

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 2009

du 17 mars 2010

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

Conformément à l'art. 51, al. 4, de la loi du 13 décembre 2003 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.

Pour sa part, 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 2009.

17 mars 2010

Au nom de la Délégation des finances des Chambres
fédérales:

Le président, Hans Altherr, député au Conseil des Etats
Le vice-président, Arthur Loepfe, conseiller national

Résumé

Le présent rapport d'activité est consacré aux objets les plus importants qui ont occupé la Délégation des finances en 2009. Le résumé ci-après présente un bref tour d'horizon des thèmes qui ont tout particulièrement requis son attention.

La révision de l'Arrangement sur la surveillance des affaires relatives au droit du personnel conclu entre la Délégation des finances et le Conseil fédéral a pu être menée à terme. Comme l'arrangement précédent, le nouvel Arrangement 2009 subordonne certaines mesures en matière de personnel à l'accord de la Délégation des finances, notamment les changements de dénominations de postes et les affectations de postes à une classe de traitement supérieure. Le nouvel arrangement étend également la surveillance concomitante de la Délégation des finances aux entités autonomes de la Confédération. Autrement dit, les départements devront soumettre à la Délégation des finances les nouvelles dispositions réglementaires relatives au statut du personnel de ces entités avant de présenter leurs propositions au Conseil fédéral.

En ce qui concerne les compétences de l'Office fédéral du personnel (OFPER), la Délégation des finances a insisté auprès du Conseil fédéral sur l'importance, dans l'intérêt de l'administration fédérale tout entière, d'une coordination centralisée dans le champ de compétences de cet office des ressources en personnel et des affaires relevant de la politique du personnel de la Confédération. Au fil du temps, toute une série de régimes dérogatoires ont vu le jour au sein de l'administration fédérale. Le Conseil fédéral doit continuer de viser la simplification et la centralisation de la gestion des principaux paramètres de la politique du personnel dans le cadre d'une révision de la loi et de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération. Dans l'intérêt d'un soulagement efficace et durable des finances de la Confédération, l'OFPER doit également être invité à mettre ses compétences à profit lors de l'évaluation annuelle globale des ressources engagées dans le domaine du personnel.

Lorsqu'elle examine des demandes de crédit hors budget, la Délégation des finances vérifie systématiquement le caractère urgent du dossier. En effet, le cas échéant, la décision de la délégation se substitue à un arrêté des Chambres fédérales. La Délégation des finances impose par conséquent des exigences très élevées en matière d'urgence et de nécessité des crédits ainsi demandés. Au total, les demandes de crédit qui lui ont été présentées durant l'exercice 2009 ont atteint près de 103 millions de francs (dont 84 millions de francs pour les mesures de lutte contre la pandémie de grippe). Elle a dû constater que, en 2009 également, une meilleure planification aurait permis de faire passer certaines demandes par la voie du crédit supplémentaire ordinaire.

Durant l'exercice sous revue, la Délégation des finances s'est aussi informée sur l'état de la gestion des risques de la Confédération en général ainsi que sur de possibles améliorations, en particulier en ce qui concerne les objectifs. Elle s'est notamment intéressée à la clarté des directives en la matière et à leur mise en œuvre. Eu égard à leur aspect financier, il est très important d'accorder une attention

particulière à la gestion des risques dans la perspective de l'évolution du ménage fédéral. Pour éviter les chevauchements dans l'exercice de la haute surveillance sur ce domaine, un membre de la Délégation des finances a été invité à siéger au sein du groupe de travail ad hoc des Commissions de gestion.

Début 2009, le Conseil fédéral a opté pour une nouvelle stratégie de mise en œuvre des mesures de réforme découlant de l'examen des tâches de la Confédération. Réunies auparavant au sein d'un même plan d'action, ces mesures seront dorénavant mises en œuvre selon un calendrier établi individuellement par département. Toutefois, bien que les départements aient élaboré toute une série de propositions en 2009, la délégation a dû se contenter de prendre acte du fait que le Conseil fédéral n'allait décider de la suite des opérations que dans le milieu du mois de février 2010 et que les premières mesures concrètes ne pourront par conséquent être mises en œuvre que dans le cadre du budget 2011. La Délégation des finances continuera de suivre l'avancement de ce projet en collaboration avec les Commissions des finances.

Après près de 80 ans d'existence, la loi sur l'alcool ne répond plus aux réalités économiques et sociales d'aujourd'hui. Les interventions de l'Etat sont massives, les procédures compliquées et laborieuses. A l'échelon de la seule Confédération, les questions relatives à l'alcool sont traitées par pas moins de onze offices. La Délégation des finances se félicite de constater que le Conseil fédéral a décidé de mettre la révision totale de la loi sur l'alcool à profit pour examiner les tâches à l'échelon de la Confédération et proposer les mesures de rationalisation qui s'imposent. Elle attend de la révision de la loi qu'elle permette à la Confédération de fortement simplifier et clarifier les structures correspondantes et va suivre cet objet avec attention.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a critiqué le manque de communication entre l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ainsi que la réglementation trop floue des responsabilités dans le domaine de la gestion immobilière à l'étranger. Vu l'importance financière considérable de ce domaine, la Délégation des finances a décidé d'approfondir les constatations du CDF et de discuter des solutions envisageables lors de divers entretiens avec des responsables de l'OFCL et du DFAE qui, entretemps, ont pris les mesures qui s'imposaient pour améliorer la gestion immobilière. Ils ont en particulier clairement défini leurs compétences respectives et amélioré la transparence des coûts.

La Délégation des finances s'est penchée sur l'aide publique au développement de la Suisse lors d'une visite d'information effectuée auprès de la Direction du développement et de la coopération (DDC). A cette occasion elle s'est également intéressée au cadre, aux instruments et au contrôle des résultats de la coopération au développement. La réorganisation de la DDC vise notamment une modification en profondeur de son organisation et de ses méthodes de travail afin de rendre son action plus efficace et plus opérationnelle. A cet égard, la Délégation des finances estime qu'une séparation claire entre révision (audit) et contrôle de gestion est primordiale. Des évaluations ciblées permettront de vérifier si les projets ont déployé l'effet escompté. D'une manière générale, les nouvelles structures de contrôle

permettront également d'améliorer l'évaluation de l'efficacité de l'aide publique au développement.

En août 2009, le Conseil fédéral a publié un rapport longtemps attendu relatif à la stratégie et au financement des écoles suisses à l'étranger. Ce rapport présente trois variantes, mais ne précise pas celle à laquelle le Conseil fédéral a accordé la priorité. Ce n'est qu'à la demande de la Délégation des finances que celui-ci a révélé sa préférence. Faisant suite à la proposition de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N), le Conseil national a chargé le Conseil fédéral de préparer la révision de la loi en vue de la variante qui prévoit l'actualisation et l'optimisation du modèle actuel.

En janvier 2009, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a décidé d'évaluer la procédure d'approbation des primes dans l'assurance obligatoire des soins. La Délégation des finances a chargé le CDF de réaliser une étude de faisabilité. L'évaluation portera sur la procédure d'approbation des primes dans l'assurance obligatoire des soins et a pour but de contrôler son opportunité et sa transparence. Dans le cadre des travaux qu'il a déjà effectués, le CDF a constaté que les prescriptions relatives aux réserves légales ne sont pas optimales dans la mesure où elles ne sont pas fondées sur une approche axée sur le risque. Le CDF a prévu de rendre son rapport dans le courant de l'été 2010.

La mise en œuvre des Accords de Schengen et de Dublin est un projet qui lie d'importantes ressources personnelles et financières de la Confédération. La Délégation des finances a donc également suivi ce projet de près durant l'exercice 2009. Le calendrier de réalisation est en grande partie respecté. La Délégation des finances a toutefois rappelé que d'importantes étapes devront encore être franchies. Eu égard à certaines incertitudes en matière de délais, des dépenses supplémentaires non budgétisées ne sont pas à exclure.

Les ressources supplémentaires pour les procédures d'asile et de naturalisation ont incité la Délégation des finances à demander au Département fédéral de justice et police (DFJP) de lui remettre un rapport sur l'évolution dans le domaine de l'asile. Elle a pris acte de la difficulté de chiffrer les répercussions financières de la mise en œuvre de l'Accord de Dublin, cela d'autant plus qu'il est par essence difficile de prévoir l'évolution dans le domaine de l'asile. La Délégation des finances demeure d'avis qu'il faut s'en tenir à une budgétisation réaliste et fondée sur des données récentes, tout en se réservant la possibilité, en cas d'évolution inattendue, de requérir des crédits additionnels au moyen de demandes précises et motivées de manière circonstanciée.

Dans le domaine des acquisitions du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), le CDF est parvenu à la conclusion que les marges réalisées par RUAG sur les commandes du DDPS sont en moyenne légèrement inférieures à celles réalisées sur les commandes de tiers. Il a ainsi pu rassurer la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) et confirmer l'absence de toute subvention croisée. Dans le cadre d'un audit portant sur le contrôle de gestion stratégique des acquisitions chez armasuisse, il est apparu que si le DDPS ne conteste pas l'importance d'un numéro d'identification unique,

armasuisse a néanmoins opté pour une formule dont l'opportunité et l'efficacité ont été remises en question dans la perspective de la Confédération prise dans son ensemble. Pour la Délégation des finances, cet exemple montre une fois de plus que les projets complexes communs à plusieurs départements ne sont fréquemment pas conduits correctement.

Les examens auxquels le CDF a soumis les projets informatiques du DDPS ont permis de constater que le domaine de la guerre électronique est opérationnel, mais que le DDPS n'a pas de stratégie globale et que la collaboration au sein du département est insuffisante. Diverses difficultés auxquelles le DDPS a été confronté dans le cadre de ses projets informatiques ont, en octobre dernier, conduit le chef de l'Armée à décider l'arrêt des crédits pour les projets C4ISTAR. Ce dernier a entre-temps libéré une partie des crédits bloqués à la suite d'un premier contrôle. La libération des crédits restants, soit 300 millions de francs, a été soumise à conditions. Préoccupée par les problèmes rencontrés lors du développement de divers systèmes électroniques de conduite et d'exploration, la Délégation des finances a décidé d'approfondir le sujet lors d'une visite d'information en 2010.

Train de mesures visant à renforcer le système financier suisse: La Délégation des finances a pris acte avec satisfaction que, en août dernier, la Confédération a pu mettre fin à son engagement envers l'UBS et réaliser un produit net de 1,2 milliard de francs. Indépendamment de ces aspects, la Délégation des finances a aussi rappelé régulièrement au chef du DFF, les conditions auxquelles elle a subordonné son assentiment à la demande d'un crédit urgent de 6 milliards de francs destiné au refinancement de l'UBS que le Conseil fédéral avait présentée en octobre 2008 (amélioration rapide de la protection des déposants, garantie que les conditions d'octroi de crédits – en particulier aux PME suisses – ne seront pas durcies et adaptations dans le domaine du gouvernement d'entreprise). Elle va continuer de surveiller la mise en œuvre du train de mesures avec une grande attention.

Dans un rapport sur la stratégie de la Confédération en matière d'informatique, le CDF a constaté que le mandat du Conseil fédéral de mai 2007 relatif à la clarification des rôles, des tâches et des compétences du Conseil informatique de la Confédération (CI) et de l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) n'avait pas encore été mis en œuvre et que le respect des normes et standards n'était qu'imparfaitement surveillé. Il est en outre notamment apparu que le champ d'application de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OI AF) donnait lieu à des ambiguïtés. Eu égard à l'importance des moyens financiers investis, la Délégation des finances estime que le Conseil fédéral doit rapidement réaliser les réformes qui s'imposent et veiller à l'exploitation conséquente des synergies potentielles. Elle l'a donc invité à lui remettre, avant fin juin 2010, un calendrier de mise en œuvre de l'intervention parlementaire Noser (07.3452) et à lui faire simultanément part des décisions de principe qu'il a prises quant au champ d'application de l'OIAF et à la gestion de clés publiques.

En mai 2009, la Délégation des finances a approfondi les points forts et l'avancement de la mise en œuvre des mesures de stabilisation conjoncturelles. Dans une perspective plus particulièrement financière, la délégation s'est intéressée aux répercussions des mesures sur le budget de la Confédération et du point de vue du

frein à l'endettement. Les discussions ont en outre porté sur la manière dont le Département fédéral de l'économie (DFE) entendait mesurer l'efficacité des mesures réalisées au titre de la stabilisation conjoncturelle. La Délégation des finances a pris acte de l'intention du Conseil fédéral de faire procéder à l'évaluation des mesures prises dans le cadre du programme de stabilisation conjoncturelle. Elle se réserve la possibilité de charger, en temps opportun, le CDF de procéder à des investigations complémentaires.

A la fin du mois de janvier 2009, les organisations faîtières agricoles et laitières et la Confédération se sont mises d'accord sur un train de mesures visant à alléger le marché laitier impliquant un engagement supplémentaire de la Confédération de 14 millions de francs, ce qui a incité la Délégation des finances à s'informer régulièrement auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) sur la situation prévalant sur le marché du lait. Elle a ainsi pu prendre acte du fait que ce train de mesures avait notamment permis de réduire les stocks de beurre et que, en raison des difficultés rencontrées sur le marché, la branche laitière s'était réorganisée en fondant l'Interprofession du lait. En octobre 2009, le Conseil fédéral a décidé une nouvelle série de mesures et prévu de débloquer un crédit de 4,5 millions de francs du fonds d'importation du beurre. La Délégation des finances se tiendra régulièrement au courant de l'évolution de la politique agricole et de ses répercussions sur les finances de la Confédération.

Avec l'introduction de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) au 1^{er} janvier 2008, la propriété des routes nationales est passée des cantons à la Confédération. Cette nouvelle répartition des tâches doit permettre de réaliser des économies annuelles de l'ordre de 100 millions de francs. Pour ce qui est de l'exploitation des routes, l'Office fédéral des routes (OFROU) a estimé que les gains d'efficacité atteindront 10 à 25 millions de francs par an dans le domaine de l'entretien et que la concentration sur la réalisation des seuls éléments essentiels permettra de réaliser des économies estimées à 110 à 180 millions de francs. Les gains d'efficacité découlant de l'optimisation des adjudications et de la centralisation des tâches de maître d'ouvrage ne peuvent pas encore être évalués. L'OFROU prévoit de procéder à l'évaluation détaillée des économies à la fin de 2010.

Table des matières

Résumé	4774
Liste des abréviations	4781
1 Mandat et organisation	4784
1.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances	4784
1.2 Organisation de la Délégation des finances et objets traités	4784
1.3 Coopération avec le Contrôle fédéral des finances	4786
1.4 Coordination avec les activités des commissions de surveillance	4787
1.5 Décès d'Ernst Leuenberger	4787
2 Thèmes transversaux	4788
2.1 Personnel	4788
2.1.1 Nouvel arrangement avec le Conseil fédéral relatif à la surveillance des rapports de travail	4788
2.1.2 Compétences de l'Office fédéral du personnel	4790
2.1.3 Evaluation globale des ressources engagées en 2009 dans le domaine du personnel	4790
2.1.4 Rapport 2008 sur les salaires des cadres	4791
2.1.5 Retraite anticipée de catégories de personnel déterminées	4792
2.1.6 Réaménagement de la formation et du perfectionnement du personnel de la Confédération	4793
2.2 Crédits	4793
2.2.1 Demande d'entraide administrative présentée par les Etats-Unis	4793
2.2.2 Stratégie d'affaires publiques établie pour les Etats-Unis	4794
2.2.3 Mesures de lutte contre la pandémie	4795
2.2.4 Protection diplomatique et consulaire	4796
2.2.5 Autres crédits	4796
2.3 Autres thèmes transversaux	4797
2.3.1 Gestion des risques de la Confédération	4797
2.3.2 Examen des tâches de la Confédération	4798
2.3.3 Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire	4799
2.3.4 Inspections des finances de l'administration fédérale	4799
2.3.5 Autorités de contrôle en matière d'alcool; révision de la législation sur l'alcool	4800
3 Contrôles effectués par département	4802
3.1 Autorités et tribunaux	4802
3.1.1 Visite d'information de la sous-délégation 1 auprès de la Délégation administrative	4802
3.1.2 Révision auprès du Tribunal administratif fédéral	4802
3.2 Département fédéral des affaires étrangères	4803
3.2.1 Gestion immobilière à l'étranger	4803
3.2.2 Visite d'information de la sous-délégation 2 auprès de la Direction du développement et de la coopération	4804
3.2.3 Efficacité de l'aide publique au développement de la Suisse	4805

3.3 Département fédéral de l'intérieur	4806
3.3.1 Ecoles suisses à l'étranger	4806
3.3.2 MétéoSuisse	4807
3.3.3 Procédure d'approbation des primes dans l'assurance obligatoire des soins	4808
3.3.4 Visite d'information de la sous-délégation 3 auprès de l'Office fédéral des assurances sociales	4809
3.4 Département fédéral de justice et police	4810
3.4.1 Mise en œuvre des Accords de Schengen et de Dublin	4810
3.4.2 Accueil de détenus de Guantánamo	4811
3.4.3 Ressources supplémentaires pour les procédures d'asile et de naturalisation	4812
3.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	4813
3.5.1 Acquisitions du DDPS	4813
3.5.2 Systèmes électroniques de conduite et d'exploration; projets informatiques du DDPS	4814
3.5.3 Gestion immobilière au DDPS	4815
3.5.4 Projet POLYCOM; optimisation de l'alerte et de l'alarme	4817
3.6 Département fédéral des finances	4819
3.6.1 Train de mesures visant à renforcer le système financier suisse	4819
3.6.2 Budget de la Confédération: situation actuelle et perspectives	4820
3.6.3 Unité de stratégie informatique de la Confédération	4821
3.6.4 Examen des subventions de construction	4823
3.6.5 Assainissement de la caisse de pensions des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF)	4823
3.7 Département fédéral de l'économie	4825
3.7.1 Mesures de stabilisation conjoncturelles	4825
3.7.2 Visite d'information de la sous-délégation 1 auprès de l'Office fédéral de l'agriculture	4826
3.8 Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	4827
3.8.1 Nouvelles péréquation financière dans le domaine des routes nationales	4827
4 Remarques finales	4828

Liste des abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
APG	Allocation pour perte de gain
armasuisse	Groupement armasuisse
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BLA	Base logistique de l'armée
BNS	Banque nationale suisse
CDF	Contrôle fédéral des finances
CENAL	Centrale nationale d'alarme
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
CI	Conseil informatique de la Confédération
CP CFF	Caisse de pensions des Chemins de fer fédéraux suisses
CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CSC	Conférence en matière de subventions de construction
CSEC-N	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DA	Délégation administrative
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	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
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
IT	Informatique et télécommunication
LAgr	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, RS 910.1)
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
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)

LISE	Loi fédérale du 9 octobre 1987 concernant l'encouragement de l'instruction de jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger (loi sur l'instruction des Suisses de l'étranger, RS 418.0)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
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)
LSR	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (loi sur la surveillance de la révision, RS 221.302)
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NMC	Nouveau modèle comptable de la Confédération
N-SIS	Partie nationale du système d'information Schengen
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODM	Office fédéral des migrations
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFPER	Office fédéral du personnel
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFROU	Office fédéral des routes
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OGEmol	Ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments (RS 172.041.1)
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)
OILC	Ordonnance du 5 décembre 2008 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (RS 172.010.21)
OLPA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement, RS 171.115)
OMS	Organisation mondiale de la santé
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
OWARNA	Optimisation de l'alerte et de l'alarme en cas de danger naturel (<i>Optimierung von Warnung und Alarmierung bei Naturgefahren</i>)
POLYCOM	Réseau de radiocommunication national sécurisé reliant entre elles les autorités et les organisations assurant la sécurité et les secours
RFA	Régie fédérale des alcools
RNB	Revenu national brut

RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SIS II	Système d'information Schengen de deuxième génération
SP	Services du Parlement
TAF	Tribunal administratif fédéral
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
USIC	Unité de stratégie informatique de la Confédération
VIS	Système d'information sur les visas (Schengen)

Rapport d'activité 2009 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, 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, LCF, 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 en outre ses propres visites d'information et de contrôle auprès des services de la Confédération.

