2968	6,1	1925 ^a	65	1659
2002	1250	2,4	584	47	1778
2003	684	1,3	424	62	1886
2004	631	1,2	227	36	1821
2005	317	0,6	42	13	1461
2006	750	1,4	360	41	366
2007	7369	13,3	7194 ^b	98	1276
2008	6554	11,5	6137 ^c	94	805

* sans report de crédit à partir de 2007

^a dont 1,248 milliard de francs pour l'aviation civile

^b dont 7,038 milliards de francs pour le produit de la vente d'or

^c dont 6 milliards de francs pour le renforcement des fonds propres de l'UBS

2.3

Autres thèmes transversaux

2.3.1

Exercice de la haute surveillance sur la nouvelle péréquation financière

Dans son rapport d'activité de l'année dernière (section 3.2), la Délégation des finances avait insisté sur l'importance du contrôle de gestion opérationnel sur la mise en œuvre de la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT) et, partant, de l'accompagnement du projet par le Parlement. Le Département fédéral des finances (DFF) partage cet avis et accorde une grande importance au suivi assuré par le Parlement durant la phase d'introduction. La PFCC²³ dispose que le Conseil fédéral présente tous les quatre ans au Parlement un rapport sur son exécution et ses effets qui renseigne sur le degré de réalisation des buts de la péréquation financière. Le DFF avait proposé de procéder à la première information relative à la mise en œuvre de la RPT dans le courant du printemps 2009. A ce moment-là, la délégation disposera également d'un rapport qui portera sur la neutralité des coûts de la transition vers la nouvelle RPT.

En 2008, la Délégation des finances s'est informée auprès du DFF sur l'avancement du projet. A cette occasion, elle s'est notamment penchée sur l'erreur de calcul qui a conduit à l'amputation de 87 millions de francs du versement effectué en faveur du canton de Saint-Gall au titre de la péréquation financière. Cette erreur est due au fait que le revenu d'une certaine catégorie de contribuables saisi dans la base de données et utilisé pour le calcul avait été surévalué d'un facteur cent. Saint-Gall a donc subi un préjudice unique de 87 millions de francs, montant qui a été redistribué aux autres cantons à faible capacité financière. L'erreur sera compensée lors des paiements qui seront effectués au titre de la péréquation financière au cours de ces trois prochaines années.

Cette erreur conforte la Délégation des finances dans son idée d'accorder la plus grande importance au contrôle de gestion sur la mise en œuvre du projet RPT. C'est donc avec satisfaction qu'elle a pris acte du résultat globalement positif de l'analyse de la fiabilité de l'ensemble des moyens et des instruments de la RPT effectuée par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Celui-ci a notamment constaté que les calculs relatifs aux montants versés aux cantons durant l'exercice 2008 étaient fiables. Le CDF a cependant émis quelques recommandations, notamment en ce qui concerne la récolte, la transmission et la procédure de contrôle de données des cantons ainsi que la documentation correspondante. Le CDF a effectué cet examen en vertu de la nouvelle lettre j de l'art. 6 LCF²⁴ introduite par la loi fédérale sur la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RO 2007 5953) qui le charge d'examiner le calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges ainsi que les données fournies à cet effet par les cantons et les services fédéraux concernés.

²³ Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.2).

²⁴ Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, RS 614.0).

La Délégation des finances continuera d'accompagner étroitement la mise en œuvre de la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches. En 2009, elle se penchera de manière plus approfondie sur certains de ses aspects à l'occasion du premier rapport quadriennal sur l'exécution et les effets de la péréquation financière. Le cas échéant, elle transmettra ses constatations aux Commissions des finances dans la perspective de l'examen du budget 2010.

2.3.2 Nouveau modèle comptable, bilan d'ouverture

L'administration fédérale a introduit un nouveau modèle comptable (NMC) au 1^{er} janvier 2007. Pour satisfaire aux exigences croissantes de la gestion financière, le NMC est axé sur deux nouvelles orientations fondamentales. La première réside dans le fait qu'il place les processus financiers et les affaires dans une double perspective: l'aspect du financement demeure crucial pour la gestion globale des finances (compte de financement), mais ce sont les résultats qui sont désormais déterminants pour la conduite administrative et opérationnelle (compte de résultat et comptabilité analytique). La seconde orientation fondamentale est qu'avec l'introduction du NRM, la présentation des comptes de la Confédération s'appuie désormais sur les normes IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), les seuls principes exhaustifs largement reconnus dans le secteur public.

En 2007, lors de l'examen des rapports d'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF), la Délégation des finances a constaté que l'introduction du NMC posait un certain nombre de problèmes importants, notamment en ce qui concerne les évaluations d'actifs et le périmètre de consolidation en rapport avec le bilan d'ouverture. La Délégation des finances a par conséquent fait du NMC un point permanent de ses ordres du jour et a demandé au CDF de la tenir régulièrement au courant de la situation. Au cours de l'année écoulée, les comptes-rendus correspondants ont avant tout porté sur le bilan d'ouverture. Les rapports de révision du CDF d'avril 2008 sur le «bilan d'ouverture du NMC au 1^{er} janvier 2007» et sur le «compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2007» établis à l'attention de la Délégation des finances lui ont permis de constater que le bilan d'ouverture du NMC au 1^{er} janvier 2007 était conforme aux prescriptions légales. Seul un compte postal de la Caisse d'épargne du personnel fédéral d'un montant d'environ 500 000 francs n'avait pas été comptabilisé correctement, erreur corrigée depuis lors. Dans son rapport de révision, le CDF a en outre relevé que toutes les dérogations considérées comme indispensables par rapport aux normes IPSAS n'étaient pas encore déterminées au moment de la révision, raison pour laquelle la liste correspondante de l'annexe de l'OFC²⁵ était encore incomplète. Entre-temps, la révision partielle de l'OFC entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 a, entre autres aspects concernant la consolidation, permis de répondre à cette exigence.

Au cours de l'année écoulée, la Délégation des finances s'est notamment penchée sur les provisions pour soldes de vacances et d'heures supplémentaires représentant plus d'un quart de milliard de francs. Par lettre du 21 mai 2008, elle a souligné à l'attention du Conseil fédéral que, afin de respecter la souveraineté budgétaire du

²⁵ Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01).

Parlement, les soldes horaires doivent par principe être compensés pendant l'exercice durant lequel ils ont été accumulés. Elle a également insisté sur le fait qu'elle estime que les principes et pratiques en la matière doivent être harmonisés à l'échelon de l'administration fédérale dans son ensemble. Elle a notamment précisé qu'elle s'intéressait tout particulièrement aux modalités de traitement des soldes horaires accumulés par les cadres supérieurs.

Dans sa réponse du 6 juin 2008, le Conseil fédéral s'est félicité de la transparence apportée par l'introduction du NMC en la matière. Il a indiqué que, à l'instar de la Délégation des finances, il est parvenu à la conclusion que si, en l'absence d'un recul suffisant et à défaut de données comparatives, il est difficile d'évaluer ces soldes de façon définitive, les chiffres disponibles montrent tout de même que toutes les unités administratives présentent des soldes de vacances et d'heures supplémentaires cumulés. Etant donné que ces soldes oscillent en moyenne entre 100 et 200 heures par agent pour deux tiers des offices de la Confédération, le Conseil fédéral estime que l'origine du problème est structurelle.

La Délégation des finances s'intéressera en 2009 également aux différents aspects du NMC lors de l'examen des rapports de révision du Contrôle fédéral des finances. Elle se penchera notamment sur la réalisation de la consolidation ainsi que sur la création et la détermination du montant des provisions. Elle continuera en outre de suivre l'évolution des heures supplémentaires et des soldes de vacances avec une attention toute particulière.

2.3.3 Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire

En vertu de l'art. 44 LOGA²⁶, le Conseil fédéral peut gérer les unités administratives qui s'y prêtent par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (unités administratives GMEB), à condition de respecter les principes applicables à la gestion publique axée sur les résultats. Dans le mandat de prestations, les prestations des unités administratives GMEB doivent être classées par groupes de produits. Les articles 9 et 10 de l'OLOGA²⁷ donne un cadre au mandat de prestations, notamment en prescrivant la conclusion d'une convention de prestations et en obligeant les unités GMEB à rendre annuellement compte du degré de réalisation de leurs objectifs. L'art. 21 OLOGA précise notamment que le contrôle de gestion est un instrument de direction qui, à tous les échelons, permet de suivre le déroulement des travaux de façon à atteindre les objectifs.

En 2007, suivant son programme annuel et à partir d'une étude de faisabilité, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit transversal de la qualité du pilotage des unités administratives GMEB par les départements. Il a donc examiné le ratio efficacité de la conduite/moyens engagés en répondant à trois questions principales:

²⁶ Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010).

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

1. Les départements utilisent-ils les rapports établis par les unités administratives GMEB en application de l'art. 10c OLOGA pour piloter ces dernières?
2. Quel est le coût de l'établissement de ces rapports GMEB?
3. Quels objectifs d'amélioration de la rentabilité ont remplacé l'objectif forfaitaire d'économies de 10 % visé en 1996?

En résumé, le CDF a constaté que le pilotage des unités GMEB fonctionne, quoique selon des modalités différentes de celles qui avaient été prévues. A l'origine, la responsabilité du pilotage devait incomber principalement aux départements. Le CDF a toutefois constaté un glissement du pilotage en direction de l'échelon des unités GMEB. Partant, il a estimé que le recours aux instruments de la GMEB pour le pilotage politique au niveau des départements pourrait être accru. Dans la mesure où les départements sont autorisés à déléguer le pilotage des unités GMEB, le CDF a estimé que la gestion des unités administratives GMEB par les départements est suffisante. Il constate cependant que la coexistence du modèle GMEB avec une forme de pilotage traditionnelle et la maîtrise parfois lacunaire des domaines de compétences des unités GMEB empêchent une utilisation complète et continue – c'est-à-dire à tous les échelons – des instruments de la GMEB pour le pilotage des unités GMEB.

Pour les unités administratives examinées, les coûts induits par l'établissement des rapports GMEB s'élèvent en moyenne à 30 000 francs par an, ce que le CDF considère comme acceptable. Il a en outre constaté que l'objectif forfaitaire d'économies initial a cédé le pas à un objectif de rentabilité général inscrit dans la loi indépendamment du statut GMEB et qui est pris en compte au titre d'objectif prioritaire dans les mandats de prestations. Le CDF a également relevé qu'aucun objectif d'économies supplémentaire n'est formulé au-delà des objectifs d'économies généraux de la Confédération et des départements.

Le CDF estime que les résultats de certaines évaluations plus larges qui sont en cours (évaluation de la GMEB, réforme de l'administration fédérale) vont probablement conduire à des modifications du modèle GMEB. Il a donc renoncé à formuler des recommandations concrètes au sujet de ce modèle. Les conclusions de son rapport seront en revanche reprises dans le rapport d'évaluation de la GMEB que l'Administration fédérale des finances (AFF) rendra dans le courant du printemps 2009. Les résultats de cette évaluation permettront au Parlement de procéder à une analyse approfondie des avantages et des inconvénients de la GMEB.

La Délégation des finances est d'avis que le Parlement devra avant tout se déterminer quant à la façon de mettre en œuvre la disposition de l'art. 42, al. 2, de la LFC²⁸ («L'Assemblée fédérale peut, dans la perspective d'une gestion des prestations, fixer des objectifs de coût et de recettes pour certains groupes de produits»).

²⁸ Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, LFC, RS 611.0).

Les principes de la politique de gestion des risques de la Confédération ont été approuvés par le Conseil fédéral en décembre 2004. Les modalités de mise en œuvre ont été définies dans un deuxième arrêté en janvier 2005. Le Conseil fédéral a toutefois renoncé à une stratégie globale à l'échelon de la Confédération dans son ensemble. Il a pris cette décision en se fondant sur la constatation que l'évaluation des risques nécessite des connaissances très approfondies du secteur dont seul le département concerné dispose. L'Administration fédérale des finances (AFF) joue cependant le rôle de service de coordination en la matière et, en cette qualité, organise des ateliers réunissant les responsables des divers secteurs qui peuvent ainsi aborder des sujets tels que l'harmonisation de la gestion des risques et accomplir certains progrès dans les domaines de l'identification et de l'appréciation des risques.

Début 2008, la Délégation des finances a décidé de faire de ce thème l'un des points forts de son activité et d'en discuter lors des entretiens avec les chefs des départements. Lors de sa première séance ordinaire de 2009, elle a abordé avec le chef du Département fédéral des finances (DFF) les résultats d'un audit réalisé en 2008 par le Contrôle fédéral des finances (CDF: Audit transversal – analyse de risques au niveau de la Confédération). Dans son rapport, le CDF constate que les deux arrêts susmentionnés ont été mis en œuvre, mais que les modalités diffèrent toutefois d'une unité administrative à l'autre. Le CDF estime qu'il conviendrait d'améliorer certains aspects de cette mise en œuvre, partant de traiter les mêmes risques de façon harmonisée, de définir les objectifs en fonction de chaque échelon concerné et de mieux les intégrer dans les processus de conduite. Le CDF constate en outre que les directives du Conseil fédéral relatives à la gestion des risques font encore défaut à ce jour. Il identifie une série d'améliorations indispensables pour établir une liste fiable des risques auxquels la Confédération est exposée et constate enfin que la plupart des unités administratives examinées ne déterminent pas le montant des provisions inscrites au bilan de la Confédération en fonction des risques potentiels.

Dans son avis sur l'audit transversal du CDF, l'AFF a indiqué que diverses propositions seront présentées au Conseil fédéral dans le cadre du compte-rendu 2008, dont certaines porteront notamment sur la nécessité de compléter les directives en la matière et sur les améliorations relatives au classement des risques selon leur importance et leur nature. Ces propositions viseront également à améliorer la transparence, et partant l'information du Parlement par le truchement des commissions de gestion ou de la Délégation des finances, la question n'ayant pas encore été tranchée.

La Délégation des finances abordera avec les commissions de gestion la question de savoir quel organe parlementaire continuera d'exercer la haute surveillance sur la gestion des risques de la Confédération. La Délégation des finances estime que la question doit être tranchée en tenant compte du fait que les risques ont toujours un aspect financier.

2.3.5

Examen des tâches

L'examen systématique et approfondi des tâches de la Confédération poursuit deux objectifs. D'ici à 2015, le Conseil fédéral veut, d'une part, identifier les potentiels de réforme et de réduction pour endiguer durablement la croissance des dépenses et, d'autre part, élaguer la structure des dépenses et des tâches en définissant des priorités. L'examen des tâches portera sur les 18 groupes de tâches que compte le portefeuille des tâches de la Confédération. Il sera effectué sur la base d'un catalogue conçu comme un instrument de conduite stratégique et se concentrera les abandons de tâches, les réductions de prestations, les réformes structurelles en profondeur, les externalisations ainsi que sur de nouveaux désenchevêtrements entre la Confédération et les cantons destinés à exploiter les potentiels d'économies et de réformes.

En avril 2006, lors d'une première étape, le Conseil fédéral a fixé l'objectif en termes de croissance pour l'ensemble du budget. Le gouvernement veut, dans un premier temps, circonscrire l'évolution des dépenses de la Confédération dans les limites du taux de croissance de l'économie en termes nominaux, c'est-à-dire en moyenne à 3 % par an. En juillet 2006, lors d'une deuxième étape, le Conseil fédéral a fixé les priorités stratégiques et l'objectif en termes de croissance pour chacun des 18 groupes de tâches. Chaque groupe de tâches s'est vu octroyer un objectif de croissance déterminé en fonction de priorités politiques. Pour atteindre ces objectifs, le Conseil fédéral a, au cours de ces deux dernières années, soumis les tâches de la Confédération à un examen approfondi afin d'identifier les réformes et désengagements potentiels. Il a publié les résultats de ces travaux en avril 2008, dans un rapport complétant le plan financier de la législature 2009 à 2011.