Conformément à l'Arrangement reconduit en 2009 avec le Conseil fédéral, certaines mesures relatives au traitement des cadres supérieurs de la Confédération exigent l'assentiment de la Délégation des finances (voir ch. 2.1.1).

En vertu de l'art. 169 de la Cst., 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 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. La Délégation des finances est donc 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, LFC, la Délégation des finances est aussi 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 ch. 2.2).

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, LParl). Un conseiller national et un député au Conseil des Etats en assurent la présidence à tour de rôle pendant un an. En 2009, la Délégation des finances était composée des conseillers nationaux Bruno Zuppiger (président), Arthur Loepfe et Marina Carobbio Buscetti et des députés au Conseil des Etats Hans Altherr (vice-président), Urs Schwaller et Alain Berset. La Commission des finances du Conseil des Etats a nommé ce dernier le 12 octobre 2009 pour remplacer Ernst Leuenberger décédé fin juin 2009.

La Délégation des finances se divise en trois sous-délégations comprenant chacune un membre du Conseil national et un membre du Conseil des Etats. Ces sous-

délégations couvrent les sept départements de la Confédération ainsi que les autorités et tribunaux fédéraux. En règle générale, les membres ne se voient pas attribuer un département dont le chef appartient au même parti qu'eux et sont responsables des mêmes départements pendant deux ans au moins.

La révision du règlement des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales du 8 novembre 1985¹ a pu être achevée au cours de l'exercice sous revue. Un examen juridique effectué par les Services du Parlement avait en effet montré que, sur un certain nombre de points, ce règlement ne concordait plus avec le droit en vigueur, en particulier avec la LParl, et ne répondait plus aux exigences de la pratique. Le 29 juin 2009, la Délégation des finances a adopté de nouveaux principes d'action qui concrétisent et arrêtent clairement son organisation, sa mission, ses objectifs et critères, ses moyens, la coordination et sa démarche.

En outre, la révision de l'Arrangement 2002 conclu entre la Délégation des finances et le Conseil fédéral portant sur la surveillance et les rapports en matière de salaires des cadres supérieurs de la Confédération a également été menée à bon port. Elle a été rendue nécessaire d'une part parce que les bases légales sur lesquelles l'arrangement repose ont été en partie modifiées depuis 2002 et, d'autre part, parce que l'administration souhaitait que les modalités relatives à l'approbation de certaines mesures par la Délégation des finances soient précisées. Le nouvel «Arrangement 2009» définit les compétences de la Délégation des finances lors de l'exercice de la surveillance concomitante ainsi que ses besoins en informations dans le cadre de la haute surveillance *a posteriori*. Ce sujet est approfondi au ch. 2.1.1 du présent rapport.

En 2009, la Délégation des finances s'est réunie à six reprises lors de séances ordinaires et six fois à l'occasion de séances extraordinaires. La deuxième séance ordinaire a eu lieu à Riga, capitale de la Lettonie. A cette occasion, la Délégation des finances s'est tout particulièrement intéressée aux effets de l'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne sur la surveillance financière exercée par le Parlement letton. En 2009, les trois sous-délégations ont procédé au total à six visites d'information.

Au cours de l'année passée, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a transmis à la Délégation des finances 122 rapports de révision et d'inspection (année précédente: 125), dont 63 relevaient des attributions de la délégation. Elle a également traité 108 décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière (année précédente: 92) et 6 propositions de rémunération de cadres supérieurs (année précédente: 16) conformément à l'Arrangement 2009 (voir ch. 2.1.1). Elle a en outre traité 5 demandes de crédits de paiement avec avance ordinaire (année précédente: 9) qu'elle a toutes approuvées (année précédente: 9) pour un montant total de 102,8 millions de francs (année précédente: 6137 millions de francs). Le chiffre 2.2 contient de plus amples informations à ce sujet.

¹ Règlement des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales du 8 novembre 1985 (RS 171.126).

1.3

Coopération avec le Contrôle fédéral des finances

La LCF définit le mandat du contrôle fédéral des finances (CDF) de la manière suivante:

- Critères du contrôle tels que régularité, légalité ou rentabilité (art. 5 LCF).
- Tâches de contrôle, telles qu'examen de la gestion financière, vérification des systèmes de contrôle interne, examen de l'adéquation des prix ou examen des applications informatiques (art. 6 LCF).
- 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 LCF).
- Champ du contrôle couvrant les unités centrales ou décentralisées de l'administration fédérale, les Services du Parlement, les bénéficiaires d'indemnités et d'aides financières, les entités auxquelles la Confédération a confié l'exécution de tâches publiques et les entreprises de la Confédération (art. 8 LCF).
- 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 LCF).

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 à la Délégation des finances, accompagné de l'avis du service contrôlé et d'un résumé du dossier (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. Il ressort en outre de l'art. 1, al. 2, LCF que la Délégation des finances peut lui confier des mandats; le CDF peut toutefois refuser les mandats spéciaux qui compromettraient la réalisation de son programme de révision.

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 à l'Assemblée fédérale une proposition concernant le budget que le CDF établit sur la base des directives du Conseil fédéral et de l'Administration fédérale des finances (AFF).

Se montant à 20,9 millions de francs, le budget 2010 du CDF est légèrement inférieur au montant imputé au compte d'Etat 2008 (21,1 millions de francs); les contributions au 2^e pilier ont notamment été inférieures au budget. Comme au cours des années précédentes, le budget du CDF représente 0,3 % de l'ensemble des charges de la Confédération. Les dépenses imputables au personnel représentent environ trois quarts des dépenses totales du CDF. Le CDF couvre 90 % de son programme annuel avec son propre personnel et fait appel à des tiers pour les 10 % qui restent.

Le 8 septembre 2009, le CDF a reçu de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) l'agrément au sens de la LSR. En tant qu'organe de contrôle de l'administration fédérale, le CDF n'est certes pas tenu d'obtenir cet agrément. Il a

toutefois tenu à l'obtenir à des fins d'assurance qualité et pour améliorer sa compétitivité sur le marché du travail.

1.4 Coordination avec les activités des commissions de surveillance

Les commissions et délégations de surveillance exercent la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale (art. 50 ss LParl). Les tâches correspondantes revêtent dès lors un caractère universel. En raison de la complexité croissante des activités de l'administration et du fait que la frontière qui sépare les finances de la gestion n'est pas hermétique, les organes parlementaires exerçant la haute surveillance doivent coordonner étroitement leur action chronologiquement et thématiquement. Le principe de la coordination est inscrit à l'art. 49, al. 1, LParl qui dispose que les commissions de chaque conseil coordonnent leurs travaux et que chaque commission coordonne également ses travaux avec ceux des commissions de l'autre conseil qui traitent les mêmes thèmes ou des questions analogues. Les secrétariats des commissions et délégations de surveillance contribuent eux aussi à la coordination efficace des travaux. Ainsi, les secrétariats des Commissions de gestion et de la Délégation des finances se retrouvent à intervalles réguliers pour coordonner leurs activités. En 2009, ils ont tenu trois séances communes.

Lorsque cela s'avère nécessaire et judicieux, la coordination est assurée au moyen d'échanges de représentants à l'échelon des sous-commissions ou groupes de travail. Ainsi, depuis juin 2009, un groupe de travail des Commissions de gestion se penche sur la gestion des risques par la Confédération. Pour éviter que les chevauchements, un membre de la Délégation des finances a été invité à participer aux travaux de ce dernier (voir ch. 2.3.1). Dans le domaine de l'exercice de la haute surveillance sur les activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement, la collaboration entre la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion fait l'objet d'une convention qui a été légèrement adaptée au cours de l'exercice sous revue. En vertu de l'art. 1 de cette convention, «les deux délégations coordonnent la haute surveillance dans leurs domaines d'attributions qui se chevauchent, en particulier dans les projets secrets présentant des risques politiques élevés, engageant des moyens considérables et posant des problèmes de gestion financière.»

1.5 Décès d'Ernst Leuenberger

Ernst Leuenberger, député au Conseil des Etats, est décédé le 30 juin 2009 à l'âge de 64 ans. Il était membre de la Délégation des finances depuis 2008. Il en a été le président la même année. Depuis son élection au Conseil des Etats en 1999, il a notamment siégé à la Commission des finances et à la Commission des transports et des télécommunications de la Chambre haute. Il a également été membre de la Délégation de surveillance de la NLFA où il est entré en 1998 alors qu'il était encore conseiller national.

Le rapport d'activité de la Délégation des finances n'est certes pas l'endroit le plus judicieux pour faire l'éloge de l'action politique et de l'engagement professionnel d'Ernst Leuenberger qui ont été largement évoqués au cours de l'année écoulée. La Délégation des finances ne peut que se joindre à l'hommage rendu unanimement à

Ernst Leuenberger: Aschi, c'était l'incarnation de la politique avec un grand P, c'était celui qui n'hésitait jamais à dire franchement et sans ambages ce qu'il pensait vraiment, même s'il le disait souvent avec un humour profond qui n'appartenait qu'à lui. Il était écouté, son opinion avait du poids et ses compétences et sa persévérance forçaient le respect, bien au-delà des frontières de son propre parti.

Cela dit, Ernst Leuenberger était aussi un visionnaire. Ainsi, en 1998 déjà, dans son discours du 1^{er} août prononcé à Olten, il avait notamment souligné l'énorme problème que posait à ses yeux l'image que les étrangers se font de plus en plus fréquemment de la Suisse qu'ils voient comme un pays d'égoïstes, de receleurs, de grippe-sous, d'avares voire d'escrocs. Même si, à l'époque, il pensait en particulier à l'affaire des fonds juifs en déshérence, douze ans plus tard, ses paroles n'ont pas perdu une once d'actualité.

La Délégation des finances gardera toujours d'Ernst Leuenberger le souvenir d'un homme d'honneur.

2 Thèmes transversaux

2.1 Personnel

2.1.1 Nouvel arrangement avec le Conseil fédéral relatif à la surveillance des rapports de travail

En 2008, le Département fédéral des finances (DFF) avait proposé d'adapter l'Arrangement 2002 conclu 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. Il avait en effet estimé qu'il devenait indispensable de l'adapter aux changements intervenus depuis son entrée en vigueur. En juin 2008, la Délégation des finances a examiné l'opportunité et les orientations possibles d'une révision (voir rapport d'activité 2008², ch. 2.1.1).

Il est clairement ressorti de la discussion que, eu égard à l'importance de cet instrument, la délégation tenait à maintenir la surveillance financière concomitante qu'elle exerce dans ce domaine. Le DFF et le Conseil fédéral se sont ralliés à cette volonté. Ainsi, en vertu du nouvel Arrangement 2009 sur la surveillance des affaires relatives au droit du personnel, les décisions ci-après sont nouvellement soumises à l'assentiment de la Délégation des finances:

- Affectation de postes aux classes de salaire 32 et supérieures ou passage de postes existants dans les classes de salaire 32 ou supérieures (art. 36 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, OPers).
- Mise à la retraite anticipée d'employés occupant des postes des classes 32 et supérieures dans le cadre de restructurations (art. 105 OPers).
- Primes liées au marché de l'emploi pour les postes des classes 32 et supérieures (art. 50 OPers).

² 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.

- Changement de la dénomination de certaines fonctions en «directeur adjoint» ou «secrétaire général adjoint» pour les postes de toutes les classes de salaire.
- Versement d'indemnités de départ supérieures à un salaire annuel pour les postes de toutes les classes de salaire (art. 79, al. 7, OPers).

La haute surveillance subséquente a elle aussi été adaptée aux bases légales en vigueur. Cette surveillance s'exerce à partir de rapports annuels standardisés que le Conseil fédéral remet à la Délégation des finances sur les décisions et dépenses suivantes:

- Retraite anticipée de catégories de personnel déterminées pour les postes des classes 30 et supérieures (art. 33 OPers).
- Prérétraite pour les postes des classes 30 et supérieures (art. 34 OPers).
- Primes et allocations versées pour les postes des classes 30 et supérieures (primes de fonction visées à l'art. 46 OPers, allocation spéciale visée à l'art. 48 OPers, primes de prestations visées à l'art. 49 OPers).
- Coûts des rentes versées conformément à l'art. 79, al. 5, OPers pour les postes des classes 30 et supérieures.
- Versement d'indemnités lors de la résiliation du contrat de travail pour les postes des classes 30 et supérieures (art. 78 et 79 OPers).
- Activité accessoire pour les postes des classes 30 et supérieures (art. 91 OPers).
- Obligation de remettre le revenu à la Confédération pour les postes des classes 30 et supérieures (art. 92 OPers).
- Mesures en cas de restructuration pour les postes des classes 30 et supérieures (art. 104 à 106 OPers).
- Evaluations de fonctions pour les postes des classes 24 à 31 (art. 52 OPers).
- Primes liées au marché de l'emploi pour les postes de toutes les classes de salaire (art. 50 OPers).

Dorénavant, la Délégation des finances exercera également la haute surveillance concomitante sur les entités autonomes de la Confédération. Autrement dit, les départements devront soumettre à la Délégation des finances les nouvelles dispositions réglementaires relatives au statut du personnel (telles que règlements ou ordonnances sur le personnel) de ces entités ainsi que les modifications apportées à celles-ci avant de présenter leurs propositions au Conseil fédéral. Cette réglementation s'applique aux entités autonomes de la Confédération dont le personnel est soumis à la loi sur le personnel de la Confédération ou dont les dispositions spéciales prévoient des rapports de travail de droit public sous la responsabilité suprême du Conseil fédéral.

Le président de la Confédération Hans-Rudolf Merz et le président de la Délégation des finances, le conseiller national Bruno Zuppiger ont signé le nouvel arrangement sur la surveillance des affaires relatives au droit du personnel (Arrangement 2009) le 19 novembre 2009. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et constitue une bonne base qui permettra à la Délégation des finances de continuer d'exercer une surveillance efficace dans un domaine important.

2.1.2 Compétences de l'Office fédéral du personnel

Comme elle l'avait déjà relevé dans son rapport d'activité 2008³, la Délégation des finances apporte son appui à l'Office fédéral du personnel (OFPER). Ce service spécialisé de la Confédération pour les questions de personnel est en effet chargé d'assurer une mise en œuvre cohérente de la politique du personnel et une utilisation efficace des ressources en personnel. Il doit également veiller à la bonne orientation des réformes de bases légales.

En 2009 également, la Délégation des finances a insisté auprès du Conseil fédéral sur l'importance, dans l'intérêt de l'administration fédérale tout entière, d'une coordination centralisée dans le champ de compétences de l'OFPER des ressources en personnel et des affaires relevant de la politique du personnel de la Confédération. A cet égard, elle souscrit entièrement au réaménagement de la formation et du perfectionnement du personnel de la Confédération décidé par le Conseil fédéral (voir ch. 2.1.6). Elle estime que d'autres domaines de la politique du personnel sont encore susceptibles de centralisation tant il est vrai que l'effectif de la Confédération est très hétérogène et que les régimes dérogatoires hérités du passé sont encore nombreux. Le Conseil fédéral doit continuer de viser la simplification et la centralisation de la gestion des principaux paramètres de la politique du personnel dans le cadre d'une révision de la LPers et de l'OPers.