Lors de sa troisième séance ordinaire de 2008, la Délégation des finances s'est informée auprès de représentants du Département fédéral des finances (DFF) sur l'état du projet. Depuis lors, le Conseil fédéral a adopté une nouvelle stratégie de mise en œuvre le 11 février 2009. La stratégie précédente prévoyait de définir et de publier les grandes lignes de réforme simultanément, dans un seul plan d'action concerté. Ce plan d'action aurait ensuite été examiné dans le cadre d'un vaste dialogue politique. Les enseignements tirés des événements récents ont incité le Conseil fédéral à choisir une solution offrant une souplesse accrue dans la mise en œuvre des mesures découlant du réexamen des tâches de la Confédération. Réunies auparavant au sein d'un même plan d'action, les mesures de réforme seront dorénavant mises en œuvre selon un calendrier établi individuellement par département. La nouvelle stratégie prévoit une mise en œuvre en plusieurs étapes, tout en maintenant les objectifs fixés précédemment. Le Conseil fédéral entend publier à l'été 2009, conjointement avec le rapport sur le plan financier 2011 à 2013, les grandes lignes des mesures sous la forme d'un rapport concernant la planification de la mise en œuvre, qui remplacera le plan d'action.

La Délégation des finances continuera de suivre l'examen des tâches et, dans le courant de 2009, s'informera de façon détaillée sur la nouvelle stratégie décidée par le Conseil fédéral. Elle accordera une attention particulière à la réalisation des objectifs de réduction budgétaire prévus par le plan financier (500 mio de fr. en 2010 et 1,2 mia de fr. en 2011).

2.3.6

Assainissement de la caisse de pensions des Chemins de fer fédéraux suisses

La caisse de pensions des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) a été créée le 1^{er} janvier 1999 avec un taux de couverture de 100 % financé par la Confédération. Fin 2007, son taux de couverture était descendu à 92,4 %. Ce découvert technique est essentiellement dû aux revenus insuffisants des placements, imputables à l'évolution défavorable des marchés financiers internationaux. La situation de la caisse de pensions des CFF est encore aggravée par le fait que plus de 50 % de ses assurés sont bénéficiaires de rentes de vieillesse, une proportion largement supérieure à la moyenne nationale. En outre, jusqu'en 2006, la caisse a versé des prestations dont le financement n'était pas assuré, notamment en relation avec des départs à la retraite anticipée volontaires. La caisse de pensions des CFF fait également valoir deux éléments qui n'ont pas suffisamment été pris en compte lors de sa création, à savoir la retraite des femmes de la génération d'entrée et la modification des bases actuelles.

En finançant par leurs propres ressources le découvert des assurés actifs de la caisse à hauteur de 1,5 milliard de francs au 1^{er} janvier 2007, les CFF ont déjà accompli un premier pas dans la bonne direction. Il s'agit, dans une deuxième phase, de trouver une solution pour le découvert des bénéficiaires de rentes de vieillesse et de rentes d'invalidité. Le 16 mai 2008, les CFF et leur caisse de pensions ont soumis au Conseil fédéral une demande de recapitalisation complète. Le 2 juillet 2008, ce dernier a mis en consultation un projet d'assainissement de la caisse de pensions des CFF mettant en discussion quatre variantes d'assainissement. Au cours de l'exercice sous revue, la Délégation des finances s'est informée sur l'aménagement de ces variantes lors d'un entretien avec des représentants du Département fédéral des finances (DFF) et a discuté de leur impact sur les finances fédérales. Trois variantes prévoient une recapitalisation des CFF par la Confédération dans des proportions diverses. Sur la base de la situation telle qu'elle se présentait à fin 2007, l'assainissement à la charge de la Confédération se situerait, pour la variante maximale, entre 1,9 et 3,2 milliards de francs au plus. Pour la variante «Stratégie réduite d'assainissement des CFF», ce montant atteindrait 1,7 milliard et pour celle intitulée «Financement élargi par l'entreprise» 0,7 milliard de francs. Dans le quatrième scénario, la Confédération ne serait pas mise à contribution.

Pour respecter les délais légaux et éviter la prescription, les CFF et leur caisse de pensions avaient prévu d'entamer une action en responsabilité de l'Etat contre la Confédération afin de protéger la caisse de pensions des CFF de possibles dommages. La Confédération, les CFF et la caisse de pensions des CFF sont cependant d'accord qu'une telle procédure est susceptible de nuire au processus politique en cours. Les CFF et le Conseil de fondation de la caisse de pensions des CFF ont par conséquent décidé de renoncer provisoirement à une telle action en responsabilité de l'Etat et, en contrepartie, la Confédération s'est engagée à renoncer le cas échéant à invoquer la prescription ou la forclusion au cours de ces trois prochaines années.

En temps opportun, la Délégation des finances s'informerait de façon approfondie auprès du Département fédéral des finances sur la variante d'assainissement privilégiée par le Conseil fédéral et se fera plus particulièrement expliquer les effets de celle-ci sur les finances de la Confédération.

Effets du nouveau certificat de salaire pour l'administration fédérale

Lors de l'examen de deux demandes de crédit provisoire urgent que le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a présentées dans le cadre du supplément II au budget 2008 de la Confédération, l'attention de la Délégation des finances a été attirée sur certains effets du nouveau certificat de salaire pour l'ensemble de l'administration fédérale, mais plus particulièrement pour le DFAE.

Les allocations versées aux agents en poste à l'étranger constituent une compensation des inconvénients de frais qu'ils doivent effectivement supporter du fait de leur engagement. Le nouveau certificat de salaire englobe dorénavant ces allocations les rendant ainsi imposables. De ce fait, les agents en poste à l'étranger ont en moyenne subi une perte de revenu de 8000 à 9000 francs par an. Le DFAE avait décidé de prendre des mesures pour pallier les effets indésirables du nouveau certificat de salaire.

Les négociations avec les instances cantonales des impôts ont été difficiles. Il n'a pas été possible de trouver un accord avant fin 2007. En décembre 2007, le Conseil fédéral a toutefois rejeté la première demande de compensation du DFAE d'un montant d'environ 5 millions de francs. Le 21 juillet 2007, le Conseil fédéral avait en effet chargé le DFAE de développer avant fin février 2008, avec l'aide de tous les départements concernés, un système d'allocations qui aurait permis de compenser l'insuffisance de financement constaté dans la demande. Le projet du DFAE s'est trouvé retardé du fait de la lenteur des négociations avec les intendances cantonales des impôts, raison pour laquelle le département a été contraint de présenter les demandes de crédit provisoire urgent.

Les faits mentionnés ci-dessus ont irrité la Délégation des finances étant donné que le Département fédéral des finances (DFF) avait assuré que l'introduction du nouveau certificat de salaire n'entraînerait pas d'augmentation de la charge fiscale. Pour compenser la charge fiscale supplémentaire occasionnée par le nouveau certificat de salaire, la Confédération devra pourtant assumer dorénavant des charges supplémentaires annuelles d'environ 4 millions de francs pour les employés de la Confédération, plus particulièrement pour les agents en poste à l'étranger. D'après les informations fournies par le DFF, par rapport à la situation en 2006, la Confédération encaissera après l'introduction des versements compensatoires un montant supplémentaire d'environ 5,5 millions de francs par an au titre de l'impôt fédéral direct dont 83 % (soit environ 4,53 mio de fr.) lui reviendront et 17 % (soit environ 930 000 fr.) seront reversés aux cantons. La Délégation des finances a toutefois pu constater que ce problème se posait avant tout pour les agents en poste à l'étranger et qu'il n'y a pas lieu de s'attendre à d'autres demandes similaires concernant le reste du personnel fédéral tant il est vrai que le problème à résoudre résidait essentiellement dans le rétablissement de l'équilibre entre le personnel qui travaille en Suisse et celui en poste à l'étranger. Ce constat a amené la Délégation des finances à s'inquiéter des effets similaires sur les nombreuses PME employant des collaborateurs à l'étranger et ne disposant pas de suffisamment de moyens pour compenser l'augmentation de la charge fiscale induite par le nouveau certificat de salaire.

Les faits susmentionnés ont particulièrement irrité la Délégation des finances étant donné qu'à l'origine, l'introduction du nouveau certificat de salaire était censée ne pas entraîner d'augmentation de la charge fiscale. Elle a aussi été contrariée par le fait que des mesures aussi importantes pour la politique du personnel ont dû être prises à si court terme et financées en recourant au crédit provisoire urgent qui plus est. La Délégation des finances souhaite par conséquent que l'administration fédérale renforce la coordination de sa politique du personnel et que l'Office fédéral du personnel obtienne plus de compétences pour de tels objets.

3 Contrôles effectués par département

3.1 Autorités et tribunaux

3.1.1 Visite d'information de la section 1 auprès du Tribunal fédéral à Lausanne

La visite d'information que la section 1 a effectuée auprès du Tribunal fédéral (TF) le 18 juin 2008 a porté sur les compétences, l'organisation, les structures, le budget, les comptes, les finances, le contrôle de gestion, la politique du personnel et l'informatique du TF.

Compétences, organisation et structures: En sa qualité d'organe au bénéfice d'un statut constitutionnel indépendant et d'autorité judiciaire suprême, le TF est chargé de rendre des arrêts de principe. Il exerce la surveillance suprême de l'application du droit et doit en garantir la sécurité, l'uniformité et le développement. Le Tribunal fédéral des assurances de Lucerne a été intégré dans le TF le 1^{er} janvier 2007. Cette fusion a permis de réaliser un gain d'efficacité théorique correspondant à deux postes de travail, mais celui-ci a été absorbé par le surcroît de charges découlant de la répartition sur deux sites (augmentation du nombre de déplacements). L'espoir de voir reculer le rythme d'introduction des nouvelles affaires à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle LTF²⁹ ne s'est pas concrétisé jusqu'ici. Le nombre de juges ayant été réduit de 41 à 38, la pression sur le personnel a augmenté en conséquence et le tribunal connaît certains problèmes de répartition des affaires entre les sites. La Délégation des finances estime que si la période d'observation écoulée est encore trop courte pour pouvoir prendre des mesures, l'évaluation de la situation doit néanmoins être suivie de près.

Au départ, le projet de réforme prévoyait que les trois tribunaux fédéraux seraient soumis à la surveillance directe du Parlement. La décision de confier au TF la responsabilité de l'exercice de la surveillance sur le Tribunal pénal fédéral (TPF) et sur le Tribunal administratif fédéral (TAF) n'a été prise qu'au dernier moment et n'a pas été mise en œuvre de manière suffisamment conséquente. C'est pour cette raison que la gestion financière des trois tribunaux n'est pas unifiée. Le TF a souligné ce problème à l'attention des deux commissions des finances à plusieurs occasions. Il en a par ailleurs également fait part à la Commission de gestion du Conseil national dans une lettre qu'il lui a adressée le 19 décembre 2007. Le TF estime en revanche que la

²⁹ Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110).

surveillance et le contrôle qu'il exerce sur les deux tribunaux de première instance de la Confédération est justifiée et indispensable.

Budget, comptes, finances et contrôle de gestion: Le processus budgétaire du TF est clairement défini et a fait ses preuves. Lorsque des divergences subsistent entre le budget du TF et les budgets du TPF ou du TAF, le TF les relève et formule ses propres recommandations. Cette manière de faire ne facilite toutefois pas le travail des Commissions des finances lors de l'examen du budget étant donné que certaines positions de celui-ci font l'objet de deux propositions différentes, ce qui montre que, en pratique, le TF ne parvient pas à exercer la surveillance financière prévue dans la loi (voir paragraphe ci-dessus).

Le TF consacre l'équivalent 5,5 postes pour gérer ses finances et son personnel, ce qui correspond à un coefficient de 0,8 poste pour cent collaborateurs, soit nettement moins que le ratio de 1,1 poste appliqué dans l'administration fédérale, et révèle une structure administrative légère.

Politique du personnel: Le TF estime que la fonction de juge fédéral demeure attrayante et qu'il n'y a pas de problème de recrutement. Il considère qu'il en va de même pour les postes de greffier. En période de bonne conjoncture, les salaires offerts par le TF ont toutefois de la peine à concurrencer l'offre des banques et des grandes études d'avocats d'affaires. Le TF tente de compenser ce déficit concurrentiel en offrant de bonnes conditions de travail (formation continue, possibilité de publier, enseignement). Il est difficile de demander plus d'efforts aux juges suppléants qu'ils n'en fournissent actuellement. Ils exercent en effet tous une activité principale qui occupe une bonne partie de leur horaire de travail qui n'est pas extensible à volonté. En outre, force est de constater que, de par leur nature même, bien des affaires ne peuvent pas leur être confiées. De plus, l'effectif des juges suppléants passera de 41 actuellement à seulement 19 au début de la prochaine période de fonction.

Le TF estime que, malgré une amélioration sensible depuis sa dévolution à la Commission judiciaire des Chambres fédérale, l'actuelle procédure de sélection des juges fédéraux n'est pas encore optimale. Celle-ci pourrait encore être améliorée en rallongeant le processus de sélection afin d'approfondir l'évaluation des aptitudes personnelles des candidats.

Informatique: Un groupe de travail *ad hoc* institué en 2007 et constitué de représentants des commissions de gestion et des finances ayant accompagné la planification de la structure informatique des trois tribunaux, le sujet n'a donc été abordé que de façon marginale lors de la visite d'information. La délégation rappelle ici que, fin octobre 2008, le TAF a décidé qu'il ne se procurerait plus les prestations informatiques dont il a besoin auprès du TF. Ce dernier a par conséquent résilié les contrats correspondants en cours pour la fin 2009.

Le moment venu, la Délégation des finances se penchera de façon approfondie sur les conséquences financières découlant de la scission du système informatique du Tribunal fédéral.

La Délégation des finances estime qu'il est important de tirer au clair la situation actuellement insatisfaisante de la surveillance financière que le Tribunal fédéral exerce sur les tribunaux fédéraux de première instance. Elle se félicite de la motion que la Commission des finances du Conseil national se propose d'adopter dans ce sens.

3.2

Département fédéral des affaires étrangères

3.2.1

Visite d'information de la section 2 auprès de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales

Le 22 août 2008, la section 2 de la Délégation des finances s'est rendue à Genève et a effectué une visite d'information auprès de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). Les demandes de crédits importantes régulièrement soumises à l'Assemblée fédérale sont à l'origine de cette visite qui a aussi permis d'évaluer la mise en œuvre des recommandations formulées par la Délégation des finances à l'issue d'une visite d'information que sa section 2 avait effectuée en 2003.

Coûts et avantages pour la Confédération et la région genevoise: Le but de la FIPOI est de mettre à la disposition des organisations internationales qui ont leur siège à Genève ou qui y tiennent des conférences internationales, les facilités immobilières dont elles ont besoin. La Confédération soutient la FIPOI financièrement et le canton de Genève met gratuitement du terrain à sa disposition. Depuis sa fondation en 1964 jusqu'au 31 décembre 2007, la Confédération lui a accordé des prêts et fait des donations à hauteur de respectivement 699 millions et 372 millions de francs. Ayant remboursé 314 millions de francs à la Confédération, la FIPOI lui devait encore 385 millions de francs à fin décembre 2007. La Genève internationale emploie 27 000 collaborateurs et 14 000 autres postes de travail dépendent indirectement de cette vocation internationale. Les dépenses courantes des organisations internationales se montent annuellement à 4,4 milliards de francs. Outre ces retombées économiques, la Confédération profite du rayonnement international de Genève. En plus des organisations internationales, Genève attire également de nombreuses entreprises internationales. Pour ce qui concerne le revers de la médaille, force est de constater que cette présence internationale fait augmenter les prix, en particulier dans le domaine du logement.

Planification, pilotage et contrôle des activités de la FIPOI: Le nouveau modèle comptable a été introduit début 2008 sans problème digne d'être mentionné. Les décomptes sont effectués par immeuble et la FIPOI dispose d'une vue d'ensemble de leur valeur. Les débiteurs font l'objet d'une surveillance régulière. Lors de sa visite en 2003, la section 2 avait émis quelques critiques concernant la détermination des réserves et des provisions en vue des rénovations d'immeubles. Aujourd'hui, 6 à 7 millions de francs sont versés chaque année dans le fonds de rénovation, ce qui correspond à 1 % de la valeur d'assurance du parc immobilier. Les lacunes constatées en 2003 ont été éliminées.

Préparation des demandes de crédit au sein de l'administration fédérale: Le Conseil fédéral s'est adressé à la Délégation des finances pour lui demander un crédit de paiement avec avance ordinaire en faveur de la FIPOI pour l'organisation mondiale du commerce (OMC). La section 2 s'est par conséquent intéressée à la manière dont l'administration préparait les demandes de crédit qu'elle soumet au Parlement. Le problème principal des crédits en faveur de la FIPOI réside dans le fait qu'ils sont parfois imprévisibles car ils dépendent de l'issue de négociations internationales. En l'occurrence, le nouveau directeur de l'OMC a souhaité changer d'orientation durant des négociations en cours, raison pour laquelle ce cas ne permet pas de tirer de propositions d'amélioration généralisables. En tout état de cause, la Délégation des finances souligne que, lors de la planification de telles demandes, l'administration doit laisser suffisamment de temps au Parlement pour qu'il puisse les examiner avec tout le soin nécessaire.

L'administration est en train d'examiner l'opportunité de créer un fonds qui serait alimenté par les moyens financiers encore dus par la Confédération, par les remboursements de la FIPOI et par les recettes générées par de nouvelles activités telles que la gestion d'immeubles pour des organisations internationales. En contrepartie, la Confédération renoncerait à toute contribution pour les projets de moindre importance.

Conclusions: La Délégation des finances estime qu'il est nécessaire de vérifier le processus décisionnel de la FIPOI et que la Confédération doit accorder une plus grande importance à sa représentation au sein du conseil de fondation et de ses diverses commissions spécialisées. La responsabilité politique et la surveillance des activités de la FIPOI doivent être assumées à l'échelon du département. Il faudrait également examiner l'opportunité d'une extension de la zone géographique des activités de la FIPOI au-delà des cantons de Genève et de Vaud. D'un point de vue politique, le projet d'autonomie financière de la FIPOI par la création d'un fonds n'est réalisable que s'il aboutit à une réduction des charges de la Confédération tout en garantissant la marge de manœuvre du Parlement.

La Délégation des finances est d'avis que la FIPOI doit accorder une grande importance à la question de l'entretien des immeubles par les organisations internationales. Il faut en particulier éviter les incitations à mal entretenir les immeubles jusqu'au point où une nouvelle construction s'avère moins onéreuse qu'une rénovation. En outre, aussi bien pour les nouvelles constructions que lors de rénovations, il est indispensable de faire preuve de mesure dans le domaine de l'aménagement et d'accorder toute l'attention nécessaire aux frais de sécurité des bâtiments qui ne cessent d'augmenter.

3.2.2 Réseau des représentations suisses à l'étranger et bureaux de coordination

L'ouverture de deux ambassades, l'une à Astana (République du Kazakhstan) et l'autre à Katmandou (Népal), et la réouverture de l'ambassade de Luanda (Angola) ont incité la Délégation des finances à s'intéresser de plus près à la stratégie du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) en matière de réseau de représentations et de bureaux de coordination à l'étranger.

Lors d'un entretien en novembre 2008 la cheffe du DFAE a indiqué à la Délégation des finances que la Suisse dispose d'un réseau de représentations à l'étranger comptant 101 ambassades, 12 missions, 35 consulats généraux, 14 centres suisses d'affaires et 178 représentations honoraires dont 34 bureaux de coopération de la Direction du développement et de la coopération (DDC). Pour des raisons historiques, la moitié environ des ressources humaines et financières affectées au réseau des représentations suisses à l'étranger sont engagées en Europe et en Amérique du Nord. Aujourd'hui, cette répartition ne se justifie plus: de nombreux accords avec les Etats membres de l'Union européenne sont négociés et conclus à Bruxelles avec la Commission européenne et, la globalisation aidant, l'Asie, la Russie, l'Afrique et l'Amérique latine gagnent en importance, et cela pas uniquement sur le plan économique.

Selon le DFAE, s'il a été difficile de réduire les ressources affectées aux représentations suisses en Europe de l'Ouest, les mesures de rationalisation et les synergies mises en œuvre ont, au cours de ces dernières années, permis de consacrer plus de ressources à l'Asie, à la Russie, à l'Afrique et à l'Amérique latine. Le département a également souligné que des mesures complémentaires ont été décidées en faveur des ces régions et que le redéploiement des ressources disponibles est en cours, mais qu'il s'agit d'un processus évoluant progressivement. Le DFAE a attiré l'attention de la Délégation des finances sur le fait que la fermeture de représentations suisses à l'étranger ne conduit pas forcément à de grandes économies puisque, dans la plupart des cas, le personnel diplomatique et consulaire est simplement déplacé et réaffecté dans une autre région et que, de ce fait, la masse salariale demeure inchangée. Le département a en outre rappelé que les Suisses de l'étranger, mais aussi les ressortissants étrangers qui désirent se rendre dans notre pays ont droit à certaines prestations consulaires, à commencer par la possibilité de déposer une demande de visa auprès d'une représentation locale pour ce qui est des seconds. Pour le DFAE, la fermeture d'une représentation ne répond pas à une volonté de renoncer à certaines tâches, mais constitue une mesure d'optimisation souvent rendue possible par la mise en œuvre de nouvelles technologies.

Depuis 2003, le DFAE a fermé les représentations suivantes: Johannesburg, Lagos, Amsterdam, Manchester, Houston, Las Palmas, Dresde, Melbourne, Naples, Osaka, Bordeaux et Almati. Elle en a ouvert d'autres: Edimbourg, Saint-Petersbourg, Guangzhou, Bakou, Minsk, Astana, Luanda et Katmandou.

En règle générale, les coûts d'une ambassade ou d'un consulat sont sensiblement les mêmes. Le DFAE estime que la facturation des prestations et l'introduction à l'étranger du modèle du locataire en 2010 permettront d'améliorer la transparence des coûts, principalement en ce qui concerne les fournisseurs de prestations informatiques et l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Actuellement, il n'est pratiquement pas possible de calculer le coût total d'une représentation avec précision puisque les offices fournisseurs de prestations répercutent leurs coûts de manière globale. Le compte d'Etat permet de constater que les frais de fonctionnement d'une représentation de taille moyenne se montent à environ 2 millions de francs par an (charges de personnel et charges de biens et services). Le DFAE a fait part à la Délégation des finances de son mécontentement quant à l'inscription au budget de l'OFCL des crédits annuels (54 mio de fr.) destinés à la gestion des immeubles à l'étranger. Le département estime en effet qu'il dispose de meilleures informations sur les marchés immobiliers étrangers et qu'il est mieux placé que l'OFCL pour estimer ses propres besoins en la matière et regrette de devoir se conformer aux décisions de l'OFCL. Le DFAE est d'avis que, d'un point de vue économique, l'achat des immeubles doit être préféré à la location.

Le DFAE indiqué à la Délégation des finances qu'il a l'intention d'introduire des budgets globaux pour ses représentations à l'étranger. Les responsables estiment notamment que, fondé sur des produits et services clairement définis, le modèle de gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) constitue une solution envisageable dans le domaine consulaire, le but étant de d'accorder aux représentations une plus grande autonomie. Le DFAE projette de conclure avec elles des objectifs à court, moyen et long termes et de mettre en place un contrôle de gestion concomitant qui, au besoin, permettra de prendre les mesures correctrices qui s'imposent. Le département a précisé que plus d'autonomie ne signifie pas liberté en matière de stratégie et que les stratégies définies à son échelon demeureront en vigueur. Ainsi, le personnel soumis à la discipline des transferts restera assujéti à la politique du personnel du département. En revanche, les représentations verront augmenter leur autonomie en termes de mise en œuvre d'objectifs annuels, tant il est vrai que l'expérience montre que le fait de gérer son propre budget conduit à une amélioration de l'efficacité de l'engagement des ressources.

De l'avis de la cheffe du DFAE, la Suisse ne doit avoir qu'un seul réseau de représentations extérieures. Le risque de voir des réseaux parallèles se développer est réel. Pour le DFAE, le chef de mission est incontestablement le chef des autres représentations de la Suisse desservant le territoire couvert par la mission. Il arrive de plus en plus fréquemment que des collaborateurs d'autres départements que le DFAE travaillent dans les représentations à l'étranger, tels que représentants du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), attachés militaires ou collaborateurs scientifiques. Pour le département il est d'autant plus important que l'autorité du chef de mission soit incontestée. Ce dernier doit avoir le droit de donner des instructions, de définir des priorités et d'exiger des rapports.

La Suisse est représentée par 34 bureaux de coordination à travers le monde dont la tâche principale réside dans la mise en œuvre des programmes de développement. Lorsque les programmes sont mis en œuvre par une institution partenaire, les charges indirectes lui sont imputées. La question décisive est de savoir s'il y a un lien entre le genre d'activité, l'effectif du bureau de coopération et les charges indirectes. L'un des objectifs déclarés de la réorganisation de la DDC consiste à améliorer la collaboration des bureaux de coordination avec les autres directions du DFAE, avec le SECO et avec les autres services de l'administration fédérale, domaine dans lequel il y a encore un important potentiel d'optimisation. Le processus visée sera mise en œuvre progressivement, cela également de manière à limiter les coûts.

La Délégation des finances approuve et soutient la stratégie du Département fédéral des affaires étrangères en matière de réseau des représentations suisses à l'étranger et de bureaux de coordination. Elle estime opportun de transférer une part des ressources personnelles et financières disponibles vers les régions du monde qui gagnent en importance. La Délégation des finances constate que la Suisse n'est pas en mesure d'exploiter en parallèle plusieurs réseaux de représentations extérieures. Une coordination judicieuse est indispensable. La Délégation des finances prend en outre acte de la volonté du Département fédéral des affaires étrangères d'élargir l'autonomie des représentations extérieures en matière d'affectation des ressources disponibles pour en améliorer l'efficacité. Elle continuera de s'intéresser aux développements dans ce domaine.

3.2.3

Réorganisation de la Direction du développement et de la coopération

Au cours de ces dernières années, l'organisation et les méthodes de travail de la Direction du développement et de la coopération (DDC) ont fait l'objet de certaines critiques, notamment de la part des commissions de gestion. Les reproches à l'encontre de la DDC ont surtout porté sur la dispersion de ses diverses activités. Début mai 2008, la cheffe du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) avait chargé le nouveau directeur de la DDC de préparer une réorganisation en profondeur de la DDC afin de modifier fondamentalement son organisation et ses méthodes de travail et de procéder à un recentrage thématique et géographique de ses activités. Eu égard à son étendue, la mise en œuvre d'un tel projet prendra du temps.

La Délégation des finances s'est informée sur cette réforme à l'occasion d'un entretien qu'elle a eu avec la cheffe du DFAE et le nouveau directeur de la DDC en novembre 2008. Le but de cette réorganisation est de rendre la DDC plus efficace et plus opérationnelle. A moyen terme, la DDC doit renforcer sa présence sur le terrain et déléguer davantage de responsabilités aux bureaux de coopération. La collaboration entre la DDC et les autres services du DFAE et de l'administration fédérale doit être optimisée. Le capital de connaissances et d'expertise doit être mieux valorisé dans le cadre de la coopération au développement. La DDC est dotée de structures de direction plus simples et moins lourdes. Dans un souci de cohérence, les sections pays ainsi que les domaines thématique et multilatéral sont fusionnés dans une nouvelle structure et les redondances avec les autres services du département sont supprimées.

Le DFAE a indiqué que ces réformes ne sont pas sans conséquence à l'échelon du département. Ainsi, l'inspectorat interne des finances, l'audit et les domaines de l'information et de l'égalité sont rattachés directement au Secrétariat général. Les domaines transversaux tels que l'informatique, la logistique, la traduction ou la gestion du personnel seront chapeautés par la Direction des ressources et du réseau extérieur (DRE) qui assume une fonction de centre de services partagés. Ces changements ont également pour but de venir à bout du statut spécial que la DDC occupait jusqu'ici au sein du département.

La réorganisation n'est pas synonyme de réduction du personnel. Cependant, un blocage des effectifs et un moratoire sur l'engagement de moyens financiers plus importants ont été décidés pour faciliter la réorganisation et la réorientation de la DDC. De juin à septembre 2008, 400 collaborateurs ont été réembauchés et, pour certains, réaffectés après avoir dû repostuler sur la base de nouveaux cahiers des charges. La politique en matière d'offre d'emploi restera très restrictive et l'embauche se limitera dans un premier temps à quelques spécialistes. Le DFAE a indiqué à la Délégation des finances que la nouvelle organisation de la DDC est opérationnelle depuis le 1^{er} octobre 2008.

Au cours de ces dernières années, la centrale de la DDC a connu une forte croissance. La deuxième phase de la réorganisation permettra de corriger cette évolution et de rétablir un rapport opportun entre la centrale et les unités sur le terrain. La collaboration avec le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et d'autres acteurs du développement jouera un rôle crucial pour atteindre cet objectif.

La Délégation des finances approuve et se félicite de l'orientation donnée à la réorganisation de la Direction du développement et de la coopération. Elle est consciente qu'il faut du temps pour réussir la mise en œuvre d'un projet d'une telle envergure. La Délégation des finances continuera de suivre son évolution et se renseignera en temps voulu sur les progrès accomplis dans sa mise en œuvre.

3.3 Département fédéral de l'intérieur

3.3.1 Ecoles suisses à l'étranger

Il y a quelque temps, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) avait annoncé un rapport relatif à la stratégie et au financement des écoles suisses à l'étranger. Bien qu'expressément souhaité par les deux commissions des finances, ce rapport n'était pas encore disponible lors de l'examen du budget 2008, ce qui a entravé la discussion de fond sur la contribution fédérale aux écoles suisses.

Le 19 mai 2008, la Délégation des finances a écrit au DFI pour lui demander de remettre ce rapport en temps utile, soit au plus tard avant l'examen du budget 2009 par les commissions des finances. Dans sa réponse du 5 juin 2008, le DFI s'est référé à l'orientation que le Conseil fédéral a décidé de donner à l'examen des tâches en avril 2008 et a rappelé que le gouvernement avait invité les départements à remettre au Département fédéral des finances (DFF) un plan d'action assorti de mesures concrètes avant le 15 août 2008. Dans cette même réponse, le département a également indiqué que le rapport relatif à la stratégie et au financement des écoles suisses à l'étranger sera probablement disponible avant le début de l'examen du budget 2009 par les commissions des finances.

Lors d'une discussion avec le chef du DFI à l'occasion de la cinquième séance ordinaire 2008 de la délégation, celui-ci a confirmé que la situation des écoles suisses à l'étranger allait être analysée de près dans le cadre de l'examen des tâches de la Confédération. Il a en outre indiqué que son département voulait attendre les résultats correspondants avant de prendre d'autres mesures et qu'à défaut de certaines données indispensables à une évaluation globale, il n'était pour le moment pas en mesure de remettre le rapport attendu par les commissions des finances.

La Délégation des finances regrette que le rapport relatif à la stratégie et au financement des écoles suisses à l'étranger annoncé de longue date ne soit pas encore disponible. Elle invite le Département fédéral de l'intérieur à insister pour que les travaux indispensables soient menés à terme rapidement. La délégation demande également que, avant la fin du premier semestre 2009, le département l'informe sur la suite des travaux et lui communique un délai définitif pour la publication du rapport.

3.3.2

Prestation de vieillesse LPP: socle incompressible versé sous forme de rente

En 2003 et 2004, Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à une évaluation de la taxation et des effets de prévoyance des prestations en capital des deuxième et troisième piliers. Cette évaluation a conduit à six recommandations. En 2007, dans le cadre d'un contrôle de suivi, le CDF s'est penché sur leur mise en œuvre. L'une de ces recommandations du CDF demandait l'examen de l'opportunité de prévoir le versement d'un avoir minimal exclusivement sous forme de rente. Dans une lettre datée du mois de janvier 2008, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) estime toutefois qu'il n'est pas urgent de charger un groupe de travail de rédiger un rapport à ce sujet et qu'il faut d'abord attendre les effets sur les prestations en capital de la première révision de la LPP³⁰ qui remonte à trois ans seulement.