La Délégation des finances se félicite des efforts consentis par le Conseil fédéral pour revenir à une orientation centralisée de la politique du personnel de la Confédération. Elle continuera d'apporter son soutien au Conseil fédéral et à l'OFPER et les accompagnera en particulier lors de la révision des bases légales.

2.1.3 Evaluation globale des ressources engagées en 2009 dans le domaine du personnel

Dans le domaine du personnel, le Conseil fédéral prend acte des besoins supplémentaires des départements découlant de nouvelles tâches durant l'exercice en cours. Le cas échéant, ce n'est toutefois que dans le cadre du budget, c'est-à-dire en été, qu'il décide d'allouer des postes supplémentaires. Au cours de l'exercice sous revue, la

³ 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.

Délégation des finances s'est penchée sur la méthode d'évaluation globale des ressources engagées dans le domaine du personnel et plus particulièrement sur le rôle de l'Office fédéral du personnel (OFPER) en la matière. Elle est d'avis que les aspects mentionnés ci-dessous méritent une attention particulière.

Lorsqu'elle doit remplir de nouvelles tâches, l'administration fédérale a souvent besoin de personnel supplémentaire. La Délégation des finances estime que, en contrepartie, lorsque certaines tâches ne relèvent plus du domaine de responsabilité de la Confédération, elles doivent être abandonnées afin que les ressources ainsi dégagées puissent être utilisées pour l'exécution de nouvelles tâches. La Délégation des finances a régulièrement attiré l'attention du Conseil fédéral sur la grande importance d'un réexamen en profondeur des tâches de la Confédération afin de décharger les finances de la Confédération efficacement et durablement (voir ch. 2.3.2).

La délégation approuve le Conseil fédéral lorsqu'il constate qu'il faut respecter certaines proportions entre les ressources en personnel et les tâches raison pour laquelle il a décidé d'examiner les aspects quantitatifs dans le cadre de l'établissement de la planification prévisionnelle du programme de consolidation 2010.

La Délégation des finances estime que, dans l'intérêt d'un soulagement efficace et durable des finances de la Confédération, l'OFPER doit être invité à mettre ses compétences à profit non seulement dans le cadre de l'évaluation annuelle globale des ressources engagées dans le domaine du personnel, mais également lors du réexamen des tâches de la Confédération et dans le cadre du programme de consolidation 2010.

2.1.4 Rapport 2008 sur les salaires des cadres

Répondant au souhait exprimé par la Délégation des finances, le rapport 2008 sur les salaires des cadres lui a été remis en juin déjà (et non en octobre comme cela était le cas précédemment) et, pour la première fois, assorti des commentaires de l'Office fédéral du personnel (OFPER). La Délégation des finances estime que l'évaluation que l'OFPER fait de ce rapport est très importante et précieuse pour ses propres travaux. Elle se félicite en outre de la décision du Conseil fédéral de charger les entreprises de la Confédération de contrôler le calcul de la part salariale variable en tenant compte de l'horizon d'évaluation d'au moins deux ans au sens de l'art. 8 de l'ordonnance sur le salaire des cadres⁴. Durant l'année sous revue, la Délégation des finances a aussi invité le Conseil fédéral à assumer la responsabilité de la Confédération en sa qualité de propriétaire et d'analyser ses stratégies en ce qui concerne les différences entre les systèmes de rémunération d'entreprises comparables.

La délégation se félicite des efforts du Conseil fédéral visant à assurer une mise en œuvre rigoureuse des principes inscrits dans l'ordonnance sur les salaires des cadres, dans le commentaire correspondant et dans ses arrêtés. Pour être en mesure de

⁴ Ordonnance du 19.12.2003 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 (Ordonnance sur les salaires des cadres, RS 172.220.12).

mieux évaluer la situation, le Conseil fédéral a demandé que le prochain rapport contienne des informations supplémentaires. Il attend notamment que les entreprises concernées fournissent des indications plus circonstanciées sur leur système de rémunération, en particulier sur l'horizon d'évaluation à la base du calcul de la part salariale variable, et a souhaité que les départements approfondissent leurs propres évaluations dans certains domaines. Ces données permettront de juger si les entreprises et établissements de la Confédération respectent les objectifs fixés par le Conseil fédéral.

La Délégation des finances se félicite des efforts du Conseil fédéral visant à assurer une mise en œuvre rigoureuse des principes inscrits dans l'ordonnance sur les salaires des cadres, dans le commentaire correspondant et dans ses arrêtés. Elle suivra l'avancement de cette mise en œuvre dans le cadre de son examen des rapports annuels sur les salaires des cadres.

2.1.5 Retraite anticipée de catégories de personnel déterminées

La Délégation des finances est régulièrement informée de départs à la retraite anticipée de personnel appartenant à des catégories soumises à un régime spécial. L'art. 33 OPers, notamment, prévoit un tel régime spécial pour certaines catégories de personnel du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et du Département fédéral des finances (DFF). Ces dispositions s'appliquent par exemple au départ à la retraite anticipée des officiers et sous-officiers de carrière, des membres du corps des gardes-frontière et des employés soumis à la discipline des transferts du DFAE. La Délégation des finances a constaté que des conditions de départ à la retraite anticipée généreuses ont été octroyées dans le cadre du passage de la primauté des prestations à celle des cotisations effectuée par la Caisse fédérale de pensions (PUBLICA). Ainsi, la Confédération a régulièrement financé la réserve mathématique manquante ou payé des indemnités considérables qui, en règle générale, ont également été versées à la caisse de pensions.

La Délégation des finances a pris connaissance du nombre de fois où le DFAE et le DDPS ont appliqué de telles conditions au cours de ces dernières années et des charges ainsi engendrées pour la Confédération. Elle s'est également renseignée sur les tendances en la matière pour les prochaines années. Les réponses des départements ont montré que la Confédération devra encore supporter des charges considérables en la matière.

Les charges que la Confédération doit supporter du fait de départs à la retraite anticipée de personnes appartenant à des catégories de personnel déterminées sont considérables. La Délégation des finances prie les départements concernés de faire preuve de la plus grande retenue dans ce domaine. Elle est par ailleurs d'avis que ces régimes particuliers devront être soumis à un examen critique dans le cadre de la prochaine révision de la législation sur le personnel de la Confédération.

2.1.6 Réaménagement de la formation et du perfectionnement du personnel de la Confédération

Conformément à la décision du Conseil fédéral, la formation et le perfectionnement du personnel de la Confédération sont, depuis le 1^{er} janvier 2010, assurés par un seul et même centre de formation afin de rendre l'offre plus cohérente et plus économique. Le centre de formation de l'administration fédérale est rattaché à l'Office fédéral du personnel (OFPER). En tant que bénéficiaires de prestations, les unités administratives décentralisées (départements, offices, groupes) gèrent l'offre. Le regroupement des cours au sein du centre de formation de l'administration ne concernera toutefois ni les formations techniques, ni les formations aux professions de monopole, ni les cours spécifiques d'un département ou d'un office.

La Délégation des finances est d'avis que le réaménagement de la formation et du perfectionnement permettra de maximiser la productivité et la flexibilité du personnel de la Confédération. En outre, les formations sanctionnées par un certificat, auxquelles la nouvelle organisation de la formation et du perfectionnement accorde une place accrue, constitueront un véritable atout pour les employés de la Confédération.

La Délégation des finances est favorable à la gestion centralisée par l'OFPER de la formation et du perfectionnement non spécialisés, en particulier dans l'optique du renforcement des compétences de cet office.

2.2 Crédits

2.2.1 Demande d'entraide administrative présentée par les Etats-Unis

Réunie en séance extraordinaire dans le courant du mois d'octobre 2009, la Délégation des finances s'est penchée sur la demande de plusieurs crédits déposée par le Conseil fédéral en vue de garantir la mise en œuvre de l'accord d'assistance administrative conclu avec les Etats-Unis dans l'affaire concernant l'UBS. Cet accord implique l'intervention de l'Administration fédérale des contributions (AFC), qui traite les demandes déposées par les Etats-Unis et du Tribunal administratif fédéral (TAF), qui traite les recours déposés contre les décisions rendues par l'AFC. Afin que le traitement des dossiers puisse se poursuivre sans interruption, le Conseil

fédéral a demandé à la Délégation des finances d'approuver une demande de crédit supplémentaire de 11 millions de francs en faveur de l'AFC. Pour sa part, le TAF a demandé une rallonge d'environ 1,26 million de francs.

La Délégation des finances s'est entretenue avec le directeur de l'AFC et avec le président du TAF, pour s'informer en détail sur la manière dont les travaux vont se dérouler et les coûts qu'ils vont entraîner. L'AFC doit ainsi tabler sur des coûts supplémentaires dans les domaines de l'informatique et du personnel et prévoir des coûts liés au conseil. En effet, ne disposant pas de capacités suffisantes, elle devra confier l'examen des dossiers à des tiers. Quant au TAF, il prévoit un accroissement des dépenses du fait de la nomination de cinq juges supplémentaires ainsi qu'une augmentation des dépenses dans les domaines du personnel et de l'informatique.

Lorsqu'elle examine des demandes de crédit hors budget, la Délégation des finances vérifie systématiquement le caractère urgent du dossier. En effet, le cas échéant, la décision de la délégation se substitue à un arrêté des Chambres fédérales. La Délégation des finances impose par conséquent des exigences très élevées en matière d'urgence et de nécessité des crédits ainsi demandés. Dans le cas d'espèce, les discussions ont clairement permis de constater que les conditions requises étaient réunies. Le calendrier prévu dans l'accord avec les Etats-Unis est en effet tel qu'il ne permet aucun retard dans les travaux. Compte tenu du fait qu'ils étaient par ailleurs tout à fait justifiés, la Délégation des finances a approuvé les crédits demandés.

Elle a prié le Conseil fédéral d'explorer toutes les voies qui permettraient de répercuter sur l'UBS les frais que la Confédération subit en raison du litige fiscal. Dans sa réponse, le Conseil fédéral conclut que, en l'absence de bases légales, les frais imputables à l'exécution de la procédure d'entraide administrative ne peuvent pas être facturés à l'UBS. Il a en revanche précisé que les frais liés à la négociation de l'accord extrajudiciaire en vue de mettre un terme à la procédure civile américaine contre l'UBS seront facturés à cette dernière en vertu de OGEmol.

2.2.2 Stratégie d'affaires publiques établie pour les Etats-Unis

Mi-janvier 2009, le Conseil fédéral a décidé de soutenir les négociations en vue d'une convention de double imposition avec les Etats-Unis et de réduire les risques liés à la procédure contre l'UBS au moyen d'une stratégie d'affaires publiques. Cet effort de lobbying auprès des membres influents de l'administration et du Congrès américains était destiné à améliorer leur compréhension des préoccupations de la Suisse, à développer et renforcer les réseaux dans les domaines de la politique économique et à améliorer l'image de la Suisse, de sa place financière et de l'UBS dans les comptes-rendus de la presse. Le Conseil fédéral a confié la mise en œuvre de cette mesure au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) qui pouvait s'appuyer sur les services et les réseaux de l'Ambassade de Suisse aux Etats-Unis. Il a également chargé le DFAE de recourir à une agence américaine de communication spécialisée dans le domaine et l'a habilité à demander un crédit supplémentaire avec avance ordinaire de 2 millions de francs et à relever le plafond pour 2010 en inscrivant un montant de 2,5 millions de francs au budget.

Fin août 2009, lors d'un entretien avec des représentants de Présence Suisse, la Délégation des finances a approfondi la question de la nécessité et de l'utilité de

telles mesures de communication. En ce qui concerne le caractère urgent du crédit, elle a constaté que la voie du supplément ordinaire n'aurait permis d'octroyer les moyens nécessaires qu'en décembre 2009, ce qui aurait pu nuire à certaines mesures. Il était incontestable que la Suisse devait intervenir rapidement et efficacement aux Etats-Unis pour défendre ses intérêts. Pour éviter de retarder et de compromettre les mesures prévues, elle a donné son feu vert à la demande de crédit du DFAE malgré un certain scepticisme. Durant la session de décembre 2009, le Parlement a par la suite rejeté l'élévation susmentionnée du plafond à 2,5 millions de francs.

2.2.3 Mesures de lutte contre la pandémie

Fin août 2009, la Délégation des finances a également donné son aval à un crédit supplémentaire avec avance ordinaire d'un montant de 84 millions de francs pour l'achat de vaccins contre la grippe A (H₁N₁, «grippe porcine»). Elle s'est renseignée de manière approfondie auprès de représentants du Département fédéral de l'intérieur (DFI) sur le déroulement de l'opération, en particulier sur le contenu des contrats, la question de la responsabilité et les modalités du crédit. Compte tenu des connaissances épidémiologiques de l'époque, il était fort probable qu'une vague pandémique survienne dès l'automne 2009, raison pour laquelle ce crédit de paiement devait être considéré comme urgent. A noter que, en décembre 2006, le Parlement avait déjà adopté un crédit d'engagement de 93 millions de francs.

Dans le courant de l'automne 2009, la Suisse a connu certains problèmes de disponibilité et de distribution des vaccins. De plus, la propension de la population suisse à se faire vacciner est demeurée bien en deçà des attentes. Il est très rapidement apparu que seule une petite partie des 13 millions de doses de vaccin pandémique allait être utilisée. Les discussions qui s'en sont suivies sur l'utilisation des doses excédentaires en faveur des pays en voie de développement ont incité la Délégation des finances à approfondir la question de l'utilisation des ressources accordées et de la suite à donner à cet objet lors d'un entretien qu'elle a eu fin novembre 2009 avec le chef du DFI. Lors de cette discussion, la délégation a pu s'assurer que les doses de vaccin acquises par la Suisse allaient en priorité être utilisées pour vacciner la population suisse, qu'elles serviraient ensuite à créer une réserve pour une éventuelle seconde vague de grippe et que c'est seulement une fois ces conditions remplies que les doses excédentaires pourraient être remises à des pays en voie de développement ou vendues à des pays industrialisés.

Le Conseil fédéral a arrêté la stratégie correspondante mi-décembre 2009. Celle-ci assure un taux de couverture vaccinale de 80 % de la population suisse. Il est donc possible de renoncer à 4,5 millions de doses de vaccin qui seront en partie données à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et en partie vendues à d'autres pays. Dans un communiqué de presse du 28 janvier 2010, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a annoncé avoir conclu avec l'Iran un contrat de vente portant sur 750 000 doses de vaccin et de lui avoir fait don de 150 000 doses supplémentaires.

La Délégation des finances estime qu'il est indispensable de réexaminer et d'analyser les mesures de lutte contre la pandémie afin d'en tirer les enseignements pour l'avenir. En cas de nouvelle pandémie, il faudra en particulier prévenir les problèmes d'approvisionnement, de disponibilité et d'information qui sont apparus durant l'exercice écoulé et éviter de passer des demandes de crédits urgents.

2.2.4 Protection diplomatique et consulaire

Lors d'une séance extraordinaire en juin 2009, la Délégation des finances a approuvé une demande de crédit portant sur un montant de 3 millions de francs en rapport avec les otages suisses retenus au Mali. Elle a toutefois lié son approbation à la présentation d'un rapport, après le dénouement de l'affaire, sur les efforts entrepris en vue de la libération des otages, en particulier sur les coûts occasionnés. La délégation a également estimé qu'il était prioritaire de tirer les leçons de cette affaire afin d'éviter que le contribuable doive payer pour les risques inconsidérés pris par quelques individus.

Lors de sa séance de fin novembre 2009, la Délégation des finances s'est penchée sur un rapport du DFAE qui portait sur les coûts supportés par la Confédération, sur le travail préventif du DFAE sur la question de la participation aux frais des personnes concernées. Elle a pris acte du coût total de toutes les mesures qui s'est élevé à 5,5 millions de francs et du fait que, conformément à la jurisprudence suisse et aux bases légales en vigueur, les frais de rapatriement directs ont été facturés aux deux Suisses concernés, ce qui correspond à un montant de 20 000 francs par personne. A la suite de cela, la Délégation des finances a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de contrôler le calcul des coûts complets présentés par le DFAE ainsi que le montant des frais remboursés au Mali. Le CDF est parvenu à la conclusion que le décompte présenté par le département a été effectué dans les règles, que les dépenses ont été justifiées de manière transparente et que les frais remboursés au Mali sont cohérents.

Sur la base des rapports du DFAE et du CDF, la Délégation des finances s'est entretenue de cette affaire avec la chef du DFA à la fin du mois de janvier dans le cadre de sa première séance ordinaire 2010. La discussion a surtout porté sur les frais remboursés au Mali ainsi que sur un possible renforcement des mesures de prévention du DFAE. Globalement, la Délégation des finances partage les conclusions du CDF qui, dans son rapport, a estimé que, dans le contexte politique que l'on connaît, le DFAE a agi de manière appropriée.

2.2.5 Autres crédits

Les quatre demandes de crédit susmentionnées mises à part, la Délégation des finances a dû se pencher sur une autre demande d'un montant de 450 000 francs concernant le remplacement urgent de la turbine d'un hélicoptère du Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation.

Ainsi, durant l'exercice 2009, la Délégation des finances a été amenée à se pencher sur cinq demandes de crédit pour un montant total de près de 103 millions de francs. Ce montant – sans tenir compte des crédits supplémentaires extraordinaires tels que le crédit de 6 milliards de francs pour l'UBS en 2008 – est légèrement inférieur à la moyenne des années précédentes.

Le nombre peu élevé des crédits supplémentaires demandés est réjouissant et montre bien que l'attitude très restrictive et rigoureuse de la Délégation des finances porte ses fruits. Toutefois, comme lors des années précédentes, elle a dû constater qu'une meilleure planification aurait permis de faire passer certaines demandes par la voie du crédit supplémentaire ordinaire.