La Délégation des finances est d'avis qu'il y a un risque important que le versement de prestations de vieillesse sous forme de capital fasse obstacle à la protection visée par la LPP compte tenu du fait que, une fois ce capital dépensé, le bénéficiaire n'a d'autre recours que les prestations complémentaires (PC) et l'aide sociale. La crise financière de 2008 a en outre montré que la chute des cours boursiers peut provoquer d'importantes pertes de patrimoine en très peu de temps. La Délégation des finances soutient donc la recommandation du CDF. Il est cependant ressorti d'une discussion avec le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI) que l'OFAS estime plutôt faible le risque qu'un bénéficiaire de prestations sous forme de capital se trouve contraint à recourir aux PC et à l'aide sociale. La délégation a donc demandé au DFI de fournir des données statistiques précises sur le nombre de prestations sous forme de capital et sur l'évolution des PC accordées aux bénéficiaires correspondants. Il est malheureusement apparu que les données statistiques disponibles ne permettent pas d'établir de lien entre prestations sous forme de capital et PC, raison pour laquelle le DFI a proposé de charger l'OFAS de chercher avec les organes compétents en matière de PC d'autres voies qui permettraient d'évaluer le lien entre le mode de perception des prestations de vieillesse du deuxième pilier et l'octroi de PC.

La Délégation des finances estime en tout état de cause que les risques liés au versement de l'intégralité des prestations du deuxième pilier sous forme de capital sont importants. Elle invite donc le Département fédéral de l'intérieur à procéder aux analyses statistiques qui s'imposent et à lui faire part, avant fin 2009, des résultats et, le cas échéant, des mesures envisageables.

3.3.3

Swissmedic

Dans son rapport d'activité de l'année dernière (ch. 5.3.1), la Délégation des finances a rendu compte de la visite d'information que sa section 3 avait effectuée auprès de l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic). Elle avait alors estimé que, eu égard à la réorganisation en profondeur qui venait d'être achevée, il était

³⁰ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40).

encore trop tôt pour procéder à une évaluation globale des prestations de Swissmedic. Elle avait aussi relevé que les analyses des forces et des faiblesses et les mesures visant l'amélioration et le développement de Swissmedic allaient dans le bon sens.

Entre-temps, le Conseil fédéral a remis à la Commission de gestion du Conseil des Etats un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre d'une série de recommandations qu'elle avait émises le 11 novembre 2005: information transparente des acteurs concernés, collaboration nationale et internationale, service juridique, informatique, lieux d'implantation, loi fédérale sur la transparence, principes de bonne gouvernance, surveillance du marché. Le rapport annuel 2008 des commissions de gestion contient de plus amples informations à ce sujet.

La Délégation des finances a pris connaissance de l'avis du Conseil fédéral et a abordé les points principaux lors d'un entretien avec le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI). Pour l'heure, elle ne voit pas la nécessité d'intervenir, mais elle se réserve le droit de revenir sur ce sujet.

3.3.4 Gestion des risques dans le domaine de l'allocation pour perte de gain

Début 2008, le Contrôle fédéral des finances (CDF) s'est intéressé au domaine de l'allocation pour perte de gain (APG) de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), en particulier sous l'aspect de la gestion des risques, de la collaboration entre les agences et des possibilités de comparer les données. A partir de ses constatations, principalement en ce qui concerne des prestations perçues à tort dans le domaine de la protection civile, le CDF a formulé diverses recommandations. Il a notamment demandé la mise en place d'une gestion des risques dans le domaine de l'APG et d'une base de données unifiée permettant de comparer les données électroniquement.

Lors de sa cinquième séance ordinaire, la Délégation des finances s'est penchée sur les recommandations du CDF à l'occasion de la discussion avec le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI) relative à la politique de gestion des risques de la Confédération (voir par. 2.3.4). Elle a ainsi pu prendre acte des mesures décidées par l'OFAS et de la création d'ici à 2010 d'une base de données unifiée et commune à toutes les offices. Le CDF contrôlera la mise en œuvre de ses recommandations en effectuant un examen de suivi en temps voulu. Pour sa part, la Délégation des finances continuera de suivre cet objet dans le cadre de la politique de gestion des risques de la Confédération.

3.4 Département fédéral de justice et police

3.4.1 Organisation du Ministère public de la Confédération, avancement du projet d'efficacité

Lors d'une discussion avec le chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) en juin 2008, la Délégation des finances s'est renseignée sur la réorganisation en profondeur du Ministère public de la Confédération dans le cadre de la mise en œuvre du deuxième volet du projet d'efficacité visant à renforcer la lutte contre la criminalité (Projeff 2). Le Ministère public a notamment instauré une unité spéciali-

sée dans la lutte contre la criminalité économique ce qui a entraîné un renforcement du domaine des experts économiques. Les ressources sont affectées en fonction de nouvelles priorités. Ainsi, environ 90 % des ressources en personnel opérationnel du Ministère public de la Confédération sont affectées à la lutte contre la criminalité économique. Au lieu de la division organisationnelle précédente, le travail est dorénavant divisé par champ d'activité, chaque champ d'activité étant placé sous la responsabilité d'un procureur. Le Ministère public de la Confédération compte dorénavant neuf divisions, dont une seule consacrée au domaine classique de la protection de l'Etat.

Le chef du DFJP a également souligné qu'en réponse à la demande de l'Office fédéral de la police (Fedpol) qui désirait créer environ 100 postes de travail afin d'augmenter l'effectif d'enquêteurs de la Police judiciaire fédérale (PJF), son département avait diligenté un examen de la mise en œuvre du Projeff 2. L'ancien conseiller d'Etat Hanspeter Uster qui a dirigé cet examen est parvenu à la conclusion qu'il n'était pour l'instant pas possible d'estimer les besoins en enquêteurs supplémentaires. Avec l'aide de Hanspeter Uster, le département est en train d'évaluer le déficit en la matière. Selon le DFJP, la PJF manque avant tout d'enquêteurs spécialisés en informatique, tant il est vrai que ce domaine joue un rôle crucial dans un grand nombre d'affaires pénales.

L'Office des juges d'instruction fédéraux (OJI) sera rattaché au Ministère public de la Confédération lors de l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale suisse, probablement au 1^{er} février 2011.

Comme elle l'avait fait pour le premier volet, la Commission de gestion du Conseil national accompagne le deuxième volet du projet d'efficacité. La Délégation des finances s'informerait régulièrement sur les progrès accomplis et, en temps voulu, se pencherait une nouvelle fois sur la réorganisation du Ministère public de la Confédération.

3.4.2 Mis en œuvre de l'accord Schengen/Dublin

La Suisse a signé l'accord Schengen/Dublin en 2004. Formellement, cet accord est entré en vigueur le 1^{er} mars 2008. La coopération opérationnelle entre la Suisse et l'UE instituée par Schengen/Dublin en matière de sécurité, de visas et d'asile a débuté le 12 décembre 2008. Le régime Schengen favorise la mobilité aux frontières intérieures de l'espace Schengen et instaure des dispositions d'entrée uniformes dans les Etats Schengen. Des mesures de remplacement permettent de garantir la sécurité, moyennant par exemple un renforcement des contrôles aux frontières extérieures et une intensification de la coopération internationale en matière de police et de justice. Quant à l'accord de Dublin, il définit des règles de compétence qui contribuent à prévenir le dépôt de demandes d'asile multiples.

En juin 2008 déjà, la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) a informé la Délégation des finances sur les efforts extraordinaires qui seront nécessaires pour atteindre les objectifs politiques découlant de cet accord. Le Conseil fédéral s'était engagé en faveur d'une entrée en vigueur de l'accord Schengen/Dublin en 2008. Les délais extrêmement courts n'ont pas permis à la Suisse de se raccorder au

système d'information Schengen opérationnel SIS I avant de migrer vers le SIS II, qui est en développement, comme cela avait été prévu au départ. Elle a dû mettre les deux projets en œuvre simultanément. Le manque de temps et de ressources humaines a exercé une pression continue sur l'installation des logiciels nécessaires à la coopération opérationnelle. Le DFJP n'a eu d'autre choix que de repousser certaines autres tâches importantes dans le domaine informatique et, en 2008, de demander au Parlement de lui accorder les crédits pour un montant d'environ 40 millions de francs sur quatre ans (2008 à 2012) nécessaires à la mise en œuvre simultanée de SIS II. Le respect des délais et du cadre financier fixé dans le crédit d'engagement était prioritaire. La Délégation des finances a décidé de suivre la mise en œuvre de l'accord Schengen/Dublin de près. Elle reçoit à cet effet un rapport semestriel du DFJP qu'elle discute ensuite avec la cheffe du département. En collaboration avec la direction du projet informatique, le Secrétariat général rédige régulièrement des comptes-rendus détaillés sur l'évolution du projet (finances et personnel).

En février 2009, la cheffe du DFJP a informé la Délégation des finances que l'Union européenne (UE) ne s'était pas encore déterminée quant au raccordement obligatoire pour tous les Etats Schengen au nouveau SIS II malgré les problèmes que ce système pose encore ou à un éventuel repli sur un SIS I modernisé (SYS I++) en guise de solution de rechange. Pour la Suisse, les coûts de mise en œuvre de ces deux solutions sont sensiblement les mêmes, chacune d'entre elles entraînant le développement de systèmes informatiques complexes. Eu égard aux expériences faites en la matière, le DFJP s'attend à des charges d'exploitation annuelles qui représentent environ 20 % du capital investi. Le département prévoit de demander en juin 2009 au Conseil fédéral de transférer les soldes de crédits accumulés sur les exercices suivants.

La Délégation des finances se réjouit de constater que la mise en œuvre de l'accord Schengen/Dublin suit son cours. Il s'agit d'un projet complexe qui, pour la Suisse également, revêt une grande importance. La Délégation des finances suivra la mise en œuvre des logiciels correspondants de près. Elle accordera en outre une attention particulière à l'évolution des besoins financiers et en ressources humaines nécessaires à ces applications. La section 3 de la délégation des finances s'informerait de façon approfondie sur l'avancement du projet à l'occasion d'une visite d'information qu'elle effectuera en octobre 2009.

3.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

3.5.1 Visite d'information de la section 3 auprès de la Base logistique de l'armée

Le 1^{er} juillet 2008, la section 3 de la Délégation des finances a effectué une visite d'inspection auprès de la Base logistique de l'armée (BLA). Les discussions ont avant tout porté sur les effets des réductions décidées en 2004 (réduction de l'effectif de 1800 postes et des dépenses de 300 mio de fr. tout en augmentant la productivité d'au moins 40 % et en maintenant, voire en augmentant le degré de service) et sur le degré de réalisation de ces objectifs. De l'avis du nouveau chef de la BLA, il est

possible de chiffrer ce degré à 60 % dans les domaines de la réduction et de la réaffectation du personnel et des ressources financières et de la réduction des stocks de matériel excédentaire. Il estime en revanche que la réalisation dans les domaines de la logistique et de la mise en place des centres d'infrastructures ainsi que dans le domaine de l'optimisation des processus n'est que de 10 % environ.

Les nombreux problèmes que la BLA connaît actuellement découlent de cet écart. Les réductions ont été en grande partie effectuées, mais pas les transformations des infrastructures. Les augmentations d'efficacité et de qualité attendues n'ont pas eu lieu. En outre, l'introduction de la plate-forme d'assistance électronique des processus logistiques (Logistik@V) et le nouveau concept de stationnement de l'armée ont pris du retard. Après une première interruption, le projet Logistik@V va probablement continuer de prendre du retard et son coût dépassera nettement les prévisions. Quant à la réalisation du concept de stationnement, elle a été nettement ralentie par la réduction des ressources disponibles à 150 millions de francs (–100 mio de fr.).

Eu égard au fait que ses moyens et son effectif ont été fortement réduits et que les exigences techniques ont augmenté, force est de constater que, tant que le projet Logistik@V et le nouveau concept de stationnement ne seront pas entièrement fonctionnels, la BLA ne pourra pas répondre aux exigences de la troupe qui n'ont pas changées. La Délégation des finances trouve particulièrement étonnant que, par rapport à Armée 95, le nombre de jours de service annuellement accomplis n'ait pas décro.

La délégation craint en outre que, en corrélation avec les objectifs très stricts en matière de réduction de l'effectif, la pyramide des âges particulière à la BLA provoque des charges supplémentaires pour la Confédération. Elle estime également qu'il ne faudrait pas trop retarder l'entretien des immeubles pour éviter d'augmenter le risque de devoir assumer des frais supplémentaires importants.

La Délégation des finances n'est pas favorable à la stratégie proposée par la BLA visant à confier certaines tâches qui ne sont pas liées à la sécurité à des tiers ou à les faire exécuter par des soldats d'exploitation. La sous-traitance ne permet pas forcément de se procurer des prestations moins chères et de meilleure qualité. La délégation pense en outre qu'une délégation de tâches à des tiers pourrait avoir un impact négatif sur l'image de l'armée. Elle estime qu'il serait préférable d'améliorer la coordination au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) entre la demande de la troupe et l'offre de la BLA et de soumettre les besoins logistiques de la troupe et les tâches de la BLA à un examen sérieux. Selon elle, il faudrait aussi accorder une priorité élevée au projet Logistik@V et au concept de stationnement de l'armée étant donné que ces deux projets jouent un rôle central pour l'amélioration de l'efficacité et de la qualité visée. La Délégation des finances est d'avis qu'il serait à la rigueur possible d'envisager une réduction passagère du nombre de jours de service à accomplir en guise de mesure provisoire à court terme.

Le chef du DDPS s'est, d'une manière générale, déclaré d'accord avec les constatations que la Délégation des finances a consignées dans son rapport succinct. Le département a décidé des mesures immédiates pour réduire l'écart constaté entre la demande de l'armée et l'offre de prestations de la BLA, mesures qui ont déjà déployé des effets réjouissants (tels que le temps supplémentaire accordé au rétablissement de la disponibilité du matériel – REDIMA). A court terme, la troupe fournira des prestations d'exploitation et armasuisse a été chargée de préparer une solution

afin de réaliser le transfert planifié des prestations. En ce qui concerne le côté de la demande, le département prévoit d'optimiser la disponibilité de base. De plus, la direction de projet estime que le projet Logistik@V ne devrait plus subir de retard supplémentaire et qu'il pourra être mis en œuvre en 2010. Elle juge en outre que le contrôle du projet est suffisant.

La Délégation des finances est d'avis que, eu égard au manque de ressources disponibles, les mesures immédiates prises par le département ne viendront pas à bout des problèmes fondamentaux de la Base logistique de l'armée, particulièrement pas tant que les prestations que l'on exige de cette dernière n'auront pas été revues. La Délégation des finances continuera de s'informer régulièrement sur l'organisation et la situation financière de la Base logistique de l'armée en général et sur la mise en œuvre du projet Logistik@V en particulier.

3.5.2 Championnat d'Europe de football 2008 en Autriche et en Suisse

Les péripéties de la dernière exposition nationale (Expo 01/02) sont encore dans toutes les mémoires. La Délégation des finances a donc voulu suivre les préparatifs du Championnat d'Europe de football 2008 (EURO 2008) de très près. A des fins d'évaluation et pour pouvoir tirer les leçons de cette manifestation, elle a mis en place un système de rapports systématiques et complets en étroite collaboration avec les responsables du projet et le Contrôle fédéral des finances (CDF). Au cours de l'exercice sous revue, la Délégation des finances a suivi les progrès du projet EURO 2008 grâce à ces rapports. Lors de deux entretiens avec le chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et les responsables du projet, elle s'est intéressée de près à certains aspects du projet, en particulier à la collaboration avec l'Autriche, à l'engagement de forces de police étrangères, à la réglementation du trafic aérien, à l'imposition à la source, à l'examen des stratégies de sécurité, au rôle de l'armée et à la réserve de crédit pour la sécurité.

Coûts liés à la sécurité: Pour la Délégation des finances, l'examen critique de l'utilisation des crédits a été l'un des points forts de l'accompagnement du projet. Par arrêté fédéral du 22 juin 2006 concernant les contributions et les prestations de la Confédération pour le championnat d'Europe de football 2008 (EURO 2008; FF 2006 5855), le Parlement a adopté le message du Conseil fédéral et un crédit d'engagement de 82,5 millions de francs au plus pour l'organisation de l'EURO 2008. L'art. 1, let. g, de cet arrêté précise que ce montant contient «une contribution de 10 millions de francs pour alimenter une réserve utilisée en cas d'événement extraordinaire dans le domaine de la sécurité» et que «le pouvoir de décision quant à l'utilisation totale ou partielle de cette réserve appartient au Conseil fédéral.»

Le 6 juin 2008, le Conseil fédéral a présenté à la Délégation des finances une demande de crédit supplémentaire sous forme d'un crédit provisoire ordinaire d'un montant de 6 436 000 francs. Pour motiver sa demande, le Conseil fédéral a indiqué que, en raison de l'importance de la manifestation, les corps de police cantonaux ont dû recourir à l'aide de policiers étrangers pour assurer la sécurité. La Conférence des

directeurs des départements cantonaux de justice et police avait demandé que la réserve de 10 millions de francs soit libérée en tant que plafond de dépenses. Dans un premier temps, le Conseil fédéral avait approuvé l'utilisation de la réserve à hauteur de 9,75 millions de francs pour un soutien du service de l'ordre par des forces de police étrangères (correspondant à 5250 jours de service au maximum), toutefois à la condition que ce montant soit négocié à la baisse. Finalement, il a été possible de réduire ce montant aux 6,4 millions de francs susmentionnés, montant qui comprend également la participation des cantons qui s'élève à 758 000 francs. Avant de lui donner suite, la Délégation des finances s'est informée auprès du chef du DDPS sur les raisons qui ont motivé la demande de crédit, en particulier sur la nécessité d'un crédit provisoire.

Visite d'information: Le 26 mars 2008, à l'occasion du match amical Suisse – Allemagne organisé dans le cadre de la préparation de l'EURO 2008, la section 1 de la Délégation des finances a effectué une visite d'information à Bâle. La question principalement abordée lors de cette visite concernait la sécurité à l'intérieur et aux alentours du stade. Comme mentionné ci-dessus, cet aspect est également important du point de vue des finances dans la mesure où la sécurité représentait le plus grand risque en termes de besoins de moyens supplémentaires. La section s'est donc informée sur les points suivants: sécurité à l'intérieur et aux alentours du stade, évaluation des risques, collaboration entre les services de sécurité (corps de police, service du feu, protection civile et service sanitaire), résolution des problèmes (violence, vandalisme, ivresse) et canalisation du trafic. La section s'est également penchée sur l'état de préparation de Bâle en tant que ville-hôte de l'EURO 2008. En conclusion, la section 1 a pu constater que les travaux étaient en bonne voie et que, dans le domaine de la sécurité, les mesures nécessaires avaient été prises tant dans le domaine organisationnel qu'en matière de personnel. La visite n'a pas donné lieu de penser que les ressources de la Confédération n'étaient pas utilisées de manière efficace.

Achèvement du projet: Le Conseil fédéral a pris acte du rapport final sur l'EURO 2008 le 5 novembre 2008. Bien qu'elle n'examinera ce rapport et le décompte final de la manifestation qu'en 2009, la Délégation des finances se félicite déjà du succès unanimement salué de l'EURO 2008. Elle se réjouit en particulier du fait que le crédit voté par le Parlement n'aura probablement été utilisé qu'à hauteur d'environ 80 %.

La Délégation des finances examinera le rapport et le décompte finals de l'EURO 2008 en détail dans le courant de l'exercice 2009 en accordant une attention particulière aux aspects financiers (dépenses de la Confédération, crédits, frais supplémentaires liés à la sécurité).

3.5.3

Vente d'immeubles par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

En 2006 et 2007, la Délégation des finances s'était déjà penchée sur la liquidation d'immeubles par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). En 2007, elle a en outre abordé la question lors d'un entretien avec le chef du département. Les objectifs et les principes régissant la vente, la location, la désaffectation et la déconstruction des immeubles et installations sont définis dans la stratégie immobilière du DDPS et dans le plan sectoriel militaire. Comme elle l'avait relevé au par. 5.5.5 de son rapport d'activité 2007, la Délégation des finances a pris acte des mesures prises dans le domaine de la liquidation d'immeubles et annoncé qu'elle s'informerait régulièrement sur le sujet.

En juin 2008, la Délégation des finances a pris connaissance des résultats d'un contrôle complémentaire effectué par le Contrôle fédéral des finances (CDF) qui avait essentiellement pour but de contrôler les aspects formels et économiques de la liquidation d'immeubles par le DDPS, c'est-à-dire par le domaine de l'Immobilier d'Armasuisse. Pour assurer la réussite de la mise en œuvre de la stratégie immobilière du DDPS, le CDF a recommandé de clarifier non seulement la définition des tâches, des compétences et des responsabilités pour l'ensemble du domaine de compétences de l'Immobilier d'Armasuisse, mais aussi les liens avec la Base logistique de l'armée (BLA). En février 2009, le CDF a fait part de nouveaux résultats d'audit relatifs à l'Immobilier d'Armasuisse, principalement en ce qui concerne l'acquisition de prestations d'études et de pilotage des prestations d'exploitant relatives à l'immobilier.

Les résultats des audits du CDF susmentionnés et certaines ventes d'immeubles qui ont été rendues publiques – tel le cas de la vente d'un immeuble du DDPS à la commune de Langnau – ont incité la Délégation des finances à aborder une nouvelle fois la question de la gestion immobilière lors d'une prochaine discussion avec le chef du DDPS.

La Délégation des finances considère qu'il est nécessaire de clarifier les règles relatives à la liquidation du parc immobilier du DDPS, en particulier dans un cadre plus large d'efficacité de sa gestion immobilière en matière économique notamment. La Délégation des finances s'entretiendra à ce sujet avec le chef du département et s'informerait régulièrement sur l'évolution du dossier.

3.5.4

Surveillance exercée sur les projets secrets et le renseignement

Conformément à la convention du 6 décembre 2006 concernant la haute surveillance sur la sécurité de l'Etat et le renseignement, la Délégation des finances exerce la surveillance parlementaire sur les projets secrets du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et sur les services de renseignement en étroite collaboration avec la Délégation des commissions de gestion. L'art. 5, let. d, de cette convention prévoit que les délégations se réunissent au mois d'août pour une séance commune. Lors de la séance 2008, les délégations se sont penchées

sur la légalité et l'efficacité du système Onyx, les bases légales des opérations de l'armée dirigées contre les réseaux informatiques et la coopération entre les services de renseignement, c'est-à-dire entre le Service d'analyse et de prévention (SAP) et le Service de renseignement stratégique (SRS).

Système d'interception des communications par satellite Onyx: La Délégation des commissions de gestion a présenté à la Délégation des finances une vue d'ensemble de l'évolution des bases légales d'Onyx et lui a fait part de son appréciation quant à l'efficacité du système. Au vu de l'importance considérable des montants investis, ces deux aspects sont, depuis des années, au centre des discussions des deux délégations. La Délégation des finances n'étant que difficilement en mesure d'apprécier l'efficacité d'Onyx, elle discute régulièrement de cet aspect avec la Délégation des commissions de gestion qui, depuis le début, suit ce projet de très près et a déjà publié deux rapports à son sujet. La Délégation des commissions de gestion a souligné que, outre la question de la légalité, l'efficacité d'Onyx est un sujet qui la préoccupe en permanence. Bien que cette efficacité soit difficilement démontrable, la Délégation des commissions de gestion estime qu'elle est réelle, raison pour laquelle la Délégation des finances ne voit aucune raison de proposer aux commissions des finances de demander une réduction de crédits en la matière.

Opérations de l'armée dirigées contre les réseaux informatiques: La Délégation des commissions de gestion a également demandé à la Délégation des finances de bien vouloir se pencher sur la question des bases légales des opérations de l'armée dirigées contre les réseaux informatiques. L'Etat-major de planification de l'armée prévoit, outre la possibilité de parer les attaques contre un réseau informatique, de permettre aussi à l'armée de s'introduire dans des réseaux informatiques tiers. Les services de renseignement cherchent une base légale correspondante dans cadre du second volet de la révision de la LMSI³¹. La Délégation des commissions de gestion estime que la question doit encore être tirée au clair, raison pour laquelle elle a chargé l'Office fédéral de la justice (OFJ) et la Direction du droit international public (DDIP) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de rédiger un avis de droit à ce sujet. Elle estime en tout état de cause que le développement de telles capacités, qui présuppose l'octroi préalable des crédits correspondants, ne saurait être planifié avant de disposer des bases légales nécessaires. La Délégation des finances se rallie à ce point de vue. Le budget 2009 ne prévoyant aucun crédit pour des projets de cette sorte, la Délégation des finances n'a pas eu besoin d'inviter les commissions des finances à refuser de tels crédits en raison de l'absence de bases légales. Les deux délégations continueront de suivre l'évolution de cet objet. Le cas échéant, la Délégation des finances interviendra à la demande de la Délégation des commissions de gestion.

Coopération entre les services de renseignement: Au cours de ces dernières années, la coopération du SAP et du SRS a déjà été plusieurs fois à l'ordre du jour de la séance annuelle commune des deux délégations. La Délégation des commissions de gestion a toujours été d'avis cette coopération pouvait être considérablement améliorée. Elle a donc agi par l'entremise de la Commission de gestion du Conseil des Etats qui a déposé une initiative parlementaire (Hofmann Hans 07.404, Transfert des tâches des services de renseignement civils à un département) à l'origine de la

³¹ Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120).

LFRC³² adoptée par les Chambres fédérales. L'un des buts principaux du projet était d'améliorer la conduite politique des services de renseignement en plaçant les deux services sous la houlette d'un seul département. L'utilisation efficace des moyens financiers est une préoccupation constante de la Délégation des finances, raison pour laquelle elle a, dans cette affaire, apporté tout son soutien à la Délégation des commissions de gestion et, en 2008, s'est entretenue à ce sujet avec les chefs des départements concernés. Entre-temps, le Conseil fédéral a décidé de subordonner la partie renseignement du SAP au DDPS. En raison du manque de recul, la Délégation des commissions de gestion n'a pas pu juger des progrès accomplis dans le domaine de la coopération en si peu de temps. La Délégation des finances continuera de s'intéresser à cet objet lors des prochaines séances communes avec la Délégation des commissions de gestion.

La Délégation des finances continuera de surveiller la gestion financière des projets secrets et du renseignement en étroite collaboration avec la Délégation des commissions de gestion.

3.5.5 Systèmes informatiques au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

1. Système d'informations de conduite des Forces terrestres (SIC FT)

Les premiers crédits d'engagement pour le système d'informations de conduite des Forces terrestres (SIC FT) à hauteur d'un montant total d'un peu plus de 700 millions de francs ont été approuvés dans le cadre des programmes d'armement 2006 et 2007. Au total, ce système informatique devrait coûter entre 1,5 et 1,8 milliard de francs. Comme elle l'a exposé au par. 5.5.7 de son rapport d'activité 2007, la Délégation des finances s'est ralliée aux recommandations des commissions des finances et des commissions de la politique de sécurité des Chambres fédérales et a décidé de renoncer jusqu'à nouvel avis à charger le Contrôle fédéral des finances (CDF) de procéder à un examen du SIC FT. Elle a toutefois décidé d'accompagner ce projet dans le cadre de la surveillance concomitante et, à ce titre, de s'informer régulièrement sur sa progression auprès du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

Le premier rapport d'avancement du SIC FT établi au 31 mai 2008 à l'attention de la Délégation des finances et des commissions de la politique de sécurité a permis de constater que l'acquisition et la mise en œuvre du SIC FT s'effectuent par étapes. Selon les projections actuelles, le projet SIC FT respectera les crédits alloués. Les premiers essais et son utilisation dans le cadre d'exercices ont confirmé que le SIC FT répond aux besoins d'une armée de milice. Le projet suit également son cours au plan technique. Pour minimiser les risques, sa mise en œuvre respecte les étapes intermédiaires planifiées, en particulier dans le domaine du logiciel. En revanche, eu égard aux caractéristiques techniques des appareils de transmission en service, il

³² Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur le renseignement civil (FF **2008** 7489).

faudra encore consacrer d'importants efforts pour parvenir à réaliser l'échange de données entre appareils mobiles.

Il ressort du rapport d'avancement que les crédits d'engagement seront utilisés de la manière suivante: 523 millions de francs pour l'équipement des premières formations, 25,4 millions de francs pour la logistique, 21,5 millions de francs pour la formation, 64,6 millions de francs pour l'extension du logiciel, 44,0 millions de francs pour le renchérissement et 23,5 millions de francs pour les risques. Cette répartition montre que seule une petite partie des dépenses sont consacrées au logiciel de base et à son extension. La grande partie des coûts est imputable à l'adaptation des véhicules et à l'achat du matériel (ordinateurs, écrans, câbles spéciaux, etc.).

Jusqu'à présent avec un peu plus de 700 millions de francs, le projet SIC FT comporte un risque financier important, raison pour laquelle la Délégation des finances continuera de se tenir régulièrement au courant de l'avancement du projet et n'exclut pas de charger le Contrôle des finances de procéder à un examen en temps opportun.

2. Système de gestion du personnel de l'armée (PISA)

Dans son rapport annuel 2007, le CDF avait relevé que, après seulement quelques années de service, le système de gestion du personnel de l'armée (PISA) allait devoir être remplacé à grands frais. La société informatique PeopleSoft a été reprise par la société Oracle et celle-ci avait dans un premier temps décidé d'arrêter la maintenance du système. Par mesure de prudence, le DDPS a déjà prévu un crédit de 50 millions de francs pour un changement de plate-forme en 2012. Le CDF a en outre relevé que le système ne peut être utilisé que pour environ 10 à 20 % des processus et que de nombreuses applications particulières doivent être programmées à part, ce qui a particulièrement déplu à la Délégation des finances.

En janvier 2008, craignant que le PISA soit très prochainement confronté à un changement de plate-forme informatique et que les investissements récemment effectués ne parviennent pas à atteindre leur seuil de rentabilité, la Délégation des finances a chargé le CDF de faire appel au délégué à la stratégie informatique de la Confédération et de rédiger un catalogue de questions relatives au PISA à l'attention du DDPS.

L'examen des réponses à ces questions en juin 2008 a permis à la Délégation des finances de constater que le changement de plate-forme n'était pas imminent. Le département mentionne en outre que la société Oracle a indiqué que la maintenance du système installé sera garantie jusqu'en 2012 au moins, cela notamment parce que d'autres grands utilisateurs de cette plate-forme doivent eux aussi trouver une solution de remplacement. Le DDPS a cependant souligné qu'il n'existe aucun logiciel standard permettant de couvrir les besoins spécifiques d'une armée de milice (comme la nécessité de calculer l'obligation réglementaire de servir) et que, le cas échéant, une simplification du système doit passer par une adaptation des bases légales telles qu'un abandon de tâches ou une modification de compétences, ce qui, dans tous les cas de figure implique une décision politique.

En 2009 et 2010, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, procédera à une évaluation approfondie des options envisageables pour le système de gestion du personnel de l'armée. L'impact financier n'étant pas encore prévisible, la Délégation des finances se penchera de manière approfondie sur cet objet à partir des résultats de cette évaluation. La délégation estime toutefois qu'il est indispensable que le système de gestion du personnel de l'armée puisse le plus rapidement possible fonctionner avec un logiciel standardisé.

3.6 Département fédéral des finances

3.6.1 Surveillance des marchés financiers

L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) a démarré ses activités le 1^{er} janvier 2009. La LFINMA³³ adoptée par les Chambres fédérales le 22 juin 2007, est ainsi totalement entrée en application. La LFINMA réunit l'Office fédéral des assurances privées (OFAP), la Commission fédérale des banques (CFB) et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (AdC LBA) au sein de la FINMA. Jusqu'à leur transfert les trois autorités fusionnées ont exercé leurs compétences dans leurs domaines d'attribution respectifs.