Tableau 1

Evolution des crédits supplémentaires* avec incidence financière octroyés de 1999 à 2009

Année	Crédits supplémentaires (en mio de fr.)	En % par rapport au budget	Approuvés par la Délégation des finances (en mio de fr.)	En % du montant total des crédits supplémentaires	Restes de crédits (en mio de fr.)
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
2009	593 ^d	1,0	103	17	2136

* 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

d sans la deuxième phase des mesures de stabilisation (supplément Ia/2009, 710 mio de fr.)

2.3

Autres thèmes transversaux

2.3.1

Gestion des risques de la Confédération

En 2008, la Délégation des finances avait décidé de faire de ce sujet l'un des points forts de son activité et d'en discuter lors des entretiens avec les chefs des départements. Ces discussions se sont poursuivies durant l'année passée également. La délégation s'est régulièrement informée auprès de représentants du Département

fédéral des finances (DFF) sur l'avancement du projet en général ainsi que sur de possibles améliorations, en particulier en ce qui concerne les objectifs. Elle a veillé à ce que les directives soient claires et s'est tenue au courant de leur mise en œuvre.

Pour éviter les chevauchements dans l'exercice de la haute surveillance sur la gestion des risques, un membre de la Délégation des finances a été invité à siéger au sein du groupe de travail ad hoc des Commissions de gestion. Actif depuis juin 2009, ce groupe de travail a entendu les responsables de la gestion des risques des départements et de la Chancellerie fédérale. Il a également entendu des représentants de l'Administration des finances du canton de Berne et le chef de la division de gestion des risques à l'échelon du groupe Novartis afin de s'informer sur la gestion des risques et l'organisation des rapports périodiques correspondants au sein d'une administration cantonale et d'un grand groupe international. Le groupe de travail vise un renforcement de la gestion des risques et des rapports périodiques correspondants à l'échelon de la Confédération.

Eu égard au fait que les risques ont toujours un aspect financier, il est très important d'accorder une attention particulière à la gestion des risques de la Confédération dans la perspective de l'évolution du ménage fédéral. La Délégation des finances continuera donc de se pencher de près sur ce domaine, en étroite collaboration avec les Commissions de gestion.

2.3.2 Examen des tâches de la Confédération

Cela fait près de trois ans que la Délégation des finances se penche sur ce thème. Elle s'est notamment penchée sur l'évolution de ce projet ambitieux dans son rapport d'activité 2008⁵ (ch. 2.3.5). A cette occasion, elle avait mentionné la nouvelle stratégie de mise en œuvre adoptée début 2009 par le Conseil fédéral qui a ainsi abandonné l'intention initiale de définir et de publier les grandes lignes de réforme dans un plan d'action concerté qui aurait ensuite été examiné dans le cadre d'un large dialogue politique. 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.

Pour la Délégation des finances, ce changement de stratégie comporte deux risques: le Conseil fédéral aura plus de difficultés à assumer la responsabilité d'ensemble en raison du découpage par département et la mise en œuvre du projet pourrait subir de nouveaux retards. La Délégation des finances avait donc prévu de s'informer en 2009 de manière approfondie sur la stratégie de mise en œuvre. Toutefois, bien que les départements aient élaboré toute une série de propositions, la délégation a dû se contenter de prendre acte du fait que le Conseil fédéral n'allait décider de la suite des opérations que dans le courant du mois de février 2010. Les premières mesures concrètes ne pourront donc être mises en œuvre que dans le cadre du budget 2011.

⁵ 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.

La Délégation des finances regrette que la stratégie d'examen des tâches initiale ait été remplacée et le calendrier plusieurs fois modifié. Elle examinera sa mise en œuvre de manière approfondie dans le cadre du budget 2011, en collaboration avec les Commissions des finances.

2.3.3 Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire

Les art. 44 LOGA et 42 à 46 LFC constituent la base légale de la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). Le projet de réforme GMEB a été évalué au moyen d'une procédure à plusieurs niveaux durant sa phase pilote de 1996 à 2001. En novembre 2001, le Conseil fédéral a présenté son premier rapport d'évaluation au Parlement; il a depuis lors décidé diverses mesures d'optimisation. Dans son message du 24 novembre 2004 relatif à la révision totale de LFC, il a en outre formulé sa stratégie en matière de GMEB et annoncé qu'il présenterait un nouveau rapport après quatre ans. Les commissions de surveillance ont par ailleurs souhaité une analyse de la gestion administrative axée sur les performances et les résultats, en Suisse et à l'étranger.

Le 4 novembre 2009, le Conseil fédéral a approuvé le rapport d'évaluation GMEB 2009 à l'attention du Parlement⁶. A la lumière de ce rapport, le Conseil fédéral a en outre chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'analyser trois options (1. consolidation de la GMEB, 2. développement de la GMEB et 3. modèle de gestion axé sur les résultats pour l'ensemble de l'administration fédérale) sous l'angle de leur coût et de leurs avantages et de lui soumettre ses conclusions dans le délai d'un an.

Le rapport d'évaluation GMEB 2009 a été transmis à la Commission des finances du Conseil des Etats pour examen. Dès que les résultats de l'évaluation de la Commission des finances du Conseil des Etats et de l'analyse par le DFF des trois options susmentionnées seront disponibles, soit probablement en 2011, la Délégation des finances se penchera de nouveau sur l'évolution de la GMEB.

2.3.4 Inspections des finances de l'administration fédérale

En vertu de l'art. 11 LCF, les inspections des finances de la Confédération sont responsables du contrôle de la gestion financière dans leur champ d'activité. Elles dépendent directement de la direction des entités correspondantes, mais exercent leurs tâches de contrôle de manière indépendante et autonome. Leurs règlements internes doivent être approuvés par le Contrôle fédéral des finances (CDF) qui est chargé de s'assurer de l'efficacité des contrôles effectués par les inspections des finances et de pourvoir à la coordination. Il peut également édicter des directives

⁶ Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire. Evaluation et suite de la procédure (09.088 – rapport d'évaluation du Conseil fédéral du 4.11.2009).

techniques. Les inspections des finances lui communiquent leurs programmes de révision annuels ainsi que tous leurs rapports; ils lui annoncent immédiatement toute irrégularité de portée fondamentale ou d'importance financière considérable. Actuellement, l'administration fédérale compte quinze inspections des finances.

De 2006 à 2008, le CDF a procédé à l'évaluation de la qualité et de l'efficacité de toutes les inspections des finances. Pour ce faire, il a utilisé l'instrument d'auto-évaluation de la qualité (Quality-Self-Assessment-Tool «Q-SAT») de l'Association suisse d'audit interne. À l'aide de cet outil, les inspections des finances ont réalisé leur auto-évaluation, avant que celle-ci soit analysée et contrôlée sur la base d'échantillons par le CDF. Les rapports intermédiaires de fin 2006 et fin 2007 avaient déjà donné de bons résultats. Ils ont été confirmés par le rapport final de janvier 2009. Le CDF a conclu que les conditions d'un contrôle efficace étaient dans l'ensemble remplies, en particulier que les résultats des contrôles étaient communiqués en temps opportun et adressés aux bons destinataires et que, la plupart du temps, les inspections suivaient la mise en œuvre des recommandations. Le CDF a constaté un léger déficit de connaissances particulières dans les petites inspections et de documentation dans les domaines de la planification et de l'exécution des contrôles.

À la lumière des rapports intermédiaires susmentionnés, la Délégation des finances a aussi examiné la question d'un lien plus étroit des inspections des finances avec le CDF (en particulier en subordonnant les inspections directement au CDF). Bien qu'une telle solution permette de renforcer l'indépendance des organes de révision de l'administration fédérale, le CDF est favorable au maintien des structures actuelles. Il estime qu'elles permettent de tenir compte du fait qu'il appartient aux directions des offices de répondre de l'utilisation judicieuse, rentable et économe des crédits qui leur sont attribués et des actifs qui leur sont confiés. Une inspection des finances directement rattachée à la direction de l'office est proche des affaires courantes et dispose de connaissances approfondies du domaine de compétence de ce dernier. C'est pour cette raison que le CDF est d'avis qu'une inspection des finances ne doit pas être rattachée à l'échelon du secrétariat général.

En 2007 déjà, le CDF a institué une conférence des chefs des inspections des finances afin de faciliter les échanges de connaissances, d'informations et d'expériences. Il a en outre décidé de formuler ses exigences en matière de standards à respecter et de critères de qualité sous forme d'instruction spécialisée ayant force obligatoire.

La Délégation des finances estime que l'organisation pragmatique actuelle des inspections des finances et leur rattachement par principe à l'échelon de l'office ont fait leurs preuves et que, le cas échéant, le CDF doit examiner les dérogations (inspections à l'échelon du département) cas par cas. La Délégation des finances soutient et appuie les efforts du CDF qui visent à garantir le professionnalisme des inspections des finances de la Confédération.

2.3.5 Autorités de contrôle en matière d'alcool; révision de la législation sur l'alcool

Au cours de ses près de 80 années d'existence, la loi sur l'alcool a connu plusieurs révisions partielles. Elle ne répond toutefois plus aux réalités économiques et sociales d'aujourd'hui. Les interventions de l'Etat sur le marché sont massives, les procé-

dures compliquées et laborieuses. Un inventaire des tâches effectué dans le cadre du projet de révision a permis de répertorier 50 acteurs (Confédération, cantons, tiers) qui assument des tâches relevant de la politique en matière d'alcool. A l'échelon de la Confédération, les questions relatives à l'alcool sont traitées par onze offices auxquels sont confiées diverses tâches dans ce domaine.

En 2007, le chef du Département fédéral des finances (DFF) a chargé un groupe de travail d'examiner les tâches de la Confédération en rapport avec l'alcool et de proposer des mesures de rationalisation dans le domaine d'activité de la Régie fédérale des alcools (RFA). Dans son rapport interne du 31 août 2007, ce groupe de travail a constaté un important potentiel d'optimisation dans les domaines de la fiscalité et des contrôles. Il a également relevé qu'il était nécessaire d'intervenir au niveau structurel de l'exécution des tâches.

La grande complexité et la rigidité des structures ont incité la Délégation des finances à approfondir le sujet lors d'un entretien, fin juin 2009, avec le directeur de la RFA. Elle se félicite de constater que le Conseil fédéral a décidé de mettre la révision de la loi sur l'alcool à profit pour réexaminer la répartition des tâches à l'échelon de la Confédération, déterminer les cas dans lesquels il est nécessaire d'intervenir au niveau structurel et proposer les mesures de rationalisation qui s'imposent. La délégation est d'avis qu'il est judicieux de se fonder sur les travaux préparatoires susmentionnés (inventaire des tâches, rapport du groupe de travail) pour optimiser les tâches relevant de la politique en matière d'alcool de la Confédération. Ces mesures permettront aux organes de contrôle concernés de mieux tirer parti des synergies dans le domaine de l'alcool. La refonte de la loi sur l'alcool permet en outre d'examiner l'opportunité d'une éventuelle réintégration des tâches de la RFA dans l'administration fédérale centrale.

Dans la lettre qu'elle a adressée au Conseil fédéral le 27 août 2009, la Délégation des finances a souligné la nécessité d'accorder une attention particulière aux structures de conduite. Elle estime en outre qu'il serait judicieux d'examiner l'opportunité de faire appel à des consultants extérieurs à l'administration afin de promouvoir un assainissement des structures qui soit objectif et ciblé. Elle est de plus tout particulièrement sensible au fait que le nouveau régime fiscal qui sera mis en place permettra d'abandonner la législation par produit.

La Délégation attend de la révision de la loi sur l'alcool qu'elle permette à la Confédération de fortement simplifier et clarifier les structures correspondantes. Elle va suivre cet objet avec attention.

3 Contrôles effectués par département

3.1 Autorités et tribunaux

3.1.1 Visite d'information de la sous-délégation 1 auprès de la Délégation administrative

En vertu de l'art. 65, al. 1, LParl, la Délégation administrative (DA) exerce la surveillance sur les Services du Parlement (SP) qui, en vertu de l'art. 64, al. 1, sont chargés d'assister l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions. Les compétences de la DA sont précisées à l'art. 20 OLPA qui dispose notamment qu'elle est chargée de surveiller la conduite des affaires et les finances des SP. La DA a notamment la compétence d'établir les projets de budget et de comptes de l'Assemblée fédérale, de conclure, modifier et résilier les rapports de travail du personnel des SP, d'approuver le règlement des SP et de définir les modalités du suivi et de l'obligation de faire rapport en ce qui concerne les SP. Pour sa part, la Délégation des finances est chargée de contrôler et de surveiller l'ensemble des finances de la Confédération. La collaboration et la coordination entre les deux délégations font l'objet d'un accord datant de 1999.

La visite d'information effectuée en décembre 2009 a porté sur les compétences, les méthodes de travail et la collaboration des deux délégations. Elle a en particulier permis de se pencher sur la surveillance financière sur les SP, sur la manière de traiter les dépassements de crédit et sur l'approbation de l'affectation à des classes de traitement de fonctions de cadre des SP. L'augmentation marquée du nombre de postes aux SP au cours de ces dernières années a également été abordée. La Délégation des finances a pris acte du fait que, au cours de ces dernières années, les SP ont fortement développé les prestations destinées au Parlement – notamment grâce au développement d'une informatique de plus en plus complexe –, amélioré les relations publiques, repris certaines tâches auparavant assumées par l'administration fédérale et fortement renforcé la sécurité au sein du Palais du Parlement. Cela étant, les SP sont également tenus de mettre en œuvre de la réduction de 1 % du crédit alloué pour le personnel dans le budget 2010 décidée par le Parlement. La direction des SP et la DA doivent faire face aux diverses exigences des organes du Parlement et des députés tout en respectant les décisions du Parlement en matière de finances.

En guise de conclusion à cette visite d'information, la Délégation des finances constate que la collaboration entre les deux délégations a fait ses preuves, que le CDF garantit une surveillance indépendante des finances des SP. Elle a toutefois constaté que le règlement de 1999 doit être réactualisé et que, notamment, la surveillance de la Délégation des finances relative aux rapports de travail doit être adaptée au contenu de l'Arrangement 2009 conclu avec le Conseil fédéral (voir ch. 2.1.1).

3.1.2 Révision auprès du Tribunal administratif fédéral

Le 1^{er} janvier 2007, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a repris les activités assumées jusque-là par 36 commissions fédérales et services départementaux de recours pour former une seule autorité judiciaire indépendante. La création de cette nouvelle structure a nécessité la mise en place de services financiers, comptables et du personnel, raison pour laquelle le Contrôle fédéral des finances (CDF) a décidé de procéder à une révision d'unité administrative. Cette révision, effectuée en 2009,

a montré que la comptabilité et la gestion du personnel étaient conformes aux principes de la régularité. Les recommandations formulées par le CDF ont essentiellement porté sur le contrôle interne qu'il a estimé perfectible. Il a en outre fait un certain nombre de recommandations dans les domaines de l'attribution des droits d'accès SAP, de la documentation et du suivi des comptes. Le TAF a assuré le CDF qu'il allait les mettre en œuvre.

Le CDF a en revanche constaté un problème dans le domaine des salaires. En effet, le TAF versait une indemnité de résidence trop élevée à ses salariés travaillant à Zollikofen (échelon 13 au lieu de 12). Le CDF était d'avis que les bases légales en vigueur ne permettaient pas de verser une telle indemnité. L'Office fédéral du personnel (OFPER) s'étant également rallié à ce point de vue, le CDF a invité le TAF à verser à ses collaborateurs une indemnité conforme aux dispositions jusqu'à l'entrée en vigueur d'un régime dérogatoire. Le TAF a entre-temps procédé à la correction demandée.

3.2 Département fédéral des affaires étrangères

3.2.1 Gestion immobilière à l'étranger

Dans deux rapports de révision (ambassades de Suisse en Albanie et en Russie), le Contrôle fédéral des finances (CDF) avait souligné divers problèmes relevant de la gestion immobilière à l'étranger. Il a critiqué le manque de communication entre le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et la réglementation trop floue des responsabilités. Vu l'importance financière considérable de la gestion de l'immobilier de la Confédération, la Délégation des finances a décidé d'approfondir les constatations du CDF et a envisagé des solutions avec des responsables du DFAE et de l'OFCL.

Suite à ces discussions, en collaboration avec l'OFCL, le DFAE a pris les mesures qui s'imposaient pour améliorer la gestion immobilière qui s'avère plus délicate à l'étranger qu'en Suisse. Le DFAE et l'OFCL ont conclu une convention dans le cadre d'une ordonnance qui règle désormais clairement les tâches et compétences de l'OFCL et des autres unités de l'administration fédérale dans les domaines de la gestion de l'immobilier et de la logistique⁷. Ainsi, l'OFCL est chargé de mettre à la disposition de l'administration fédérale civile les locaux dont elle a besoin, y compris à l'étranger. Les frais générés à l'étranger sont imputés à la Direction des ressources et du réseau extérieur (DRE) comme c'est le cas en Suisse dans le cadre du modèle du locataire. Cette façon de procéder garantit la transparence des coûts. A l'avenir, l'OFCL sera en mesure de faire ressortir les frais des représentations à l'étranger par site. La nouvelle réglementation sera appliquée à partir de 2010.

Eu égard au poids financier pour la Confédération de la gestion immobilière, non seulement en Suisse, mais également à l'étranger, la Délégation des finances se félicite de la convention passée entre le DFAE et l'OFCL.

3.2.2

Visite d'information de la sous-délégation 2 auprès de la Direction du développement et de la coopération

La réorganisation de la Direction du développement et de la coopération (DDC), d'une part, et le cadre, les instruments et le contrôle des résultats de la coopération au développement, de la coopération avec l'Europe de l'Est et de l'aide humanitaire, d'autre part, ont été au centre de la visite d'information que la sous-délégation 2 a effectuée en février 2009. La Délégation des finances s'est déjà penchée en 2008 sur la réorganisation de la DDC (voir rapport d'activité 2008⁸, ch. 3.2.3).