En novembre 2008, la Délégation des finances a pris acte de l'ordonnance sur le personnel FINMA³⁴ approuvée le 27 août 2008 par le Conseil fédéral. En juin 2008 déjà, elle avait pris acte des élections complémentaires au conseil d'administration de la FINMA et de l'approbation par le Conseil fédéral de la nomination du futur directeur de la FINMA. Selon le chef du Département fédéral des finances (DFF), la FINMA doit s'assurer les services de collaborateurs hautement qualifiés, car il en va de la réputation de la place financière suisse. Il a aussi souligné que, au cours de ces dernières années, les salaires de tels spécialistes ont augmenté plus rapidement dans le secteur privé qu'au sein de l'administration fédérale. La Délégation des finances s'est donc adressée par écrit au chef du DFF pour lui demander de plus amples informations sur l'organisation du conseil d'administration et sur la composante salariale variable prévue par l'ordonnance FINMA.

Dans sa réponse, le DFF a indiqué à l'attention de la Délégation des finances que le conseil d'administration de la FINMA est chargé d'élaborer un règlement la concernant et comprenant aussi bien l'organisation structurelle de la FINMA que le règlement interne du conseil d'administration. Le département a également précisé que la nomination de deux vice-présidents du conseil d'administration était une solution transitoire. Le DFF a aussi indiqué que l'indemnisation forfaitaire annuelle se monte à 320 000 francs pour le président (charge de travail correspondant à un poste à 100 %), 100 000 francs pour les deux vice-présidents (charge de travail correspondant à un poste à 35 %) et à 80 000 francs pour les autres membres du conseil d'administration (charge de travail correspondant à un poste de travail à 25 %).

³³ Loi du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (loi sur la surveillance des marchés financiers, RS 956.1).

³⁴ Ordonnance du 11 août 2008 sur le personnel de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (RS 956.121).

Le DFF a en outre informé la Délégation des finances que l'ordonnance FINMA prévoit une composante salariale variable pour pouvoir tenir compte des performances dans le cadre de la rémunération. Le versement de cette composante variable du salaire reposera sur l'évaluation écrite annuelle des performances de chaque collaborateur et sur l'entretien d'évaluation. Il n'y a aucun droit au versement d'une composante de salaire variable. De plus, à l'instar des critères supplémentaires de l'art. 7 de l'ordonnance sur les salaires des cadres³⁵, le conseil d'administration de la FINMA s'est imposé une limite. Ainsi, afin de garder les charges salariales sous contrôle, ce dernier a défini une moyenne indicative des salaires de base et composantes variables pouvant être versés pour chaque classe salariale. Il a fixé cet objectif à partir de la valeur moyenne de chaque classe salariale. Ainsi, pour 2009, les salaires annuels de la classe la plus élevée, composante variable incluse, ne devraient pas dépasser la moyenne indicative de 290 000 francs. Le conseil d'administration de la FINMA rendra annuellement compte de l'application de cette autolimitation dans le rapport d'activité qu'il adressera au DFF à l'attention du Conseil fédéral et de la Délégation des finances.

La Délégation des finances estime qu'il entre dans les compétences du Conseil fédéral de veiller à ce que l'échelle des salaires payés par la FINMA reste en rapport avec celle de l'administration fédérale et en particulier avec celle des institutions et organisations comparables de la Confédération. La Délégation des finances souhaite également que la question de l'approbation de telles ordonnances sur le personnel soit examinée dans le cadre de la révision de l'Arrangement 2002 entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances sur la surveillance et les comptes-rendus périodiques relatifs aux mesures en faveur des cadres supérieurs de la Confédération et de ses entreprises.

3.6.2 Unité de stratégie informatique de la Confédération

Le Conseil informatique de la Confédération (CI) assume la responsabilité stratégique générale des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'administration fédérale. Le CI édicte des prescriptions en matière de stratégie, d'architecture et de sécurité et détermine ainsi le développement à moyen et long termes des TIC dans l'administration fédérale. Selon l'art. 12, al. 2, OIAF³⁶, le CI est présidé par le secrétaire général du Département fédéral des finances (DFF). En mai 2007, cette présidence a été transférée à l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC).

L'USIC est l'organe d'état-major du CI. Elle élabore les directives à respecter par l'informatique fédérale et propose au CI les modifications correspondantes. En vertu de l'OIAF, l'USIC coordonne la mise en œuvre de ces directives par les départe-

³⁵ Ordonnance du 19 décembre 2003 sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles convenues avec les cadres du plus haut niveau hiérarchique et les membres des organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération (RS 172.220.12).

³⁶ Ordonnance du 26 septembre 2003 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale, RS 172.010.58).

ments et la Chancellerie fédérale et veille à ce que le CI reçoive des comptes-rendus adéquats. Elle dirige des projets et des programmes supradépartementaux et assure également la direction opérationnelle de la cyberadministration suisse. Cette dernière coordonne la mise en œuvre de la stratégie suisse de cyberadministration dans l'administration fédérale, les cantons et les communes. Le délégué à la stratégie informatique de la Confédération siège également au comité de pilotage E-Government Suisse avec voix consultative.

Lors de sa première séance ordinaire de 2008, la Délégation des finances (CDF) a pris connaissance d'un rapport d'audit que le Contrôle fédéral des finances a réalisé sur la stratégie SAP de l'USIC. Le CDF a constaté que la délégation des compétences pour les composants SAP n'a pas abouti à la définition d'instruments de gestion et de pilotage. Le CDF n'est pas parvenu à clarifier la situation avec les offices spécialisés. Le fait que deux Centres de compétences SAP (CCSAP) ne calculent et n'imputent pas les coûts aux offices spécialisés de la même manière conduit en fin de compte à une inégalité de traitement entre les unités du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et celles de l'administration fédérale civile. Ce manque d'harmonisation complique les comparaisons entre prestations et, partant, le contrôle de gestion par les offices spécialisés. Le CDF est d'avis que les règles en vigueur sont des instruments adéquats et efficaces, il recommande par conséquent de corriger ces inégalités dans l'imputation des prestations en instaurant et en faisant appliquer un instrument uniforme et en apurant les modèles de calcul des coûts utilisés par les deux CCSAP.

En août 2008, lors d'une discussion avec la présidente du CI et le délégué à la stratégie informatique de la Confédération, la Délégation des finances a appris que le Conseil fédéral avait chargé le CI de réexaminer ses structures de conduite. Les interlocuteurs de la délégation ont précisé que, vu la difficulté de trouver un consensus, la discussion se poursuivra à l'échelon de la Conférence des secrétaires généraux pour simplifier les structures et rapprocher la conduite de l'informatique de la ligne de chaque département et, notamment, pour examiner l'opportunité d'une délégation de compétences au CI. Ils ont également indiqué que, lorsqu'elles sont possibles, judicieuses et efficaces (comme cela est notamment le cas de la bureautique où les économies attendues avoisinent les 16 mio de fr.), les standardisations et centralisations seront mises en œuvre de façon conséquente. La présidente du CI et le délégué à la stratégie informatique de la Confédération ont précisé que les solutions individuelles des départements doivent au moins être compatibles avec les systèmes principaux (par exemple SAP) et que les moyens supplémentaires en matière de TIC doivent être mieux intégrés dans le processus budgétaire.

Il est ressorti de la discussion que la mise en œuvre de la stratégie TIC de la Confédération relève essentiellement de la responsabilité des départements et des offices et que, d'une manière générale, ce sont les départements qui sont compétents pour leurs projets et le contrôle de gestion correspondant. La présidente du CI et le délégué à la stratégie informatique de la Confédération ont souligné que seuls les investissements financés par le crédit du domaine TIC font l'objet d'un contrôle de gestion minimum centralisé à l'échelon de la Confédération. Les projets financés de manière décentralisée par les départements ne sont pas contrôlés de manière centralisée et la compatibilité de ces systèmes n'est pas non plus vérifiée. La Délégation des finances est d'avis qu'en la matière, il serait judicieux de centraliser les tâches de contrôle dans les domaines de compétence du délégué et de l'USIC, ce qui présume toutefois un renforcement de leur pouvoir de donner des instructions.

La Délégation des finances s'est déjà adressée à ce sujet par écrit au Conseil fédéral. Elle a reconnu les efforts visant à réformer les structures de conduite du Conseil informatique et a plaidé en faveur d'une extension des compétences centrales de l'Unité de stratégie informatique de la Confédération et du délégué à la stratégie informatique de la Confédération. Elle a notamment souhaité des comptes-rendus réguliers et complets sur les grands projets informatiques de l'administration fédérale et demandé que ceux-ci soient soumis à un contrôle de gestion centralisé effectué par l'Unité de stratégie informatique de la Confédération. Le Conseil fédéral s'est engagé à remettre chaque année, à partir de 2009, une vue d'ensemble des projets TIC et à se pencher, dans le cadre de l'examen de la structure de conduite des TIC, sur la question de l'opportunité de comptes-rendus périodiques sur les projets stratégiques.

3.6.3 Train de mesures visant à renforcer le système financier suisse

Incités par la crise mondiale des marchés financiers, le Conseil fédéral, la Banque nationale suisse (BNS) et la Commission fédérale des banques (CFB) ont, en octobre 2008, adopté un train de mesures afin de stabiliser le système financier suisse et de renforcer durablement la confiance à l'égard du marché financier suisse. La BNS a décidé d'offrir la possibilité de transférer des actifs non liquides dans une société à but spécial afin de permettre leur liquidation ordonnée. La Confédération a en outre renforcé la base de fonds propres de l'UBS en souscrivant un emprunt à conversion obligatoire d'un montant de 6 milliards de francs.

La Délégation des finances a adopté le crédit de 6 milliards de francs nécessaire au renforcement de la base de fonds propres de l'UBS lors d'une séance extraordinaire à l'occasion de laquelle la suppléante du chef du Département fédéral des finances (DFF), la cheffe du Département fédéral de l'économie (DFE), le président de la BNS, le président de la CFB et le directeur de l'Administration fédérale des finances (AFF) ont exposé en détail la situation du système financier suisse dans la crise financière internationale et ont expliqué de manière approfondie les mécanismes mis en œuvre par le train de mesures proposé.

Après une longue discussion, la Délégation des finances a subordonné son assentiment à la demande de crédit urgent présentée par le Conseil fédéral à plusieurs conditions, soit, d'une part, de faire aboutir le plus rapidement possible la révision du système de protection des déposants et, d'autre part, que le Conseil fédéral insiste auprès de l'UBS pour qu'elle ne durcisse pas ses conditions d'octroi de crédits, en particulier envers les PME suisses, et qu'elle procède à certaines adaptations dans le domaine de la gouvernance d'entreprise.

Depuis lors, la Délégation des finances s'est à plusieurs reprises renseignée auprès du chef du DFF sur la situation du marché financier suisse. En février 2009, la délégation des finances a notamment été informée sur le rôle et la responsabilité des divers acteurs concernés en rapport avec le paiement des composantes salariales variables prévues par l'UBS.

La Délégation des finances s'informerait régulièrement sur les effets du train de mesures destiné à stabiliser et à développer le système financier suisse, en particulier sur le respect des conditions auxquelles elle a subordonné son assentiment à la demande de crédit urgent destiné au refinancement de l'UBS que le Conseil fédéral a présentée en octobre 2008.

3.6.4 PUBLICA et organisations affiliées

Avant le transfert des rapports de prévoyance de la Caisse fédérale de pensions (CFP) à PUBLICA le 1^{er} juin 2003, les organisations affiliées à la CFP ont dû signer un nouveau contrat d'affiliation. Ce contrat réglait également la reprise et l'amortissement d'un éventuel découvert technique. Les dispositions correspondantes prévoyaient que le remboursement d'un tel découvert devait être achevé dans un délai de huit ans. Dans la perspective du changement de primauté, le Conseil fédéral a, le 21 mai 2008, décidé d'abroger l'ordonnance sur le régime des organisations affiliées à la Caisse fédérale de pensions PUBLICA³⁷ avec effet au 1^{er} juillet 2008. Simultanément, il a repris les dispositions de cette ordonnance régissant la prise en charge du découvert technique par la Confédération (clause relative aux cas de rigueur). Elle concrétise les conditions dans lesquelles la Confédération peut prendre en charge le découvert technique d'une organisation affiliée. Ainsi, l'organisation doit être particulièrement proche de la Confédération, la poursuite de ses activités serait mise en danger si elle devait payer ce découvert et la Confédération doit avoir un intérêt à la poursuite de ses activités.

Lors d'un entretien avec des représentants du Département fédéral des finances (DFF) et de PUBLICA, la Délégation des finances s'est informée sur l'état d'avancement de ce sujet. A cette occasion, elle a pris acte du fait que, à fin 2007, les découverts techniques non encore amortis se montaient à environ 10,5 millions de francs et que, à l'automne 2008, le DFF avait reçu cinq demandes de prise en charge d'un découvert technique par la Confédération dont le plus important (environ 6,8 mio de fr.) concerne les écoles suisses à l'étranger. La Délégation des finances éprouve un certain malaise à l'égard de cette demande dans la mesure où, par rapport à la proposition du budget 2008 du Conseil fédéral, le Parlement avait nettement augmenté les moyens inscrits en faveur des écoles suisses à l'étranger et que le rapport relatif à leur stratégie et à leur financement n'est toujours pas disponible (voir par. 3.3.1), ce qui rend difficile l'évaluation des moyens financiers que la Confédération doit engager dans ce domaine.

Le Département fédéral des finances est en train d'examiner les demandes de prise en charge de ces découverts techniques sur la base des critères énumérés dans l'ordonnance susmentionnée avant de statuer en la matière. La Délégation des finances se penchera une nouvelle fois sur le sujet en temps opportun.

³⁷ Ordonnance du 21 mai 2008 concernant la prise en charge par la Confédération du découvert technique d'organisations affiliées à PUBLICA (RS 172.222.15).

3.6.5

Révision du droit des marchés publics

Le droit des marchés publics régit un secteur important de l'économie suisse. En 2004, le montant total des dépenses des collectivités publiques suisses consacrées à l'acquisition de prestations de construction, de biens et de services a avoisiné les 34 milliards de francs. Selon les conclusions d'une étude, la révision du droit des marchés publics devrait permettre de réaliser des économies annuelles au maximum 400 millions de francs. Se fondant sur les résultats d'une analyse des points forts et des faiblesses du droit en vigueur, le Conseil fédéral a décidé, en 2004, de moderniser, d'assouplir et d'harmoniser le droit des marchés publics respectivement en faisant appel à de nouvelles technologies, en accélérant les procédures et en atténuant le problème de la disparité des normes fédérales et cantonales. Le projet de révision clarifie en outre certains éléments et notions qui sont source d'incertitudes dans l'application du droit des marchés publics. Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation concernant la révision de la LMP³⁸ le 30 mai 2008.

Fin 2006 déjà, lors de l'adjudication du lot d'Erstfeld du tunnel de base du Saint-Gothard, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est déjà penchée sur le sujet. Elle a institué un groupe de travail pour faire la lumière sur des reproches formulés au sujet de l'adjudication de ce lot. Les constatations de ce groupe de travail se sont traduites par douze recommandations formulées dans le rapport que la Délégation de surveillance de la NLFA a publié le 19 mars 2007. Cinq d'entre elles concernent la révision du droit des marchés publics et portent sur l'ouverture des offres, la détermination de l'offre la plus avantageuse économiquement, la prise en considération des intérêts publics et l'interruption de la procédure de soumission (pour de plus amples informations, voir le rapport d'activité 2008 de la Délégation de surveillance de la NLFA qui sera publié en avril 2009).