La réorganisation de la DDC vise une modification en profondeur de son organisation et de ses méthodes de travail ainsi qu'un recentrage thématique et géographique de ses activités. Elle a notamment pour but de doter la DDC de structures de direction plus efficaces et plus opérationnelles. C'est à cette fin que l'inspection des finances et le domaine de l'audit ont été rattachés au Secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Cela étant, le DFAE a gardé une section chargée du contrôle de gestion interne qui procède également à des contrôles systématiques sur place.

La sous-délégation 2 souscrit à l'orientation de la réorganisation. Elle est consciente que les efforts ne déploieront leurs effets qu'après un certain temps. En ce qui concerne le contrôle de gestion, la sous-délégation estime que le système en place est relativement lourd et coûteux. La DDC est consciente de cette problématique et a déjà pris des mesures correctrices dans le cadre de la réorganisation. A cet égard, la Délégation des finances estime qu'une séparation claire entre révision (audit) et contrôle de gestion est primordiale.

La sous-délégation s'est également intéressée aux adjudications. Le soin apporté aux adjudications est un facteur particulièrement important dans le domaine de la coopération au développement bilatérale de la DDC. Chaque fois que c'est possible et opportun, la DDC doit créer une situation de concurrence afin de garantir un emploi efficace des moyens alloués. Cette dernière partage d'ailleurs le point de vue de la Délégation des finances qui estime qu'il est important de se procurer certains biens et services sur place.

Les discussions ont également porté sur l'aide bilatérale et multilatérale. Si l'augmentation à 0,5 % du revenu national brut (RNB) des moyens affectés à l'aide publique au développement devait ne pas aboutir, la Suisse ne pourra pas maintenir ses contributions multilatérales au niveau actuel eu égard au plafonnement à 40 % du 11^e crédit-cadre de l'aide multilatérale imposé en décembre 2008 par le Parlement⁹. Dans le contexte économique et financier actuel, la DDC estime que cette part au prochain crédit-cadre devrait atteindre 46 %. A défaut de fonds supplémentaires, la Suisse sera contrainte de se retirer de certains projets d'aide multilatérale.

⁸ Rapport de la Délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2008.

⁹ Arrêté fédéral concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (arrêté fédéral du 8.12.2008).

La Délégation des finances continuera de s'intéresser à la réorganisation de la DDC et gardera un œil particulièrement attentif sur le contrôle de gestion.

3.2.3 Efficacité de l'aide publique au développement de la Suisse

En 2008, conformément aux directives de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Suisse a consacré 2210 millions de francs à l'aide publique au développement, soit 189 millions de francs (ou 9 %) de plus qu'en 2007. Cette croissance découle principalement de l'augmentation des dépenses pour les requérants d'asile en provenance des pays en voie de développement. Le ralentissement de la croissance économique qui, en 2008, avait conduit à une baisse de 2,4 % du RNB a également influé sur la part au RNB de l'aide publique au développement de la Suisse qui est passée de 0,37 % en 2007 à 0,41 % en 2008.

Dans les deux arrêtés fédéraux du 8 décembre 2008 concernant les crédits-cadres pour la continuation de la coopération technique et de l'aide financière de la Direction du développement et de la coopération (DDC) ainsi que pour la continuation du financement des mesures économiques et commerciales du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), le Parlement avait demandé au Conseil fédéral de présenter en 2009 un message relatif à un crédit-cadre complémentaire visant à faire passer la part de l'aide publique au développement fournie par la Suisse à 0,5 % du RNB d'ici à 2015.

Le 21 octobre 2009, le Conseil fédéral a approuvé à l'intention du Parlement le rapport sur les arrêtés fédéraux du 8 décembre 2008 concernant la continuation de la coopération au développement¹⁰. Ce rapport montre les conséquences d'une augmentation à 0,5 % du RNB de la part de l'aide publique au développement sur les finances et sur la politique de développement de la Confédération. Selon le rapport, la croissance annuelle des dépenses annuelles de l'aide publique au développement devrait s'élever à 7,1 % pour atteindre l'objectif de 0,5 % en 2015. Les fonds supplémentaires cumulés représenteraient 775 millions de francs pendant la période de 2010 à 2013, puis 963 millions de francs de 2014 à 2015. Toutefois, le Conseil fédéral a adopté une stratégie de consolidation du budget de la Confédération pour les années 2011 à 2013 dans le cadre de laquelle il a chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'élaborer un programme de consolidation permettant d'alléger le budget de 1,5 milliard de francs par an par rapport au plan financier 2011 à 2013.

La Délégation des finances est consciente du poids financier de la coopération au développement. Elle s'est donc intéressée aux bases d'évaluation de l'OCDE en matière d'aide publique au développement et d'efficacité des moyens affectés.

La délégation a abordé ces questions lors d'un entretien avec le chef du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le directeur de la DDC. Ce dernier a expliqué qu'il incombe explicitement à la DDC de planifier et de réaliser ses propres projets de coopération au développement afin d'agir au niveau opérationnel. Il a

¹⁰ Rapport sur les arrêtés fédéraux du 8.12.2008 concernant la continuation de la coopération au développement (09.078 – rapport du Conseil fédéral du 21.10.2009).

insisté sur l'importance pour la coopération suisse de continuer de contribuer à la création d'une valeur ajoutée en valorisant sur place son capital de connaissances et d'expertise, raison pour laquelle l'un des buts de la réorganisation de la DDC (voir rapport d'activité 2008¹¹, par. 3.2.3) était de rendre l'aide publique suisse plus efficace et plus opérationnelle. Il a rappelé que la minimisation des frais généraux n'est pas un objectif en soi de la coopération au développement, car, dans ce cas, la DDC devrait limiter son action à des paiements de transfert.

La délégation a en outre constaté que, dans le cadre de la réorganisation de la DDC, le contrôle de gestion interne avait été restructuré et que l'inspection des finances et le domaine de l'audit avaient été centralisés en les rattachant au Secrétariat général. De l'avis de la chef du DFAE, cette mesure a permis de renforcer la densité des contrôles et que, en plus du respect des principes de la régularité et de la légalité, les évaluations permettent également de vérifier si les projets déploient les effets attendus.

La Délégation des finances se félicite des nouvelles structures de contrôle dans le domaine de la coopération au développement qui, grâce à des évaluations ciblées, permettront d'améliorer la transparence en matière de gestion de projet et de décompte. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) achèvera un audit dans le domaine de la coopération avec l'Europe de l'Est en 2010. Celui-ci a notamment pour but de distinguer la part des fonds qui sont véritablement engagés dans le projet de la part absorbée par la gestion du projet (frais généraux). La Délégation des finances s'informerera en temps opportun sur les résultats de l'audit du CDF.

3.3 Département fédéral de l'intérieur

3.3.1 Ecoles suisses à l'étranger

Cela fait un certain temps déjà que le DFI avait annoncé un rapport relatif à la stratégie et au financement des écoles suisses à l'étranger. Bien que les deux Commissions des finances l'aient expressément demandé à plusieurs reprises, ce rapport n'était disponible ni lors de l'examen du budget 2008, ni lors de l'examen du budget 2009. Lors d'une discussion avec le chef du DFI lors de la cinquième séance ordinaire 2008 de la délégation, celui-ci a indiqué 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 et que les résultats de cet examen seraient repris dans le rapport annoncé. Le 5 mai 2009, la Commission des finances du Conseil des Etats a finalement déposé une motion chargeant le Conseil fédéral de présenter ledit rapport en même temps que le budget 2010.¹²

¹¹ 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.

¹² Motion «Ecoles suisses à l'étranger. Bilan et perspectives» (09.3465 – motion de la Commission des finances du Conseil des Etats du 5.5.2009).

Le 19 août 2009, le Conseil fédéral a approuvé le rapport «Ecoles suisses à l'étranger. Bilan et perspectives».¹³ Ce rapport présente le modèle de subventionnement actuel et ses bases légales et s'interroge sur ses implications pédagogiques, organisationnelles et politiques et présente trois variantes au modèle en vigueur: 1) désengagement complet de la Confédération, 2) ajustement du système d'encouragement en réduisant à 10 millions de francs la subvention allouée ou 3) maintien d'une subvention de 20 millions de francs et redéfinition des objectifs de la Confédération au travers de ces écoles considérées comme des vitrines de la Suisse et de son système de formation et d'éducation.

La Délégation des finances a constaté que le rapport présente certes trois variantes ainsi que leurs avantages et inconvénients respectifs, mais il ne précise pas la variante à laquelle le Conseil fédéral accorde sa préférence. Elle a donc demandé au Conseil fédéral de l'informer sur la suite des opérations et sur les modifications de loi nécessaires. Dans sa lettre du 27 janvier 2010, le Conseil fédéral a indiqué accorder la priorité à la troisième variante prévoyant l'actualisation et l'optimisation du modèle actuel et le maintien de la subvention annuelle de 20 millions de francs. Il a également précisé que la mise en œuvre de ce modèle implique la révision de la LISE. Entre-temps, cet objet a été traité par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) qui a examiné ledit rapport du Conseil fédéral. Lors de la session d'hiver 2009, faisant suite à la proposition de la CSEC-N, le Conseil national a chargé le Conseil fédéral de préparer la révision de la loi en vue de la réalisation de la troisième variante. L'objet a été attribué à la CSEC-N pour la suite de la procédure. La Délégation des finances a donc mis un terme à ses travaux en la matière.

3.3.2 MétéoSuisse

Au cours de ces dernières années, l'accomplissement des tâches et le mode de financement de MétéoSuisse ont régulièrement été sous le feu de la critique. Pour cette raison, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a demandé au Contrôle fédéral des finances (CDF) de procéder à une évaluation approfondie de cet office. A partir du rapport du CDF, le Conseil fédéral a chargé le DFI, en décembre 2008, de démarrer rapidement une réforme générale de MétéoSuisse et de présenter des propositions avant la fin de 2009.

Le DFI a examiné trois variantes: 1) MétéoSuisse se concentre uniquement sur ses missions essentielles, 2) fournit en plus des prestations météorologiques pour l'aéronautique ou 3) fournit également des prestations commerciales. La Délégation des finances a pris acte de la décision du Conseil fédéral du 16 décembre 2009 de poursuivre et d'approfondir la variante 3. A cet égard, elle a relevé qu'il fallait tenir compte de différents facteurs, en particulier de la valeur informative de la comptabilité analytique, de la compensation des manques à gagner, du développement des prestations commerciales, du potentiel de centralisation des sites, de l'externalisation de certaines tâches et des partenariats. Le Conseil fédéral a prié le DFI de lui faire rapport sur l'avancement des travaux et la suite du projet avant fin 2010.

¹³ Rapport sur les Ecoles suisses à l'étranger – bilan et perspectives (rapport du Département fédéral de l'intérieur établi en réponse à la motion 09.3465 de la Commission des finances du Conseil des Etats du 5.5.2009, approuvé par le Conseil fédéral en date du 19.8.2009).

La Délégation des finances continuera de suivre cet objet et, en temps opportun, s'informeront de façon plus approfondie sur l'état du projet.

3.3.3 Procédure d'approbation des primes dans l'assurance obligatoire des soins

En janvier 2009, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a décidé d'évaluer la procédure d'approbation des primes dans l'assurance obligatoire des soins. La CdG-N ayant estimé que la plupart des questions qui se posaient relevaient de la Délégation des finances, elle a prié cette dernière d'inclure dans son programme de travail les questions formulées par sa sous-commission, compétente en la matière, relatives à l'approbation par l'OFSP des primes des caisses-maladie conformément à l'art. 61 LAMal. La Délégation des finances s'est penchée sur cette proposition d'enquête lors de sa séance de février 2009 et a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de réaliser une étude de faisabilité.

Dans son rapport intermédiaire du 3 août 2009, le CDF a constaté que l'examen en question était faisable. L'évaluation portera sur la procédure d'approbation par l'OFSP des primes dans l'assurance obligatoire des soins et a pour but de contrôler son opportunité et sa transparence. L'évaluation portera sur les aspects suivants: exécution du mandat de surveillance par l'OFSP; échelonnement des montants de primes lorsque les coûts diffèrent selon les cantons et les régions; séparation claire des charges et produits des divers assureurs-maladie, mais aussi entre l'assurance obligatoire des soins et les assurances complémentaires; composition et évolution des frais administratifs; prescriptions légales relatives aux réserves et placements; comportement des caisses dites bon marché et sélection des risques.

Dans le cadre de l'étude de faisabilité, le CDF a déjà pu faire état de certains résultats. Il est ainsi apparu que les bases légales régissant la surveillance et la procédure d'approbation des primes sont complètes et que l'OFSP dispose de toutes les informations dont il a besoin en la matière. Il s'agira ensuite d'évaluer la manière dont cet office exploite ces informations et d'en tirer les enseignements qui s'imposent. Le CDF a également constaté que les prescriptions relatives aux réserves légales ne sont pas optimales dans la mesure où elles ne sont pas fondées sur une approche axée sur le risque. Il a en outre relevé que les dispositions régissant les placements de l'assurance obligatoire des soins sont formulées de façon très générale; en comparaison avec les dispositions régissant les placements d'autres assurances sociales, la loi ne plafonne pas la part qui peut être placée sous forme d'actions. L'OFSP a par conséquent entrepris de réexaminer et de remanier les directives correspondantes.

Le CDF a prévu de rendre son rapport dans le courant de l'été 2010. La Délégation des finances reprendra l'examen de cet objet dès qu'elle aura pu en prendre connaissance.

3.3.4

Visite d'information de la sous-délégation 3 auprès de l'Office fédéral des assurances sociales

La sous-délégation 3 de la Délégation des finances a effectué, le 25 mars 2009, une visite d'information auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Le but de cette dernière était de dresser un état des lieux des dossiers relevant de la compétence de l'office, notamment la situation financière dans le domaine de l'Assurance-vieillesse et survivants (AVS) et de l'Assurance invalidité (AI).

Touchés de plein fouet par la crise sur les marchés financiers, les comptes annuels de l'AVS, de l'AI et de l'allocation pour perte de gain (APG) ont clôturé sur une perte sur placements d'un montant de 4,8 milliards de francs. Le rendement a été de -18,2 %. Contrairement au résultat sur placements, le résultat de la répartition a été positif (excédent de recettes de 541 millions de francs). Au 31 décembre 2008, l'état du fonds AVS, AI et APG était le suivant: AVS 38 452 millions de francs, AI -12 756 millions de francs, APG 1486 millions de francs. La stratégie d'investissement prévue pour l'année 2010 était de diminuer la part des actions, afin de disposer d'une réserve de liquidités de l'ordre de 50 % du montant des dépenses ordinaires. Fin 2008, ce fonds atteignait 51,6 % du total des charges ordinaires de l'AVS, de l'AI et de l'APG.

Pour ce qui concerne les perspectives financières, les tendances pour l'AVS sont claires. Par rapport à 2005, le nombre de rentiers à financer par actif va doubler d'ici 2025 à 2040 environ. Si rien n'est fait, cela impliquera que le fonds AVS sera vide d'ici la fin des années 2020. Selon l'évolution effective de l'économie ou du taux d'intérêt, l'échéance à laquelle ce fonds sera épuisé peut certes varier de quelques années, mais il n'en demeure pas moins que cette issue est certaine. La prochaine révision de l'AVS est prévue à l'horizon 2013/2015.

Par ailleurs, l'OFAS a présenté le plan d'assainissement de l'AI articulé en trois étapes: la 5^e révision de la loi sur l'AI, le financement complémentaire limité dans le temps et la 6^e révision de la loi sur l'AI.

Les résultats provisoires de la 5^e révision, qui visait une réduction du nombre de nouvelles rentes, semblent montrer une diminution significative du nombre de nouvelles rentes par rapport à 2003 (-40 %). Si ces résultats sont confirmés, la situation de l'AI sera stabilisée. Il restera alors à régler la question de l'héritage du passé. La seconde mesure d'assainissement est constituée par le pont de financement entre la 5^e et la 6^e révision, soit l'augmentation de 0,4 point de la TVA, et par la prise en charge de l'intérêt de la dette de l'AI par la Confédération. La première phase de la 6^e révision correspond, d'une part, à des réadaptations pour sortir de la rente et, d'autre part, à un nouveau mécanisme de financement. La seconde phase de la 6^e révision vise l'équilibre durable des comptes, ce qui passera notamment par un réexamen des rentes existantes.

La sous-délégation 3 est d'avis qu'il est indispensable que les mesures décidées puissent être mises en œuvre afin de stopper la dégradation de la situation du fonds. Elle souligne l'importance d'un résultat positif lors de la votation populaire afin d'éviter l'implosion du système. (L'augmentation de la TVA de 0,4 point a été acceptée en votation populaire le 27 septembre 2009.)

En ce qui concerne la prévoyance professionnelle, le degré de couverture des institutions professionnelles est passé de 117 % fin 2007 à 102,6 % fin 2008 et même 100,2 % fin février 2009. Cette évolution est principalement due à la dégradation des

marchés financiers. Des mesures d'assainissement doivent être prises pour éviter que la proportion des caisses de pensions dont le taux de couverture est inférieur à 90 % n'augmente. La sous-délégation 3 de la Délégation des finances partage l'avis de l'OFAS qui estime qu'il ne faudrait pas tarder avec les mesures d'assainissement. Les institutions concernées devraient intervenir dès que leur taux de couverture n'atteint pas 100 %. La sous-commission est en outre d'avis que toutes les caisses de pensions doivent être soumises à des conditions identiques. Enfin, elle met l'accent sur le caractère primordial de la votation sur le taux de conversion pour que le système puisse se maintenir.