Pour sa part, la Délégation des finances a discuté de cette révision à partir d'une note du Contrôle fédéral des finances (CDF) du 17 juillet 2008. Il a souligné qu'il avait formulé plus de 30 remarques, suggestions et souhaits dans le cadre de la procédure de consultation des offices. Un certain nombre d'entre eux concernaient des points de peu d'importance. Les autres ont été pris en compte dans le projet de loi ou seront, pour des raisons liées à l'activité législative, examinés ultérieurement lors du remaniement de l'ordonnance. Le CDF a en outre donné son avis dans le cadre de la procédure de consultation sur cinq points encore ouverts. Du point de vue de la Délégation des finances, le problème principal relevé par le CDF réside dans le droit de regard. Ainsi, aujourd'hui, le CDF a la possibilité d'examiner les prix appliqués par les monopoles. Le projet de révision restreint ce droit au calcul du prix et limite son exercice au seul service chargé de l'acquisition. Le CDF ne pourra donc plus examiner les prix des soumissionnaires et, partant, ne parviendra plus à les faire baisser.

Dans une lettre qu'elle a adressée au Département fédéral des finances (DFF), la Délégation des finances lui a fait part de ses préoccupations au sujet de la modification de cette disposition dont la nouvelle version est insuffisante à ses yeux.

³⁸ Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1).

La Délégation des finances estime qu'il est important de maintenir un droit de regard efficace dans le nouveau droit des marchés publics qui permette au Contrôle fédéral des finances de continuer d'examiner les prix des marchés publics afin de pouvoir les faire baisser au besoin.

3.7 Département fédéral de l'économie

3.7.1 Visite d'information de la section 1 auprès d'Agroscope Liebefeld-Posieux

Le 21 mai 2008, la section 1 de la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès de la station de recherche Agroscope Liebefeld-Posieux (ALP). A cette occasion, elle s'est plus particulièrement penchée sur les recettes et la structure des coûts, sur les projets dans les domaines de la recherche, de l'application et des prestations ainsi que sur les finances et le contrôle de gestion.

Organisation: Lors de sa visite, la section 1 a pu se rendre compte que le domaine des stations de recherche agricoles a été réorganisé en profondeur au cours de ces dernières années. Ainsi, le nombre de sites a été réduit de dix à sept. Ces sites sont regroupés dans trois unités de gestion. Début 2008, le Harras national suisse d'Avenches a été rattaché à ALP. A noter encore que, depuis le 1^{er} janvier 2008, l'apiculture fait également partie du champ d'activité d'ALP qui doit dorénavant assumer les tâches correspondantes sans augmentation des moyens disponibles.

La section 1 est d'avis que la gestion, la structure des processus et l'articulation des projets et programmes de recherche sont judicieuses et régulières. ALP réalise tous les objectifs définis par le mandat de prestations. Le contrôle de gestion interne est fonctionnel et efficace. Le système des rapports allant de pair avec la GMEB provoque cependant une énorme charge de travail supplémentaire et consomme des ressources qu'ALP pourrait utiliser plus profitablement dans d'autres domaines. La problématique de la GMEB en général fait l'objet de la section 2.3.3 du présent rapport.

Recettes et coûts: ALP dispose de plusieurs canaux, comme le moulin à fourrage de Posieux, qui lui permettent de générer des recettes. En vertu du droit régissant les finances de la Confédération, ces recettes sont toutefois encaissées par l'Administration fédérale des finances (AFF). ALP ne peut en disposer, ce qui crée des incitations financières inadéquates de nature à décourager l'esprit d'entreprise. La section 1 estime qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour corriger cette situation et, de manière plus fondamentale, de se demander si un changement de forme juridique ne permettrait pas à ALP d'augmenter les possibilités de générer des revenus.

Le Département fédéral de l'économie (DFE) s'est réjoui de la proposition présentée par la Délégation des finances et a promis d'examiner avec l'AFF les possibilités de renforcer l'esprit d'entreprise d'ALP dans le cadre du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC). Le DFE a également annoncé que le Conseil fédéral avait en outre décidé de faire examiner l'opportunité d'un transfert d'ALP dans le 3^e cercle (entreprises et établissements détenus à 100 % par la Confédération, mais disposant de leur propre personnalité juridique).

Informatique: ALP est actuellement au bénéfice d'un régime dérogatoire et son informatique ne respecte pas le standard NOVE-IT appliqué par l'ensemble de l'administration fédérale. Le statut d'ALP en la matière fait actuellement l'objet d'un examen. La section 1 est d'avis qu'une solution informatique à l'échelle de l'administration fédérale doit standardiser les divers éléments chaque fois que l'utilisation de normes et de standards unifiés permet des améliorations. Les dérogations et faveurs dont certains offices bénéficient doivent être évitées autant que possible.

Synergies dans le domaine de l'agriculture: La visite auprès d'ALP a, une fois de plus, permis de constater combien les acteurs intervenant dans le domaine de l'agriculture sont nombreux. Une vue d'ensemble complète de ces acteurs et de leurs attributions et champ d'activité respectifs permettrait d'éviter les chevauchements et de mettre les synergies exploitables en évidence. La Délégation des finances continuera de s'intéresser à ce sujet.

La section 1 estime qu'il faut examiner l'opportunité de mesures à prendre dans le domaine des revenus de la station de recherche Agroscope Liebefeld-Posieux afin de renforcer son esprit d'entreprise. Elle se félicite que le Département fédéral de l'économie ait prévu de se pencher sur la question dans le cadre du nouveau modèle comptable de la Confédération et que le Conseil fédéral ait décidé d'examiner l'opportunité d'un transfert dans le 3^e cercle. La Délégation des finances prie le département de bien vouloir, le moment venu, lui faire part des résultats de ces examens en général et des avantages et inconvénients des diverses variantes en particulier.

3.7.2 Assurance contre les risques à l'exportation

L'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV) est un établissement de droit public de la Confédération qui a remplacé la Garantie suisse contre les risques à l'exportation au 1^{er} janvier 2007 et appartient au 3^e cercle (entreprises et établissements détenus à 100 % par la Confédération, mais disposant de leur propre personnalité juridique). La SERV dispose donc de son propre règlement du personnel. Ce changement avait motivé la Délégation des finances à s'entretenir, en automne 2007, avec le secrétaire d'Etat à l'économie et le président du conseil d'administration de la SERV. La discussion avait porté sur l'organisation de la SERV et le montant des réserves nécessaires. La Délégation des finances avait pris acte que la SERV allait devoir faire ses propres expériences, en particulier en ce qui concerne la couverture du risque de l'acheteur privé, domaine dans lequel elle devait encore procéder à des analyses approfondies et acquérir du savoir-faire en matière d'appréciation des risques. Le secrétaire d'Etat à l'économie et le président du conseil d'administration de la SERV avaient souligné que la politique de risques et la politique commerciale de l'assurance allaient subir l'épreuve du feu au cours des deux à trois exercices à venir (voir le par. 5.7.4 du rapport d'activité 2007 de la Délégation des finances).

Au cours de l'exercice sous revue, la délégation des finances a pris connaissance du rapport d'activité 2007 de la SERV et du rapport 2007 du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques 2007 à 2010 de la SERV. A cette occasion, elle a notamment discuté d'une modification du règlement du personnel avec effet au 30 mai 2008 que le Conseil fédéral a effectuée et qui étend désormais au personnel administratif de la SERV la possibilité de bénéficier d'une part de salaire variable. La délégation s'est informée auprès du Département fédéral de l'économie (DFE) sur les raisons de ce changement de règlement.

La Délégation des finances estime que le transfert d'unités administratives dans le 3^e cercle comporte toujours certains risques dans le domaine du personnel. La création de règlements du personnel particuliers et la délégation de compétences aux organes des entités concernées veut de pair avec un risque supplémentaire pour l'homogénéité de la politique du personnel de la Confédération. La Délégation des finances reconnaît certes la nécessité d'une certaine souplesse et se rend bien compte que, dans certains domaines, il est parfois nécessaire de pouvoir adapter les salaires et les mesures en faveur du personnel aux tâches concrètes et au profil d'exigences. Cela étant, force est de constater que, particulièrement dans le domaine des salaires, des solutions par trop généreuses finissent toujours par faire augmenter les charges des autres domaines de l'administration fédérale centrale dans une proportion non négligeable. En effet, il est difficile d'accepter que, après le transfert d'une unité administrative dans le 3^e cercle, le personnel de celle-ci puisse bénéficier de meilleures conditions qu'auparavant alors que les tâches effectuées pour le compte de l'Etat sont demeurées les mêmes. Aux yeux de la Délégation des finances, les difficultés de recrutement de spécialistes compétents sur un marché du travail très compétitif ne constituent pas un argument entièrement satisfaisant (voir également par. 3.6.1).

3.7.3 Financement de l'innovation et de la coopération dans le tourisme

Par arrêté fédéral du 5 octobre 2007³⁹, le Parlement a prolongé InnoTour⁴⁰ de quatre ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 janvier 2012. Cette loi a été introduite en 1998 en tant que mesure limitée dans le temps visant à encourager l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme.

Le 28 février 2007, lorsqu'il a approuvé le message sur la promotion économique 2008 à 2011, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie (DFE) de rédiger un rapport sur le financement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme, rapport que le département a présenté au Conseil fédéral le 16 avril 2008. Ce rapport se fonde sur deux évaluations effectuées par l'Institut de recherche sur les loisirs et le tourisme de l'Université de Berne (*Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus der Universität Bern*, FIF) à partir d'une enquête réalisée auprès des chefs de projets. Les deux évaluations ont conduit le FIF à constater qu'InnoTour avait un impact positif, notamment sur l'emploi. Le FIF a également relevé que, sans InnoTour, aucun des projets ainsi financés n'aurait pu être réalisé dans la proportion constatée. Le DFE a en outre souligné que, en 2006,

³⁹ RO 2008 337

⁴⁰ Loi fédérale du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (RS 935.22).

l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avait également donné une bonne note à cet instrument et, dans un rapport consacré au tourisme dans ses Etats membres, elle avait qualifié InnoTour de projet phare de la Suisse (*flagship project of Switzerland*). Dans la perspective de la promotion économique 2012 à 2015, le Conseil fédéral a chargé le DFE de soumettre l'instrument à une nouvelle évaluation critique en 2009. Les nouvelles bases élaborées par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) dans le cadre de la préparation du message correspondant accordent une place importante au tourisme.

La Délégation des finances se réjouit de constater que des mesures en vigueur font l'objet de réévaluations régulières, en particulier lorsqu'elles concernent des projets aux sources de financement multiples. Elle s'est donc félicitée des résultats fondamentalement positifs du rapport d'évaluation susmentionné. Elle a néanmoins recommandé au DFE d'étendre, par rapport aux évaluations précédentes, le cercle des milieux qui seront sondés en 2009, cela en particulier pour pouvoir comparer l'efficacité des projets financés par la Confédération avec celle des projets financés par des fonds privés. Le DFE a accepté cette recommandation. La Délégation des finances s'informerait en temps voulu sur les résultats de cette nouvelle évaluation.

3.8 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

3.8.1 Visite d'information de la section 2 auprès de l'Office fédéral des routes

Avec l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) au 1^{er} janvier 2008, la Confédération est devenue propriétaire des routes nationales. A cette date, l'Office fédéral des routes (OFROU) a pris le relais des cantons pour ce qui concerne leur construction, leur entretien et leur exploitation. Cette nouvelle répartition des tâches doit permettre de réaliser des économies annuelles de l'ordre de 100 millions de francs, raison pour laquelle la Délégation des finances avait annoncé au par. 5.8.2 de son rapport d'activité 2007 qu'elle allait continuer de s'intéresser à la mise en place des nouvelles structures de l'OFROU.

C'est dans ce contexte que la section 2 de la Délégation des finances a décidé d'effectuer une visite d'information auprès de la filiale de Winterthur de l'OFROU. La visite a porté sur le processus de transition dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT, les infrastructures de l'OFROU, les tâches des filiales, la gestion financière et la comptabilité, des aspects plus généraux des routes nationales et l'arrêté sur le réseau des routes nationales.

Processus de transition et infrastructure de l'OFROU: Le transfert des routes nationales des cantons à la Confédération a été la mesure individuelle la plus importante prise dans le cadre de la RPT, rendant indispensable une restructuration en profondeur de l'OFROU, d'une part parce que les tâches de l'office étaient insuffisamment axés sur le développement du réseau et de stratégies et d'autre part parce qu'il fallait adapter sa taille au volume d'activité plus important à traiter et mettre en place un centre de compétence dans le domaine des marchés publics ainsi qu'un contrôle de gestion des projets. Eu égard aux montants extrêmement importants dans le domaine des marchés publics, diverses mesures ont été prises, allant de l'audit à des mesures

de prévention de la corruption en passant par une clause contractuelle d'intégrité pour les soumissionnaires, l'interdiction de procéder à des négociations portant exclusivement sur le prix ou des formations spécifiques.

En raison de la restructuration de l'OFROU, l'office a dû engager 230 collaborateurs et dispose actuellement d'environ 400 postes. Il a répondu à l'important besoin apparu dans le domaine de la formation en raison du changement et de l'élargissement de sa mission en intervenant à quatre niveaux (élaboration de moyens auxiliaires, acquisition de connaissances, renforcement de la conduite et création d'une culture d'entreprise). Outre les travaux d'entretien, une filiale est essentiellement chargée de la construction, du développement et de l'achèvement du réseau routier. La filiale de Winterthur dispose d'un effectif de 44 agents appuyés par un système de contrôle d'investissements très développé. Elle gère un réseau de 423 km de routes nationales qui s'étend sur huit cantons, 400 projets et environ 1800 ouvrages d'art. Pour remplir ses tâches en 2008 et gérer des contrats en cours portant sur un total de 230 millions de francs, la filiale de Winterthur disposait d'un crédit de 98 millions de francs.

Gestion financière et comptabilité: Le processus de transition dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT, le transfert dans le 2^e cercle en tant qu'office géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) et l'introduction du nouveau modèle comptable (NMC) ont été autant de grands défis que l'OFROU a dû relever en même temps. S'il a relativement bien négocié les changements relatifs à ses missions de base, force est de constater que l'office doit encore faire des progrès dans le domaine de la comptabilité. Lors de la révision 2007, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a relevé certaines lacunes notables dans le système de contrôle interne, dans le flux des pièces comptables et dans la présentation des soldes. Il avait notamment constaté que les créances de la vente d'un tachygraphe numérique n'avaient pas été entièrement comptabilisées. La situation a bien été rétablie depuis lors, mais il n'a plus été possible de faire toute la lumière sur une petite partie des créances. A ce sujet, la délégation s'est donc vue contrainte de demander l'avis de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) chargé de ce projet. Dans sa réponse, ce dernier a indiqué que les bases du projet n'étaient pas suffisamment concrètes au démarrage du projet et insisté sur la problématique générale du recours à des collaborateurs externes pour des postes-clés au sein de l'organisation de projet. L'OFIT a par ailleurs relevé une série d'améliorations possibles dans le domaine du contrôle des projets. Dans le courant de l'exercice 2009, en partant du cas d'espèce susmentionné (tachygraphe numérique), la Délégation des finances se penchera avec l'OFIT sur la question de la gestion de projets complexes afin d'identifier les améliorations possibles aussi bien pour le rôle de donneur d'ordre que pour celui de fournisseur de prestations.

Aspects plus généraux des routes nationales et l'arrêté concernant le réseau des routes nationales: Lors de sa visite, la section 2 s'est notamment informée sur le financement spécial de la circulation routière, le budget d'investissement, le programme de maintenance, l'achèvement du réseau, le financement et le contrôle des investissements de l'OFROU ainsi que sur l'application de normes et standards. La section 2 a également visité le chantier de la mini-autoroute A4.

La section 2 s'est aussi penchée sur les grandes lignes du projet de nouvel arrêté sur le réseau des routes nationales qui subira d'importantes modifications du fait des tronçons routiers supplémentaires transférés dans le réseau national. Ces transferts entraîneront des charges supplémentaires pour la Confédération pour un montant

annuel d'environ 150 millions de francs pour l'exploitation et l'entretien et de 200 millions de francs pour les projets d'extension. Le Conseil fédéral estime que les frais d'exploitation et d'entretien supplémentaires doivent être entièrement compensés par les cantons qui cèdent les tronçons concernés, idée contre laquelle les cantons se mobilisent de plus en plus. La procédure de consultation du projet de révision de l'arrêté a pris fin le 15 octobre 2008. Un groupe de travail formé de représentants de la Confédération et des cantons est chargé de traiter les divergences concernant le reclassement de routes cantonales en routes nationales et de trouver des solutions de financement.