Par ailleurs, le thème de la création d'un registre national des familles a également été évoqué lors de la discussion avec les représentants de l'OFAS. Divers scénarios quant au financement et à la date d'entrée en vigueur ont été abordés. Enfin, un point de situation relatif aux aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants a été dressé. La sous-délégation 3 est d'avis qu'une prolongation du programme devra être soumise à des conditions minimales à définir, telles que conditions financières ou conditions à respecter par les bénéficiaires. Il est par ailleurs indispensable d'éviter toute différence de pratique d'un canton à l'autre.

3.4 Département fédéral de justice et police

3.4.1 Mise en œuvre des Accords de Schengen et de Dublin

Depuis 2008, la Délégation des finances accompagne étroitement le Département fédéral de justice et police (DFJP) dans le cadre de la mise en œuvre des Accords de Schengen et de Dublin. Le DFJP lui fournit semestriellement un rapport de suivi idoine et la délégation s'entretient régulièrement de ce sujet avec la chef du DFJP. La mise en œuvre de ces accords est un projet extrêmement complexe qui revêt une grande importance pour la Suisse. La Délégation des finances a constaté avec satisfaction que l'adhésion de la Suisse à l'espace Schengen et Dublin suit son cours conformément au calendrier.

La participation opérationnelle de la Suisse à l'espace Schengen et Dublin a démarré le 12 décembre 2008 par la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures. Le 29 mars 2009, cette coopération opérationnelle a pu être étendue aux aéroports. La première phase de la mise en œuvre des Accords de Schengen et de Dublin peut donc être considérée comme achevée. La volonté politique exprimée par la décision du Conseil fédéral du 16 mai 2007 qui souhaitait une adhésion rapide à l'espace Schengen/Dublin a été mise en œuvre dans les délais et en respectant le crédit de paiement alloué.

Parallèlement, les travaux relatifs aux autres engagements de la Suisse vis-à-vis de l'Union européenne (UE) résultant des Accords de Schengen et de Dublin ont été poursuivis. Il s'agit pour l'essentiel

- du raccordement de la Suisse au système d'information sur les visas VIS;
- l'établissement de visas Schengen avec saisie des données biométriques;
- l'introduction de la partie nationale du système d'information Schengen (N-SIS);
- l'introduction des nouveaux permis pour étrangers avec saisie des données biométriques;

- le raccordement de la Suisse au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

En raison des problèmes importants qu'elle a rencontrés avec la mise en œuvre du VIS et du SIS II, l'UE a également relâché la pression dans ce domaine. Pour le moment, il n'est pas possible de prévoir avec précision la date à partir de laquelle le SIS II sera opérationnel. Quant au VIS, son exploitation pourrait démarrer fin 2010. Certains retards ne peuvent toutefois pas être exclus. En Suisse, les travaux préparatoires ont néanmoins été réalisés en respectant le calendrier.

Ainsi, la partie nationale du système d'information Schengen sera opérationnelle dès mi-2010.

L'UE poursuit continuellement le développement de divers systèmes dans le cadre des Accords de Schengen et de Dublin. Si elle veut éviter que l'UE ne résilie ces accords, la Suisse est tenue de reprendre ces nouveautés dont la mise en œuvre provoquera des frais supplémentaires non budgétisés.

La Délégation des finances a pu constater avec satisfaction que, jusqu'ici, la mise en œuvre des Accords de Schengen et de Dublin a suivi son cours et a en partie été conforme au calendrier. Elle relève toutefois que d'importantes étapes devront encore être franchies et que de nouveaux retards et des dépenses supplémentaires non budgétisées ne sont pas à exclure. La Délégation des finances continuera donc d'accompagner ce projet étroitement.

3.4.2 Accueil de détenus de Guantánamo

Les Etats-Unis ont décidé de fermer le camp de prisonniers de Guantánamo et, en 2008 déjà, avaient demandé de manière informelle à la Suisse d'examiner la possibilité d'accueillir un ou plusieurs anciens détenus. Le Conseil fédéral s'est à plusieurs reprises penché sur cette demande. Finalement, le 21 janvier 2009, il a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de clarifier un certain nombre de points (tels qu'aspects liés à la sécurité, conséquences financières ou implications juridiques) puis de lui présenter une proposition formelle portant sur l'accueil d'un ou de plusieurs anciens détenus de Guantánamo.

Lors de divers entretiens, la chef du DFJP a tenu la Délégation des finances informée de l'avancement des travaux correspondants qui ont été confiés à un groupe de travail interdépartemental. La Délégation des finances s'est avant tout intéressée aux conséquences financières – aussi à long terme – pour la Confédération.

Sur la base des résultats des investigations du groupe de travail et sous réserve de trouver un canton disposé à les recueillir, le Conseil fédéral a décidé, fin 2009, d'accueillir trois ex-détenus de Guantánamo, soit deux Ouïghours de nationalité chinoise et un Ouzbek.

Conformément à l'accord conclu avec les Etats-Unis, ceux-ci prennent les frais de voyage à leur charge et s'engagent en outre à verser pour chaque ancien détenu une somme forfaitaire en guise de participation aux frais d'entretien, de santé et de formation, montant reversé au canton d'accueil. Selon le Conseil fédéral, l'accueil

de trois ex-détenus n'aura pas d'autres conséquences pour la Confédération, ni sur le plan financier, ni en termes d'effectif.

En temps opportun, la Délégation s'informerait auprès du DFJP sur la clôture de cet objet.

3.4.3 Ressources supplémentaires pour les procédures d'asile et de naturalisation

Les prévisions budgétaires de l'Office fédéral des migrations (ODM) pour l'année 2009¹⁴ ont été faites sur la base de 10 000 demandes d'asile. Dans le courant de la seconde partie de 2008, le nombre de demandes a fortement augmenté et il est apparu qu'en 2009, il faudrait compter avec près de 15 000 à 16 000 demandes. Les ressources inscrites au budget étaient donc insuffisantes pour couvrir l'indemnisation des cantons, les dépenses d'exploitation des centres d'enregistrement et de procédure ainsi que les dépenses propres de l'ODM. Le Conseil fédéral a donc habilité le Département fédéral de justice et police (DFJP) à demander des moyens supplémentaires pour les procédures d'asile et de naturalisation dans le cadre du supplément I au budget 2009 et, notamment, 20 postes supplémentaires pour une durée limitée à fin 2011.

La Délégation des finances a abordé la question du problème de l'insuffisance des ressources pour les procédures d'asile et de naturalisation avec la chef du DFJP au début 2009 déjà. Elle a prié le DFJP de lui remettre un rapport sur l'évolution dans le domaine de l'asile, en particulier dans la perspective des premières expériences faites avec les Accords d'association à Dublin. Depuis le 12 décembre 2008, la Suisse participe à la collaboration opérationnelle instaurée par ces accords qui prévoient qu'une personne dont la demande d'asile a été rejetée par un Etat signataire ne peut plus présenter de nouvelle demande dans un autre Etat signataire. Il est difficile d'évaluer avec précision les répercussions financières de ces accords. Cela étant, chaque demande déposée dans un autre Etat signataire que la Suisse se traduit par une économie annuelle d'environ 18 000 francs.

Il est pratiquement impossible de faire des prévisions quant à l'évolution dans le domaine de l'asile, ce qui pose problème au DFJP lors de l'établissement du budget. La Délégation des finances est d'avis qu'il faut s'en tenir à une budgétisation réaliste tout en se réservant la possibilité, en cas d'évolution inattendue, de requérir des crédits additionnels au moyen de demandes précises et motivées de manière circonstanciée.

En ce qui concerne les ressources nécessaires à l'accomplissement des tâches dans le domaine de l'asile, la Délégation des finances s'est adressée au chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et l'a prié de bien vouloir apporter son soutien au DFJP pour résoudre le problème d'hébergement en cas d'augmentation imprévue du nombre de demandes d'asile. A la suite de cette demande, le DDPS et le DFJP ont abrogé la convention administra-

¹⁴ Message concernant le budget de la Confédération suisse pour l'an 2009 (08.041 – message du Conseil fédéral du 20.8.2008).

tive du 22 décembre 2005 passée entre le DFJP et le DDPS sur l'organisation d'urgence en matière d'asile et l'ont remplacé par une nouvelle convention garantissant que, dans la limite de ses possibilités, le DDPS continuera d'apporter son appui au DFJP pour répondre aux défis dans le domaine de l'asile.

Il est pratiquement impossible de faire des prévisions quant à l'évolution dans le domaine de l'asile, ce qui pose problème lors de l'établissement du budget. La Délégation des finances estime que, dans ce domaine également, il est indispensable de présenter le budget le plus réaliste possible, établi sur la base des données les plus récentes, en se réservant au besoin la possibilité de requérir des crédits additionnels au moyen de demandes circonstanciées.

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

3.5.1 Acquisitions du DDPS

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances a examiné deux rapports d'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) portant sur les acquisitions effectuées par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Le premier était consacré à l'examen des commandes passées par la Confédération auprès du groupe technologique RUAG et le second à certains aspects du projet du Département fédéral des finances (DFF) «contrôle de gestion stratégique des acquisitions» auquel armasuisse a participé.

1. Commandes passées par la Confédération auprès du groupe RUAG

Faisant suite à une demande de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N), la Délégation des finances a chargé le CDF, en 2008, de procéder à un audit de ce domaine. Le but de cet examen était de cerner dans quelle mesure les principes de la libre concurrence et du meilleur rapport qualité/prix sont respectés et, en particulier, de vérifier les marges pratiquées sur les commandes du DDPS en comparaison avec les commandes de tiers afin de vérifier l'absence de toute subvention croisée.

Comme le CDF l'a présenté dans son rapport d'audit, en 1999, les commandes du DDPS représentaient 86 % du chiffre d'affaires de RUAG. En 2007, cette part était tombée à 34 %, ce résultat étant dû à la nette augmentation de l'ensemble du chiffre d'affaires de RUAG elle-même résultant en premier lieu de l'acquisition d'entreprises en Suisse et à l'étranger. L'audit a également permis de constater que les marges réalisées sur les commandes du DDPS sont en moyenne légèrement inférieures à celles réalisées sur les commandes de tiers en Suisse. Le CDF a conclu à l'absence de financement croisé au profit de commandes de tiers et a relevé que les activités déficitaires avaient été soit vendues, soit abandonnées. Le CDF a en outre constaté que les dispositions régissant les acquisitions dans le secteur de l'armement sont respectées.

La Délégation des finances a donc pu rassurer la CPS-N et confirmer l'absence de toute subvention croisée. Elle a en outre transmis les conclusions du CDF aux deux CPS.

2. Contrôle de gestion stratégique des acquisitions chez armasuisse

En 2007, le Conseil fédéral avait appelé à plus de transparence dans le domaine des marchés publics et décidé la mise en place d'un contrôle de gestion stratégique des acquisitions permettant d'avoir une vision claire des achats de la Confédération (qui a acheté quels marchandises, équipements ou prestations, à qui et à quel prix?). L'introduction d'une statistique centralisée est un élément crucial de ce contrôle stratégique. Cette statistique implique l'attribution à chaque fournisseur d'un numéro unique d'identification valable pour l'ensemble de l'administration fédérale.

Lors d'un audit transversal effectué en 2006 dans le domaine des contrats de prestation de services, le CDF avait déjà recommandé l'introduction d'un tel numéro d'identification. Le DDPS n'a pas contesté l'importance d'un numéro d'identification unique, mais armasuisse a, pour son propre domaine d'activité, opté pour une formule basée sur un code numérique standardisé à l'échelon international. Dans le cadre de son audit effectué en 2009, le CDF a émis des doutes quant à l'opportunité et à l'efficacité de cette solution dans la perspective de la Confédération prise dans son ensemble. armasuisse a pris cette décision sans procéder à une analyse préalable des besoins et sans approfondir de solutions alternatives (telles que l'utilisation du numéro TVA ou la mise à profit de synergies avec le projet de la Confédération visant à attribuer un numéro d'identification unique à chaque entreprise). De plus, le CDF a constaté que ce projet conduit par le DFF contrevenait à certaines dispositions du droit des marchés publics. Il a également critiqué que le système en place ne donne aucune vue d'ensemble des frais et que son utilité ne saute pour le moins pas aux yeux. Le CDF a recommandé à armasuisse de se pencher sur la question de la cohabitation à venir de deux systèmes d'identification différents et, plus particulièrement, sur celle relative à la priorité qui devra être accordée à la solution en vigueur pour l'ensemble de la Confédération.

Pour la Délégation des finances, cet exemple montre une fois de plus que les projets complexes communs à plusieurs départements ne sont fréquemment pas conduits correctement. Elle continuera donc de s'intéresser de près à ce sujet fondamental.

3.5.2 **Systèmes électroniques de conduite et d'exploration; projets informatiques du DDPS**

Dans ses rapports d'activité des années précédentes, la Délégation des finances s'est exprimée sur divers projets de conduite et d'exploration du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS; rapport d'activité 2007¹⁵, ch. 5.5.7 «Système d'informations de conduite des Forces terrestres»; rapport d'activité 2008¹⁶, ch. 3.5.5 «Systèmes informatiques au DDPS»). Elle

¹⁵ 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 2007.

¹⁶ 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.

a notamment souligné les importants risques financiers encourus. En 2009 également, la délégation s'est régulièrement penchée sur l'avancement des projets du DDPS. Elle a été informée des importantes difficultés auxquelles le DDPS était confronté dans le cadre de ses projets informatiques, difficultés qui, en octobre 2009, ont fini par conduire le chef de l'Armée à décider l'arrêt des crédits pour les projets C4ISTAR. Le terme C4ISTAR désigne les instruments et les mesures qui sont utilisés comme plateforme pour la conduite intégrée des opérations. Cet arrêt a été décidé dans le contexte des rapports d'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) sur les projets «Système intégré d'exploration et d'émission radio», «Exploration électronique des Forces aériennes» et des programmes informatiques «C4ISTAR».

Les examens auxquels le CDF a procédé ont en substance montré que le domaine de la guerre électronique est opérationnel, mais que le DDPS n'a pas de stratégie globale et que la collaboration au sein du département est insuffisante. Le CDF a notamment recommandé de réunir les activités et les compétences relatives à l'exploitation des systèmes dans un centre de compétences, de définir les besoins de manière fiable et de renforcer la prise de conscience des coûts.

A l'occasion de sa séance de fin janvier 2010, la Délégation des finances a, une nouvelle fois, fait le tour de la situation des projets C4ISTAR. De 2000 à 2009, le Parlement a octroyé des crédits pour un montant total de 3,6 milliards de francs. L'arrêt des crédits susmentionné concernait des moyens financiers non encore engagés pour un montant de 1,1 milliard de francs, dont 800 millions ont été libérés par le chef de l'Armée fin novembre 2009 sur la base d'un premier contrôle. La libération des crédits pour les projets restants dépendra du résultat d'un examen approfondi qui devra confirmer les besoins de l'Armée et clarifier les exigences, l'engagement, l'exploitation des systèmes concernés et la compatibilité technique de ces derniers avec les systèmes opérationnels. Ces projets seront réexaminés et redéployés par le DDPS à la lumière des besoins de l'armée en 2010.

La Délégation des finances estime que les problèmes rencontrés lors du développement de divers systèmes électroniques de conduite et d'exploration sont préoccupants. Elle a donc décidé de traiter le sujet lors d'une visite d'information en 2010 et de l'approfondir lors d'un entretien avec le chef du DDPS.

3.5.3 Gestion immobilière au DDPS

La Délégation des finances s'est déjà penchée sur la gestion immobilière au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) au cours de ces dernières années (voir rapport d'activité 2008¹⁷, ch. 3.5.3). Les objectifs du DDPS en la matière sont définis dans la stratégie immobilière du département et dans le plan sectoriel militaire et sont opérationnalisés dans la stratégie de propriétaire.

¹⁷ Rapport de la Délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2008.

Pour assurer la réussite de la mise en œuvre de la stratégie immobilière du DDPS, le CDF avait, en 2008, 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 à la Délégation des finances 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 et de prestations d'exploitants relatives à l'immobilier. La délégation a en outre constaté qu'il était nécessaire de clarifier les règles relatives à la liquidation du parc immobilier du DDPS.

En juin 2009, la Délégation des finances a abordé ces divers sujets lors d'un entretien avec le chef et la secrétaire générale du DDPS d'où il est ressorti que les attentes envers le modèle du locataire, introduit dans le cadre du nouveau modèle comparable de la Confédération (NMC), n'avaient pas encore été satisfaites. L'introduction du NMC et du modèle de gestion immobilière du DDPS a pour objectif d'aiguiser la conscience des coûts et de promouvoir une utilisation parcimonieuse des ressources. Les unités administratives ont été invitées à analyser leurs besoins d'espace avec soin, à les intégrer dans une planification à moyen et long termes et à budgétiser les loyers correspondants. De l'avis du chef du département, la compréhension du NMC et la sensibilité pour les coûts doivent encore être renforcées au sein du DDPS. Il a en outre relevé que les projets de construction étaient gérés à l'échelon des crédits d'investissement et pas encore par imputation des prestations et des loyers. Il a conclu que ces éléments expliquent le manque de motivation relative à une mise en œuvre conséquente du NMC.

Les difficultés rencontrées dans la liquidation d'immeubles du domaine armasuisse constituent un problème supplémentaire. Ainsi, seule une petite partie des immeubles répond aux attentes du marché et il est en plus nécessaire de tenir compte des attentes des cantons et des communes. Il a également souligné que le département continuait de réduire les prestations d'exploitation, même si l'assainissement du parc immobilier n'avait pas encore pu être achevé. De l'avis de la Délégation des finances, en procédant de cette manière, le département risque de négliger l'entretien d'immeubles importants.