L'Office fédéral des routes a été obligé de surmonter de nombreux changements simultanés. L'extension des routes nationales, notamment la suppression des goullets d'étranglement et l'augmentation incessante des coûts d'entretien vont à l'avenir encore augmenter sensiblement les sollicitations envers l'office et les caisses de la Confédération. La Délégation des finances continuera d'accorder toute son attention à ce domaine dont le poids financier est considérable. Elle veillera tout particulièrement à la vérification du gain d'efficacité du plus grand projet de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches et surveillera les effets financiers découlant de l'extension du réseau des routes nationales.

3.8.2 Exécution des tâches par les offices du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

Un arrêté du Conseil fédéral du 6 juin 2008 sur l'exécution des tâches au sein de l'Office fédéral des transports (OFT) a été, pour la Délégation des finances, l'occasion de se pencher d'une manière plus générale sur les ressources et l'exécution des tâches au sein du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Avec l'arrêté susmentionné, le Conseil fédéral n'a approuvé que 11 des 20 postes de travail supplémentaires demandés par l'OFT. Dans sa demande le DETEC avait invoqué que, parallèlement à la réduction du personnel dans le cadre des programmes d'allègement, on assiste à une croissance politiquement voulue des transports publics, croissance qui s'accompagne d'une augmentation des volumes touchant les finances, les investissements, la planification et les procédures d'autorisation et d'homologation. Le département avait justifié les besoins en personnel supplémentaire de l'OFT de manière très détaillée.

Le Conseil fédéral n'a en fin de compte donné son approbation que pour les 11 postes supplémentaires pouvant être financés sans incidence sur le budget, soit en transférant des moyens de crédits d'équipement vers des crédits relatifs au personnel, soit en augmentant les recettes provenant de taxes. Le Conseil fédéral s'est rallié à l'avis du Département fédéral des finances (DFF) qui, dans son co-rapport, proposait de refuser les 9 autres postes en arguant du fait que, selon sa pratique constante au cours de ces dernières années, le gouvernement approuve la création de postes supplémentaires uniquement lorsque l'augmentation de l'effectif est liée à de nouvelles tâches supplémentaires. Lors d'un entretien avec le chef du DETEC, la Délégation

gation des finances s'est renseignée sur les mesures prévues au sein de l'OFT. C'est avec satisfaction qu'elle a pris acte du fait que le DETEC continue d'accorder la plus haute priorité à la sécurité et que certaines réorganisations mineures au sein de l'OFT lui ont permis de mettre encore plus de synergies en œuvre dans ce domaine.

La Délégation des finances estime que le Conseil fédéral a raison de n'approuver par principe des postes supplémentaires qu'en rapport avec de nouvelles tâches supplémentaires. La difficulté réside toutefois dans la définition de la notion de «nouvelles tâches supplémentaires». Indépendamment du cas de l'OFT mentionné ici, la Délégation des finances se demande s'il est juste de lier toute augmentation de l'effectif à un financement des postes correspondants qui soit sans incidence sur le budget. L'application systématique de cette règle profite aux offices qui ont d'importantes recettes provenant de taxes ou disposent d'importants crédits d'équipement et, à l'inverse, défavorise les offices qui assument principalement des tâches relevant de la puissance publique qui ne génèrent pas de recettes.

La Délégation des finances continuera de s'intéresser à cette problématique lors de l'examen des comptes-rendus du Conseil fédéral sur les ressources dans le domaine du personnel et d'autres cas concrets susceptibles de se présenter.

3.8.3 BLS Réseau SA

En décembre 2007, le Conseil fédéral a décidé que la compagnie du chemin de fer Berne-Lötschberg-Simplon (BLS) pourra continuer d'exploiter l'infrastructure de l'axe du Lötschberg entre Thoune et Brigue (lignes de faite et de base) jusqu'à fin 2020, cela à la condition que l'infrastructure complète de BLS SA et d'AlpTransit SA (commanditaire de la ligne de base du Lötschberg) soit confiée à une société distincte, détenue en majorité par la Confédération. La nouvelle société d'infrastructure ferroviaire BLS Réseau SA sera fondée avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2009. La Confédération détiendra, dans une première phase, 50,1 % des actions qu'elle acquerra en compensation de prêts d'environ 400 millions de francs. Ultérieurement, la Confédération pourra détenir les deux tiers de la société en convertissant d'autres prêts en fonds propres. Les conditions correspondantes seront fixées par convention avec les autres actionnaires.

La Délégation de surveillance de la NLFA se penche sur la question de la propriété de l'infrastructure de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) depuis 1999 déjà. En 2006, elle a débattu la question de l'avenir de l'infrastructure de la NLFA à partir de l'exemple du tunnel de base du Lötschberg. A l'issue de ces discussions, dans la perspective du décompte final du tunnel de base du Lötschberg et de la dissolution de la société commanditaire AlpTransit SA, la Délégation de surveillance de la NLFA a demandé en 2007 que lui soit présenté un rapport sur le transfert à la future société d'infrastructure BLS Réseau SA. Après examen de ce rapport, la Délégation de surveillance de la NLFA a, en février 2008, recommandé à ses commissions mères et à la Délégation des finances de prévoir l'accompagnement par les organes parlementaires de la création de la société BLS Réseau SA en veillant tout particulièrement au respect de deux conditions:

1. tous les actifs et les passifs d'AlpTransit doivent être évalués correctement et portés intégralement au bilan d'ouverture de BLS Réseau SA et
2. toute l'attention requise doit être accordée au bon déroulement du transfert sur le plan juridique.

En 2008, lors de plusieurs discussions avec des représentants du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), du Département fédéral des finances (DFF) et de l'Office fédéral de la justice (OFJ), la Délégation des finances s'est penchée de manière approfondie sur les divers aspects liés à la création de BLS Réseau SA. Elle a en particulier chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de mettre en lumière la question de l'évaluation des apports en nature. La Délégation des finances est parvenue à la conclusion que, globalement, la solution choisie par le DETEC prévoyant que, au 1^{er} janvier 2009, la Confédération détiendra 50,1 % du capital de la nouvelle BLS Réseau SA, part qui pourra être étendue à deux tiers à l'échéance de la concession d'exploitation octroyée à BLS SA est défendable. La délégation aurait certes préféré une solution qui aurait permis à la Confédération de disposer immédiatement d'une majorité des deux tiers. Elle reconnaît toutefois que cette solution n'aurait pas apporté de plus-value notable à la Confédération et que, eu égard à l'avancement des préparatifs, le risque d'un retard considérable ne pouvait être exclu.

Dans la lettre qu'elle a adressée au DETEC le 20 novembre 2008, la Délégation des finances a insisté pour que les points suivants figurent dans la convention entre la Confédération et les autres actionnaires de BLS Réseau SA:

1. Les conditions régissant l'exercice de l'option qui permettra à la Confédération de détenir à terme les deux tiers du capital social de BLS Réseau SA doivent être fixées clairement dans la convention liant les actionnaires.
2. La Confédération doit détenir les deux tiers du capital social de BLS Réseau SA au plus tard à l'échéance en 2020 de la concession d'exploitation octroyée à BLS SA.
3. La Confédération doit pouvoir exercer l'option mentionnée au point 1 sans délai en cas de changement des rapports de majorité au capital de BLS SA avant l'échéance de la concession d'exploitation susdite.

Le 19 décembre 2008, le Conseil fédéral a pris acte de la procédure prévue. Il a chargé le DETEC et le DFF de négocier une convention d'actionnaires avec BLS SA et le canton de Berne qui tienne compte des recommandations de la Délégation des finances. Le contrat qui en résultera sera soumis au Conseil fédéral pour approbation.

La Délégation des finances insiste pour que les exigences qu'elle a formulées soient impérativement reprises dans la convention entre les actionnaires. Elle a prié le Conseil fédéral de bien vouloir lui soumettre le projet de convention pour information avant de l'approuver.

3.8.4 Convention sur les prestations entre la Confédération et les Chemins de fer fédéraux suisses

Lors de l'examen du contrôle de gestion exercé sur la convention sur les prestations entre la Confédération et les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a pour l'essentiel constaté, premièrement que cette convention satisfait dans une large mesure aux bonnes pratiques en la matière, deuxièmement que le processus de convention est susceptible d'être optimisé, troisièmement que le contrôle de gestion est peu efficace, quatrième que de nombreux objectifs concernant l'infrastructure mentionnés dans la convention ne sont pas évalués et cinquièmement que les conditions requises pour le contrôle de gestion doivent être améliorées. La Délégation des finances a discuté de ces importantes constatations et des recommandations du CDF lors d'un entretien avec le chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Ce dernier a indiqué à la délégation que son département adhère aux recommandations du CDF qui constituent à ses yeux des indications précieuses. Il a souligné qu'elles permettront de continuer à améliorer le contrôle de gestion que l'Office fédéral des transports (OFT) exerce sur le financement de l'infrastructure des CFF au moyen de la convention sur les prestations.

Eu égard au fait que la Confédération consacre chaque année près de deux milliards de francs de son budget ordinaire à l'exploitation et au maintien de la substance de l'infrastructure ferroviaire, le DETEC est d'avis qu'un contrôle de gestion efficace ne saurait être remis en cause, raison pour laquelle il a prévu de préciser dans une ordonnance les exigences liées au contrôle de gestion que tous les exploitants doivent exercer sur le financement de leurs infrastructures. Le DETEC a néanmoins invité les CFF à prendre des mesures avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance, notamment pour augmenter la transparence, améliorer la vérification des données, renforcer les incitations en faveur de la réalisation des objectifs et mettre en place un système permettant des comparaisons. Le DETEC tiendra également compte des conseils du CDF lors de la préparation de la prochaine convention sur les prestations avec les CFF, notamment pour ce qui est de la plus grande précision dans la formulation des objectifs. Il y a lieu de relever que, dans le cadre du budget 2009, l'OFT avait demandé des postes de travail supplémentaires pour renforcer le contrôle de gestion (voir par. 3.8.2).

La Délégation des finances a été très étonnée d'apprendre que les CFF refusent de communiquer certaines informations au DETEC. Ils refusent par exemple de transmettre les rapports mensuels relatifs à l'infrastructure à l'OFT en invoquant la protection du secret des affaires. La Délégation des finances ne peut accepter cet argument avancé par les CFF pour deux raisons: d'abord parce qu'elle ne voit pas quels secrets un monopole financé presque exclusivement par les pouvoirs publics peut avoir à préserver envers son autorité de surveillance et ensuite parce que le conseil d'administration d'une société anonyme ne peut se prévaloir du secret des affaires envers l'actionnaire unique.

La Délégation des finances estime qu'il est urgent de procéder aux améliorations nécessaires au contrôle de gestion exercé sur la convention relative aux prestations entre la Confédération et les CFF. Elle appuie le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications pour qu'il précise dans une ordonnance les exigences liées au contrôle de gestion et fasse respecter les recommandations formulées par le Contrôle fédéral des finances lors de la préparation de la prochaine convention sur les prestations.

3.8.5 CFF Cargo

Après un exercice 2006 qui avait déjà clôturé dans le rouge, CFF Cargo a enregistré une perte considérable en 2007 également. Les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) ont annoncé des mesures d'assainissement, dont certaines réductions de personnel dans plusieurs régions, sur quoi d'aucuns se sont demandé si CFF Cargo disposait réellement des informations et des instruments de gestion qui lui permettent de justifier des réductions de personnel de cette portée.

Lors de sa séance extraordinaire du 19 mars 2008, la Délégation des finances s'est penchée sur les difficultés financières et structurelles de CFF Cargo. Elle a en outre chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) d'approfondir ses investigations dans les trois domaines suivants: premièrement le contrôle de gestion au sein des CFF à l'attention du propriétaire, deuxièmement les instruments de pilotage, en particulier dans le domaine de la comptabilité d'exploitation de CFF Cargo et troisièmement les subventions du trafic marchandises et leurs conditions cadres.

Dans son rapport, le CDF est parvenu à la conclusion que le contrôle de gestion de CFF Cargo répond de manière adéquate aux besoins d'information du conseil d'administration des CFF et du propriétaire et leur fournit les informations pertinentes sur l'évolution des résultats financiers et des risques de CFF Cargo. Il constate cependant que les évaluations présentées étaient trop optimistes. Le système de rapports périodiques en vigueur n'a donc pas permis de déceler les difficultés financières de CFF Cargo à temps. Avant 2007, les CFF ne disposaient d'aucun contrôle de gestion stratégique à l'échelon du groupe. Ils ont exercé la surveillance sur CFF Cargo au moyen de budgets et de comptes-rendus mensuels en s'appuyant principalement sur la comptabilité financière et sur l'évolution des prestations de transport et du chiffre d'affaires. En conclusion, le CDF constate que les stratégies développées en 2005 déjà pour améliorer les instruments de pilotage de CFF Cargo n'ont pas été mises en œuvre dans les délais prévus et que, dans ce domaine, le potentiel de progrès n'a pas encore été épuisé. Outre ces lacunes, le CDF a aussi constaté des points faibles dans le domaine de la comptabilité d'exploitation qui, conjugués aux facteurs liés à l'économie et aux transports, ont fortement pesé sur la gestion financière de CFF Cargo.

En ce qui concerne les subventions dans le domaine du trafic marchandises, le CDF constate que la réforme des chemins de fer est une réussite dans l'ensemble, mais que, *a posteriori*, il est légitime de se demander si les CFF s'étaient suffisamment préparés à affronter la libéralisation. De l'avis du CDF, le régime de subventions

produit d'une manière générale les bonnes incitations, mais il est trop compliqué et manque en partie de transparence. Il estime que le bien-fondé de certaines subventions doit être remis en question. Le CDF recommande notamment de réaliser une analyse minutieuse des effets d'une séparation plus poussée entre infrastructure et exploitation.

La Délégation des finances partage l'avis du Contrôle fédéral des finances et estime que les questions de savoir, fondamentalement, s'il serait possible de réaliser les objectifs en matière de transfert modal sans CFF Cargo, si la Confédération aurait avantage à troquer son statut d'acteur contre celui de commettant et, le cas échéant, quels seraient les impacts financiers et sur la politique des transports devront être tranchées à l'échelon politique. La Délégation des finances continuera de s'intéresser de près à ces problématiques.

4 Remarque finale

Dans le présent rapport, fidèle à son mandat et dans l'esprit de la haute surveillance parlementaire, la Délégation des finances a essentiellement rendu compte des faits et constatations à l'origine de controverses ou de critiques. Les observations de la Délégation des finances découlent notamment de l'exercice de la haute surveillance concomitante qui lui permet d'intervenir durant le processus de gestion budgétaire et de corriger, pendant qu'il en est encore temps, les effets indésirables des décisions. L'action de la délégation déploie ainsi un effet préventif. Le fait que celle-ci se soit toujours montrée très restrictive et rigoureuse dans ses décisions et dans son appréciation y a également contribué. L'octroi en raison de la crise financière d'un crédit provisoire d'un montant de 6 milliards de francs en faveur de l'UBS montre cependant que même la Délégation des finances ne parvient pas à empêcher les événements ou situations qui sortent de l'ordinaire.

Il y a toutefois lieu de relever que les dossiers qui lui ont été remis par le Contrôle fédéral des finances ont la plupart du temps conduit la Délégation des finances à des conclusions positives. Elle se fait donc un devoir de remercier le Conseil fédéral et l'administration d'avoir géré le ménage fédéral avec beaucoup de soin et su utiliser les deniers publics de façon efficace et économe.

Les sentiments de reconnaissance de la Délégation des finances vont également d'une part aux collaborateurs de son secrétariat pour leur inlassable dynamisme à son service et, d'autre part, au Contrôle fédéral des finances pour la surveillance qu'il exerce sur les finances. Comme à l'accoutumée, il a accompli sa tâche au service des citoyens de notre pays avec efficacité et clairvoyance.