Le rapport du CDF d'août 2009 portant sur l'examen de l'accomplissement des tâches de l'Etat-major de planification de l'armée en sa qualité de locataire stratégique a confirmé les conclusions que la délégation a tirées de l'entretien avec le chef du DDPS. Dans ce rapport, le CDF recommande d'élaborer le plus rapidement possible les stratégies d'utilisation des immeubles encore manquantes et de réaliser les mesures qui découlent des stratégies déjà établies. Le DDPS a accepté les recommandations du CDF en soulignant toutefois qu'il est peu probable qu'il parvienne à les mettre en œuvre avant 2011.

Les tâches, les compétences et les responsabilités des services concernés doivent être clairement établies pour permettre au DDPS de gérer efficacement son parc immobilier. Il doit viser une mise en œuvre conséquente du point de vue de la gestion d'entreprise du NMC et du modèle du locataire. La Délégation des finances continuera de suivre de près la gestion immobilière au DDPS.

3.5.4

Projet POLYCOM; optimisation de l'alerte et de l'alarme

1. POLYCOM

En application du principe de la haute surveillance concomitante, la Délégation des finances suit l'évolution du projet de réseau de radiocommunication sécurisé POLYCOM depuis environ sept ans (voir rapport d'activité 2007¹⁸, ch. 5.5.2). Ce projet, lancé à l'initiative des cantons, a pour but la mise en place d'un réseau de radiocommunication national sécurisé reliant entre elles les autorités et les organisations assurant la sécurité et les secours. Chaque année au mois de mars, le Conseil fédéral présente à la Délégation des finances un rapport sur l'avancement du projet, ses aspects financiers ainsi que les scénarios relatifs aux risques susceptibles d'entraver la poursuite du projet et les propositions de solutions correspondantes.

Après un démarrage pour le moins lent et difficile, le projet s'est nettement accéléré au cours de ces dernières années, notamment à la suite des expériences faites lors des inondations en 2005 et 2007 et grâce à l'EURO 08 qui a joué un rôle de moteur important. Les onze réseaux partiels opérationnels à ce moment-là ont pu être connectés au printemps 2008. Durant l'EURO 08, les agents de police ont, pour la première fois, pu utiliser leurs radios individuelles pour des communications inter-cantonaux. En outre, en août 2008, un groupe de travail nouvellement constitué s'est attelé à la problématique de la couverture POLYCOM dans les tunnels ferroviaires. Fin 2009, quatorze cantons étaient raccordés au réseau POLYCOM, huit autres avaient voté les arrêtés relatifs au financement correspondant et deux cantons avaient pris la décision de principe de se raccorder à POLYCOM. Ainsi, à la fin de l'exercice sous revue, 24 cantons avaient opté pour POLYCOM.

Côté finances, la délégation a constaté une augmentation marquée des coûts. L'arrêté du Conseil fédéral de 2001 partait d'un coût total de 420 millions de francs (la Confédération et les cantons se partageant cette somme à parts égales), mais le compte-rendu du contrôle de gestion de mars 2008 a montré que, à ce moment-là, la Confédération et les cantons avaient déjà investi 729 millions de francs. En estimant que la Confédération va encore investir quelque 108 millions de francs, force est de constater que le projet aura finalement coûté deux fois plus que les prévisions initiales. Ces informations ont incité la Délégation des finances à se pencher de manière approfondie sur l'avancement du projet et sur les raisons de ce dépassement de coûts lors d'un entretien avec des représentants du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). A cette occasion, elle a pu constater que, désormais, la coordination du projet fonctionne bien et que, d'après les évaluations du DDPS, l'exploitation de POLYCOM est assurée jusqu'en 2025. La délégation estime en outre qu'une partie de l'augmentation des coûts est compréhensible; ainsi, à elle seule, l'accroissement des exigences en matière de sécurité dans les tunnels routiers a généré des dépenses supplémentaires pour un montant de 58 millions de francs. Malgré cela, préoccupée par cette évolution des coûts, la Délégation des finances accordera une attention particulière à la justification des dépenses supplémentaires et à l'évolution des frais de la Confédération et des cantons lors de l'examen du prochain rapport d'étape de mars 2010.

¹⁸ Rapport de la Délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2007.

2. Optimisation de l'alerte et de l'alarme

Diverses lacunes à l'échelon de la coopération au sein de la chaîne d'alerte et d'alarme sont apparues lors des intempéries d'août 2005. Le Conseil fédéral avait alors réagi en chargeant le DDPS de proposer les améliorations qui s'imposaient. Ce dernier a remis son rapport (Optimisation de l'alerte et de l'alarme en cas de danger naturel, rapport OWARNA – *Optimierung von Warnung und Alarmierung bei Naturgefahren*) fin décembre 2006. Ce rapport est à l'origine de la visite que la Délégation des finances a effectuée en octobre 2007 auprès de la Centrale nationale d'alarme (CENAL) de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) afin de s'informer sur la mise en œuvre des améliorations. A cette occasion, elle a pu constater que ce rapport avait permis de tirer d'importants enseignements des lacunes constatées lors des intempéries de 2005 et de prendre les mesures qui s'imposaient (voir rapport d'activité 2007¹⁹, ch. 5.5.1).

Fin juin 2009, la Délégation des finances a examiné la décision du Conseil fédéral du 25 mars 2009 relative à l'«alarme transmise à la population». Il ressort de la proposition correspondante du DDPS que le système d'alarme actuelle au moyen de sirènes doit être remplacé de toute urgence étant donné que, pour des raisons économiques, Swisscom a résilié les contrats relatifs à l'utilisation de ses réseaux pour l'alarme-eau dès 2012 et l'alarme générale dès 2015. Selon la décision du Conseil fédéral, les alarmes seront transmises grâce aux réseaux du DDPS, autrement dit de POLYCOM, ce qui occasionnera des coûts supplémentaires d'environ 30 millions de francs au cours de la période 2010 à 2015, les charges d'exploitation devant en revanche légèrement baisser. De l'avis du DDPS, la séparation de Swisscom présente un avantage pour la politique de sécurité dans la mesure où la nouvelle structure sera entièrement contrôlée par la Confédération et les cantons et que son fonctionnement sera garanti en cas de privatisation de Swisscom.

Pour sa part, la Délégation des finances estime que l'utilisation des réseaux de Swisscom permettrait elle aussi de continuer de garantir un service fiable aussi bien techniquement que du point de vue de la politique de sécurité tant il est vrai que, en sa qualité d'actionnaire majoritaire de Swisscom, la Confédération est tout à fait en mesure de contraindre Swisscom à assurer ce service en imposant la conclusion de contrats à long terme.

La Délégation des finances estime que, d'une manière générale, l'évolution du projet POLYCOM va dans le bon sens. Elle relève néanmoins que l'augmentation des investissements et des frais d'exploitation par rapport aux prévisions initiales soulève un certain nombre de questions. Elle accordera une attention particulière à ces aspects.

La Délégation des finances n'est pas persuadée que la variante d'alarme proposée par le Conseil fédéral qui prévoit la séparation du réseau de Swisscom constitue une alternative plus avantageuse que la solution actuelle. En sa qualité d'actionnaire majoritaire, la Confédération aurait les moyens de contraindre Swisscom à continuer d'assurer ce service à long terme. Partant de ce constat, la

¹⁹ 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 2007.

Délégation des finances a décidé de se pencher en 2010 sur la question fondamentale du rôle de la Confédération en sa qualité de propriétaire d'entreprises (en particulier en ce qui concerne La Poste, Swisscom et les CFF).

3.6 Département fédéral des finances

3.6.1 Train de mesures visant à renforcer le système financier suisse

En octobre 2008, le Conseil fédéral, la Banque nationale suisse (BNS) et la Commission fédérale des banques avaient 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. Ainsi, la Confédération a notamment contribué au renforcement des fonds propres de l'UBS en souscrivant un emprunt à conversion obligatoire d'un montant de 6 milliards de francs. La Délégation des finances avait approuvé le crédit correspondant à l'occasion d'une séance extraordinaire (voir rapport d'activité 2008²⁰, ch. 3.6.3).

Durant l'exercice 2009, lors de chaque entretien avec le chef du Département fédéral des finances (DFF), la Délégation des finances s'est informée sur l'état du marché financier suisse et sur la situation du secteur bancaire en général et des deux grandes banques suisses en particulier. Elle a notamment suivi avec attention la mise en œuvre du train de mesures décidé en octobre 2008, c'est-à-dire les alternatives d'action concernant l'emprunt à conversion obligatoire, le projet relatif à l'amélioration de la protection des déposants, le rôle et la responsabilité des différents acteurs dans le versement annoncé de parts salariales variables par l'UBS (boni) ainsi que les systèmes de rémunération susceptibles d'être mis en œuvre dans le secteur financier. Elle s'est également penchée sur les mesures que le Conseil fédéral a prises en rapport avec l'affaire UBS aux Etats-Unis.

La Délégation des finances a pris acte avec satisfaction que, le 20 août 2009, la Confédération a pu mettre fin à son engagement envers l'UBS. En vendant, à un prix d'attribution de 16 fr. 50 par action, les actions d'une valeur totale de 332 millions de francs à des investisseurs institutionnels suisses et étrangers et en revendant le droit au paiement des coupons de l'emprunt à UBS, la Confédération a dégagé un produit de 7,2 milliards de francs. La Confédération a donc pu réaliser un produit net de 1,2 milliard de francs, ce qui correspond à un rendement annuel supérieur à 30 %.

Indépendamment de ces aspects, la Délégation des finances a aussi rappelé régulièrement au chef du DFF, les conditions auxquelles elle a subordonné son assentiment à la demande de crédit urgent destiné au refinancement de l'UBS que le Conseil fédéral avait présentée en octobre 2008 soit, premièrement, une amélioration rapide de la protection des déposants, deuxièmement, la garantie que les conditions d'octroi de crédits – en particulier aux PME suisses – ne seront pas durcies et, troisièmement, des adaptations dans le domaine du gouvernement d'entreprise, en particulier des systèmes de rémunération dans le secteur financier.

²⁰ 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.

La Délégation des finances s'est également penchée sur le rôle et les responsabilités des organes qui ont été impliqués dans cette affaire. En ce qui concerne le corps législatif, elle a notamment relevé que si plusieurs commissions se sont régulièrement informées de l'évolution du dossier, force est toutefois de constater que leur travail assidu n'a guère débouché sur une attitude constructive du Parlement.

La Délégation des finances va continuer de surveiller la mise en œuvre du train de mesures avec une grande attention et s'informer régulièrement sur l'état du dossier.

3.6.2 Budget de la Confédération: situation actuelle et perspectives

Sous le signe de la dégradation de la conjoncture, la Délégation des finances a, lors de sa deuxième séance ordinaire d'avril 2009, fait un tour d'horizon de la situation générale et des perspectives financières de la Confédération. Elle a fait part de ses conclusions dans une lettre adressée au Conseil fédéral dans laquelle elle exprimait sa grande inquiétude quant aux finances de la Confédération dont l'évolution va probablement s'avérer problématique au cours de ces prochaines années.

Dans cette lettre, la délégation a estimé que, même s'ils sont moins ciblés que d'autres mesures ou projets entrepris par le Conseil fédéral au cours de ces dernières années (qui, dans la situation actuelle, doivent impérativement être mis en œuvre) et bien qu'ils exigent des efforts considérables, les programmes d'allègement assortis de blocages de crédits généraux deviendront probablement incontournables. La Délégation des finances a non seulement insisté plus particulièrement sur l'importance de l'examen des tâches (voir ch. 2.3.2), mais elle a également mentionné le rôle de la stratégie informatique (voir ch. 3.6.3) et de la gestion des risques (voir ch. 2.3.1).

Le Conseil fédéral a confirmé qu'il tenait à la réalisation des objectifs supérieurs de l'examen des tâches et souligné que seule une évolution contrôlée à long terme permettra de ménager une marge de manœuvre financière. Pour le Conseil fédéral, cette marge de manœuvre est non seulement une condition indispensable à une politique des dépenses stable et fiable, mais elle permet également de réagir efficacement à de nouveaux défis tels qu'un fléchissement de la conjoncture. Il a en outre relevé que, malgré l'excédent de charges, le budget 2010 respecte les exigences du frein à l'endettement, mais que des corrections se profilaient à l'horizon 2011 à 2013. En septembre 2009, le Conseil fédéral a chiffré ces corrections à 1,5 milliard de francs. Il a précisé qu'il entendait entreprendre ces corrections en allégeant d'autant le budget annuel de la Confédération au moyen d'un programme de consolidation dont il a fixé les paramètres en novembre 2009.

L'évolution probablement problématique des finances de la Confédération au cours de ces prochaines années préoccupe fortement la Délégation des finances. A l'instar des programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004, le programme de consolidation pour les années 2011 à 2013 peut certes constituer une mesure

immédiate de limitation des dépenses efficace à court et moyen termes. La Délégation des finances estime néanmoins qu'il est indispensable et urgent d'analyser la situation dans une perspective globale, c'est-à-dire en tenant simultanément compte des tâches et des ressources de la Confédération.

3.6.3 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. L'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) coordonne la mise en œuvre de ses directives par les départements et la Chancellerie fédérale et prépare les bases décisionnelles dont le CI a besoin et veille à ce que celui-ci reçoive les comptes-rendus adéquats. L'USIC est en outre chargée de diriger des projets et des programmes supradépartementaux.

La Délégation des finances s'était déjà intéressée à l'USIC en 2008 déjà (voir rapport d'activité 2008²¹, ch. 3.6.2). Elle a estimé 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.

En 2008 également, le Conseil fédéral avait chargé le CI de réexaminer ses structures de conduite dans le but de les simplifier, de mieux intégrer la conduite de l'informatique dans la ligne de chaque département, d'examiner l'opportunité d'une délégation de compétences au CI et, le cas échéant, de mettre en œuvre de manière conséquente les standardisations et centralisations qui s'avèrent judicieuses et efficaces (comme cela est notamment le cas pour la bureautique). La présidente du CI et le délégué à la stratégie informatique de la Confédération avaient en outre précisé que les solutions individuelles des départements devaient au moins être compatibles avec les systèmes principaux (par exemple SAP) et que les moyens supplémentaires en matière de TIC devaient être mieux intégrés dans le processus budgétaire.

En mai 2009, la Délégation des finances a examiné les progrès réalisés dans ces domaines lors d'une séance avec la présidente du CI, le délégué de l'USIC et le directeur de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). Cette rencontre a également permis d'aborder la conduite et le contrôle des grands projets IT. Le directeur de l'OFIT a estimé que la réussite d'un projet informatique dépend en premier lieu de l'unité administrative commanditaire et que le rôle de son office se limite à celui de fournisseur de prestations. De l'avis de son représentant, le rôle de l'USIC consiste à introduire et imposer des normes et des standards harmonisés à l'échelon fédéral, mais elle ne dispose d'aucun pouvoir de donner des instructions en ce qui concerne les applications spécifiques de chaque département. L'USIC a néanmoins déjà publié une méthode de conduite des projets informatiques (la méthode HERMES).

A l'issue de cette rencontre, la Délégation des finances s'est adressée par écrit au Conseil fédéral. Insistant sur l'importance d'un contrôle de gestion centralisé pour une allocation efficace des ressources lors de grands projets informatiques, la Délé-

²¹ Rapport de la Délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2008.

gation des finances a demandé au Conseil fédéral d'entreprendre toutes les démarches nécessaires à la mise en place le plus rapidement possible d'un tel contrôle centralisé et l'a prié de diligenter un examen général de la compatibilité des systèmes informatiques de la Confédération qui pourrait, par exemple, être confiée au délégué de l'USIC. En 2008, le Conseil fédéral s'était déjà engagé 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 relatifs aux projets stratégiques.

Dans sa réponse de juin 2009, le Conseil fédéral a souligné que les TIC doivent impérativement être soumises à un contrôle de gestion approprié et efficace, tant il est vrai que, pour la Confédération, elles impliquent chaque année des dépenses avec incidences financières de l'ordre du milliard de francs. Le Conseil fédéral s'est montré disposé à renforcer la conduite stratégique des TIC (dont font notamment partie la stratégie informatique de la Confédération, la stratégie de cyberadministration, les stratégies thématiques partielles, les processus TIC, les normes, les standards ou les méthodes) au moyen d'une gestion par portefeuille et de veiller à ce que l'USIC dispose de toutes les informations dont elle a besoin. Des rapports périodiques appropriés permettront également d'améliorer la transparence du portefeuille de projets et le contrôle de gestion correspondant dans toute l'administration fédérale. En revanche, le Conseil fédéral ne se montre pas disposé à centraliser le contrôle de gestion des projets TIC des départements, quelle que soit leur taille. Il est d'avis que cette tâche incombe à la ligne du processus correspondant et que seuls les programmes et projets dirigés de manière centralisée, notamment lorsqu'ils sont destinés à des prestations largement standardisées à l'échelon de l'administration fédérale dans son ensemble, doivent être soumis à un contrôle de gestion centralisé.

Fin janvier 2010, la Délégation des finances s'est penchée sur un rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) sur la stratégie de la Confédération en matière d'informatique. Le CDF a constaté que le mandat du Conseil fédéral de mai 2007 relatif à la clarification des rôles, des tâches et des compétences du CI et de l'USIC n'avait pas encore été mis en œuvre et que le respect des normes et standards n'était qu'imparfaitement surveillé. Le CDF est d'avis que le champ d'application de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF) donne lieu à des ambiguïtés, en particulier en ce qui concerne le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Il a par ailleurs constaté que l'OFIT et le DDPS disposent d'infrastructures parallèles dans le domaine de la gestion de clés publiques (*public key infrastructure*).

Eu égard à l'importance des moyens financiers engagés, la Délégation des finances est catégorique: le Conseil fédéral doit rapidement réaliser les réformes qui s'imposent et veiller à l'exploitation conséquente des synergies potentielles. Elle l'a donc invité à lui remettre, avant fin juin 2010, un calendrier de mise en œuvre de l'intervention parlementaire Noser²² et à lui faire simultanément part des décisions de principe qu'il a prises quant au champ d'application de l'OIAF et à la gestion de clés publiques.

²² Motion «Centralisation des fournisseurs de prestations IT» (07.3452 – motion Noser du 21.6.2007).

La Délégation des finances estime que les structures de conduite de l'informatique de la Confédération ne répondent pas encore aux exigences de la motion 05.3470 de la Commission des finances du Conseil national «Etablissement et mise en œuvre de normes et standards pour le domaine des technologies de l'information et de la communication».²³ Elle va par conséquent continuer d'insister pour une mise en œuvre rapide des réformes qui s'imposent et une exploitation conséquente des synergies potentielles.

3.6.4 Examen des subventions de construction

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié les forfaits par unité de surface qui, pour les bâtiments scolaires, constituent la plus importante méthode de calcul de la contribution de la Confédération. Les bases de calcul de la Conférence en matière de subventions de construction (CSC) précisent que les forfaits sont l'objet d'une surveillance permanente et qu'ils doivent être adaptés à l'évolution de la situation. Le CDF s'est plus particulièrement intéressé au respect de cette disposition. La CSC a confié la direction du projet «Examen des forfaits à la surface» est à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL).

L'examen du CDF a montré que les travaux en vue de l'adaptation des forfaits – dont le dernier ajustement remonte à 2001 – ont été entamés en 2004. Le CDF a constaté que le projet lui-même présentait d'importantes lacunes: définition insuffisante du mandat, de la solution et du plafond des honoraires. En raison du manque de moyens de l'OFCL, des mandataires externes ont été en partie rémunérés par d'autres offices fédéraux qui octroient aussi des subventions, ce qui a fortement contribué à la dilution des responsabilités. Le CDF a également critiqué la documentation relative aux objets qui est elle aussi lacunaire. Il a formulé des recommandations à l'attention de toutes les instances concernées par le projet, principalement en ce qui concerne la direction du projet, les délais, les objectifs, les prestations, les honoraires et la stratégie de surveillance des bases de calcul de la CSC.

La CSC a fait entrer en vigueur les nouveaux forfaits par unité de surface en juillet 2009. Ils ont été calculés sur la base de valeurs que l'OFCL a lui-même remaniées à partir du panier type soumis par les mandataires externes et d'objets existants.

3.6.5 Assainissement de la caisse de pensions des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF)

La caisse de pensions des Chemins de fer fédéraux suisses (CP CFF) a été créée le 1^{er} janvier 1999 avec un taux de couverture de 100 % financé par la Confédération.

²³ Motion «Etablissement et mise en œuvre de normes et standards pour le domaine des technologies de l'information et de la communication» (05.3470 – motion de la Commission des finances du Conseil national du 26.8.2005).

Elle se trouve en situation de découvert depuis plusieurs années. A la fin de 2008, le découvert atteignait quelque 3 milliards de francs, en particulier en raison du rendement insuffisant des placements. A ce découvert s'ajoute le fait que la caisse comprend une proportion très élevée de bénéficiaires de rentes (environ 63 % du capital de prévoyance sert à couvrir les rentes), ce qui complique le processus d'assainissement. 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. Cela étant, la CP CFF a notamment fait valoir que la retraite des femmes de la génération d'entrée et la modification des bases actuarielles n'avaient pas suffisamment été prises en compte lors de sa création.

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 maintenant de trouver une solution pour le découvert des bénéficiaires de rentes de vieillesse et de rentes d'invalidité. En 2008, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet présentant quatre variantes. Trois d'entre elles prévoyaient une recapitalisation de la CP CFF par la Confédération (de 0,7 à 3,2 milliards de francs selon la variante). La quatrième variante consistait en une solution sans participation financière de la Confédération.

Le Conseil fédéral estime qu'une aide fédérale est nécessaire pour assurer l'assainissement de la CP CFF. Il avait donc chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'élaborer, avant fin 2009, un message prévoyant une contribution fédérale de 1148 millions de francs. Cette solution prévoit que la Confédération prenne en charge le défaut de couverture qui était imputable aux bénéficiaires de rentes de vieillesse à fin 2006 et les coûts résultant de l'abaissement du taux d'intérêt technique de 4 % à 3,5 %, déduction faite des pertes subies par la caisse de pensions en raison de prestations non financées (découlant notamment de départs volontaires à la retraite anticipée). Ce modèle s'inspire de la procédure adoptée pour PUBLICA. Celle-ci avait en effet reçu de la Confédération un versement unique destiné au financement de la réserve mathématique manquante de ses bénéficiaires de rentes, par suite de la réduction du taux d'intérêt technique. En outre, cette solution tient compte du fait que plus de 80 % des bénéficiaires de rentes de vieillesse de la CP CFF sont d'anciens bénéficiaires de rentes de la Confédération qui, jusqu'à la fin de 2004, bénéficiaient de l'égalité de traitement avec les bénéficiaires de rentes de la Confédération. Selon toute vraisemblance, ce modèle ne permettra pas d'assainir durablement la CP CFF. C'est pourquoi le Conseil fédéral attend de la part des CFF et de leurs collaborateurs qu'ils fournissent une contribution complémentaire substantielle à l'assainissement de leur caisse de pensions. La commission parlementaire compétente du conseil prioritaire examinera le message du Conseil fédéral²⁴ dans le courant du printemps 2010 et le Parlement pourra en débattre durant la session d'été 2010.

La Délégation des finances a suivi ce dossier de manière continue au cours de ces deux dernières années et, à l'occasion de divers entretiens avec des représentants du DFF, s'est informée sur les divers paramètres de la stratégie d'assainissement (voir les rapports d'activité 2007²⁵, ch. 3.4, et 2008²⁶, ch. 2.3.6). Il appartient dorénavant

²⁴ Message sur la modification de la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (10.000 – message du Conseil fédéral du 5.3.2010).

²⁵ 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 2007.

aux deux Commissions des finances de procéder à l'évaluation des aspects financiers de l'assainissement de la CP CFF et de leurs répercussions sur le budget de la Confédération. Elles consigneront leurs conclusions dans un co-rapport à l'attention de la commission parlementaire compétente.

3.7 Département fédéral de l'économie

3.7.1 Mesures de stabilisation conjoncturelles

En automne 2008, la situation économique mondiale s'est détériorée à un point tel que même la Suisse dont le marché domestique jouissait d'une bonne situation a été rattrapée par ce ralentissement général. A l'époque, la durée et la gravité de la récession n'étaient guère prévisibles raison pour laquelle le Conseil fédéral avait opté pour une réponse échelonnée à la situation conjoncturelle. Il a déclenché une première phase de mesures en novembre 2008, utilisant ainsi une partie de la marge de manœuvre qui subsistait dans le budget 2009 dans le cadre du frein à l'endettement pour proposer au Parlement d'augmenter certaines dépenses de manière ciblée, afin d'apporter un soutien direct à la demande. La situation économique ayant continué à se détériorer depuis lors, le Conseil fédéral a, dans un message²⁷ de février 2009, proposé de lancer une deuxième phase de mesures de stabilisation. Les répercussions financières de ces mesures ont été résumées dans une demande de crédit à part (supplément Ia au budget 2009). Cette deuxième phase de mesures a complètement épuisé la marge de manœuvre financière résiduelle de 700 millions de francs affectés à des dépenses supplémentaires susceptibles de soutenir la conjoncture (infrastructures routières et ferroviaires, projets réalisés dans le cadre de la nouvelle politique régionale, encouragement de l'innovation et de la recherche, programmes dans les domaines de l'énergie et de l'environnement).

Fin mai 2009, à l'occasion d'un entretien avec la chef du Département fédéral de l'économie (DFE), la Délégation des finances a approfondi les points forts et l'avancement de la mise en œuvre des mesures de stabilisation et elle s'est renseignée au sujet des travaux préparatoires relatifs à la troisième phase. Dans une perspective plus particulièrement financière, la délégation s'est intéressée aux répercussions des mesures sur le budget de la Confédération et du point de vue du frein à l'endettement. Elle a également demandé à la chef du DFE comment son département entendait mesurer l'efficacité des mesures réalisées au titre de la stabilisation conjoncturelle.

Mi-juin 2009, constatant que les prévisions conjoncturelles s'étaient encore détériorées, le Conseil fédéral a décidé une troisième phase de mesures de stabilisation conjoncturelles. Il a proposé au Parlement d'allouer quelque 400 millions de francs supplémentaires pour des mesures visant en premier lieu à atténuer les conséquences

²⁶ Rapport de la Délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2008.

²⁷ Message concernant la deuxième phase des mesures de stabilisation conjoncturelle: supplément Ia au budget 2009 et autres mesures (09.013 – message du Conseil fédéral du 11.2.2009).

de la hausse rapide du chômage.²⁸ Avec ces mesures de stabilisation, l'entier du volant budgétaire restant dans le cadre du frein à l'endettement sera exploité pour 2010.

Les effets des trains de mesures conjoncturelles sont, par expérience, difficiles à mesurer, ne serait-ce qu'en raison de l'effet d'opportunité (c'est-à-dire des projets qui auraient été réalisés même en l'absence des mesures en question). Il est important pour la politique de stabilisation à venir de pouvoir disposer d'informations fiables sur les effets des programmes d'impulsion déjà réalisés. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral à l'intention de faire évaluer chaque mesure prise dans le cadre du programme de stabilisation conjoncturelle.

La Délégation des finances reprendra ce dossier sur la base du rapport d'évaluation. Elle se réserve la possibilité de charger, en temps opportun, le Contrôle fédéral des finances (CDF) de procéder à des investigations complémentaires.

3.7.2 Visite d'information de la sous-délégation 1 après de l'Office fédéral de l'agriculture

A la fin du mois de janvier 2009, les organisations faîtières agricoles et laitières et la Confédération se sont mises d'accord sur un train de mesures visant à alléger le marché laitier impliquant un engagement supplémentaire de la Confédération de 14 millions de francs. La suppression du contingentement laitier au 1^{er} mai 2009 conformément à l'art. 36a, al. 1, LAgr a été l'occasion pour la sous-délégation 1 de s'entretenir avec des représentants de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et de s'informer de la situation sur le marché du lait.

La baisse au plan mondial du prix du lait à la production en 2008, l'évolution des taux de change, de même que le tassement de la consommation résultant de la situation économique difficile ont notamment réduit les possibilités d'exportation de fromage suisse. Cette situation a contraint les transformateurs à produire davantage de lait en poudre et de beurre. Etant donné que ces produits ne se vendant qu'à très bas prix et que les livraisons de lait demeurent élevées, le prix du lait est soumis à une pression continue. Fin 2008, le prix du lait sur le marché suisse était inférieur d'environ 30 centimes à celui pratiqué sur le marché communautaire. En vertu de l'art. 13 LAgr, la Confédération peut, dans le cadre d'une évolution extraordinaire du marché, participer aux frais occasionnés par des mesures limitées destinées à alléger le marché, à condition que les organisations intéressées fournissent elles aussi des efforts adaptés. Dans le cas d'espèce, la branche a notamment accepté de couvrir l'assainissement du marché du lait en poudre, admis que les producteurs paient une taxe maximale de 1 centime par litre de lait vendu, limitée dans le temps, pour les mesures d'allègement du marché et consenti à renoncer à demander des quantités supplémentaires.

²⁸ Message relatif à la loi fédérale sur des mesures de stabilisation conjoncturelle temporaire dans le domaine du marché du travail et des technologies de l'information et de la communication (09.062 – message du Conseil fédéral du 10.8.2009).

A l'issue de sa visite d'information, la sous-délégation est parvenue à la conclusion que, outre les problèmes découlant des organisations et de leurs structures, l'influence que l'Etat a exercée de longues années durant sur l'agriculture est en partie à l'origine des difficultés qui jalonnent la transition vers le marché libre. La Délégation des finances avait décidé de s'informer de nouveau sur la situation du marché du lait à la fin de 2009. A cette occasion, elle a pu constater que les mesures prises au printemps 2009 avaient notamment permis de réduire les stocks de beurre et que, en raison des difficultés rencontrées sur le marché, la branche laitière s'était, avec le soutien de la Confédération, réorganisée et, dans le courant de l'été 2009, avait fondé l'Interprofession du lait au sein de laquelle la production, d'une part, la transformation et le commerce, d'autre part, sont représentés paritairement pour répondre aux défis de la libéralisation du marché du lait.

Le 21 octobre 2009, le Conseil fédéral a décidé une nouvelle série de mesures. Il a notamment prévu de débloquer 4,5 millions de francs du fonds d'importation du beurre. Avec les 16 millions de francs de la branche, ce sont un peu plus de 20 millions de francs qui peuvent être consacrés aux mesures d'allègement du marché des matières grasses du lait. La principale mesure consiste à augmenter de 18 millions de francs le crédit destiné aux mesures de compensation des prix prévues pour les produits relevant de la loi sur les produits agricoles transformés (loi chocolaterie²⁹) grâce à une compensation interne à l'OFAG. Le Parlement a adopté cette mesure dans le cadre du second supplément au budget 2009.³⁰

La Délégation des finances ne clôt pas le dossier. Elle se tiendra régulièrement au courant de l'évolution de la politique agricole et de ses répercussions sur les finances de la Confédération.

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

3.8.1 Nouvelles péréquation financière dans le domaine des routes nationales

Avec l'introduction de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) au 1^{er} janvier 2008, la propriété des routes nationales est passée des cantons à la Confédération. A cette date, l'Office fédéral des routes (OFROU) a pris le relais des cantons en matière de construction, d'entretien et d'exploitation des routes nationales. L'achèvement du réseau des routes nationales demeure néanmoins une tâche commune aux cantons et à la Confédération. Cette nouvelle répartition des tâches doit permettre de réaliser des économies annuelles de l'ordre de 100 millions de francs. C'est dans ce contexte que, en 2008, la Délégation des finances avait effectué une visite auprès de la filiale de Winterthur de l'OFROU, notamment pour s'informer sur les répercussions financières de la période de transition et sur les nouvelles structures en place à l'OFROU.

²⁹ Loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS 632.111.72).

³⁰ Arrêté fédéral concernant le second supplément au budget 2009 (arrêté fédéral du 2.12.2009).

Elle s'était également fixé pour objectif d'accorder toute son attention à ce domaine dont le poids financier est considérable et de veiller 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 (voir le rapport d'activité 2008³¹, ch. 3.8.1).

En mai 2009, la Délégation des finances a rencontré des représentants de l'OFROU pour discuter des économies susmentionnées. L'office a présenté de manière détaillée les domaines dans lesquels des gains d'efficacité (amélioration du rapport coût/bénéfice) et de rationalité (application du principe en vertu duquel le payeur est aussi le décideur, renonciation à tout ce qui n'est pas indispensable) peuvent être réalisés ainsi que les mesures qui permettront de les réaliser. Pour ce qui est de l'exploitation des routes, les gains d'efficacité pourront atteindre 10 à 25 millions de francs par an dans le domaine de l'entretien. Cette économie découle pour l'essentiel du fait que 11 unités territoriales ont pris la relève de 24 services cantonaux. En ce qui concerne la concentration sur l'indispensable, les économies devraient atteindre 110 à 180 millions de francs. Ces dernières peuvent notamment être réalisées en renonçant à la réalisation de certains éléments au-delà des obligations légales et au financement d'investissements qui profitent en premier lieu à des tiers. Les gains d'efficacité découlant de l'optimisation des adjudications (tels qu'économies d'échelle ou réduction de frais généraux et de frais de planification) et de la réorganisation, c'est-à-dire de la centralisation des tâches de maître d'ouvrage ne peuvent pas encore être évalués. L'harmonisation des intervalles d'entretien permettra également de réaliser des économies, mais celles-ci n'interviendront qu'à plus long terme. L'OFROU prévoit de procéder à l'évaluation des gains d'efficacité et de rationalité à la fin de 2010.

La Délégation des finances continuera de s'intéresser aux gains d'efficacité dans le domaine des routes nationales et veillera tout particulièrement à ce que les économies réalisées soient clairement établies et documentées.

4 Remarques finales

La Délégation des finances remplit sa mission principalement en exerçant la haute surveillance de manière concomitante. Un tel accompagnement permet d'évaluer les processus décisionnels en cours et, à la différence d'un contrôle a posteriori, permet le cas échéant de corriger, pendant qu'il en est encore temps, les effets indésirables constatés. Les travaux de la délégation déploient ainsi également un effet préventif. Par ailleurs, son attitude toujours très restrictive et rigoureuse dans ses décisions et dans son appréciation y a également contribué, comme cela ressort tout particulièrement dans les domaines du personnel et des crédits supplémentaires avec avance ordinaire.

Il est dans l'ordre naturel des choses que, dans le présent rapport, la Délégation des finances rende essentiellement compte des faits et constatations qui font l'objet de controverses ou de critiques. Il convient toutefois de souligner expressément les

³¹ 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.

nombreux objets pour lesquels la Délégation des finances a abouti à des conclusions positives, raison pour laquelle elle dresse au Conseil fédéral et à l'administration fédérale ses remerciements pour la bonne gestion financière et pour l'emploi, dans l'ensemble efficace et ménager, des ressources publiques.

La Délégation des finances adresse également ses sentiments de reconnaissances aux collaboratrices et collaborateurs de son secrétariat pour leur inlassable engagement au service de la surveillance financière et au Contrôle fédéral des finances (CDF) pour la surveillance qu'il exerce sur les finances de la Confédération. Malgré un environnement de plus en plus complexe, le CDF a, comme à l'accoutumée, accompli sa tâche avec efficacité et clairvoyance.

