

# 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

du 19 mars 2008

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

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

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

Nous vous donnons un aperçu des principales affaires traitées en 2007.

19 mars 2008

Au nom de la Délégation des finances  
des Chambres fédérales:

Le président, Ernst Leuenberger, député au Conseil des Etats  
Le vice-président, Bruno Zuppiger, conseiller national

## Table des matières

<b>Liste des abréviations</b>	<b>4987</b>
<b>1 La haute surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération en 2007</b>	<b>4990</b>
<b>2 Mandat et organisation</b>	<b>4991</b>
2.1 Tâches et compétences	4991
2.2 Composition de la délégation	4991
2.3 Séances et aperçu des affaires traitées	4992
2.4 Coordination des activités des commissions et délégations de surveillance	4993
2.5 Départ du secrétaire	4994
2.6 Nouveau chef du SPFA	4995
<b>3 Questions fondamentales et thèmes transversaux</b>	<b>4995</b>
3.1 Nouveau modèle comptable de la Confédération	4995
3.2 Exercice de la haute surveillance sur la nouvelle péréquation financière	4996
3.3 Inspections des finances	4997
3.4 Assainissement de la caisse de pensions des Chemins de fer fédéraux suisses	4998
3.5 Budget 2008: Information (mise en œuvre des mesures d'économie/réexamen des tâches)	4999
3.6 Budget 2008 du Contrôle fédéral des finances	5000
3.7 Monitoring des recettes	5001
<b>4 Personnel et crédits</b>	<b>5002</b>
4.1 Questions générales relatives au personnel	5002
4.1.1 Arrangement 2002 entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances	5002
4.1.2 Droit du personnel, gestion du personnel et système de plages salariales	5005
4.1.3 Recours à des experts externes par l'administration fédérale	5007
4.1.4 Personnel externe et personnel imputé à des crédits d'équipement	5008
4.2 Questions particulières relatives au personnel	5010
4.2.1 Vue d'ensemble	5010
4.2.2 Conditions d'engagement de Carla Del Ponte	5010
4.3 Crédits	5011
4.3.1 Office fédéral des constructions et de la logistique demande d'un crédit supplémentaire de 110 millions de francs	5011
4.3.2 Administration fédérale des finances: crédit supplémentaire de 7 milliards de francs pour le versement du produit de la vente d'or à l'AVS	5012
4.4 Autres crédits	5012

<b>5 Autres contrôles effectuées par Département</b>	<b>5013</b>
5.1 Autorités et tribunaux	5013
5.1.1 Visite d'information de la section 1 auprès du Tribunal administratif fédéral à Berne	5013
5.2 Département fédéral des affaires étrangères	5015
5.2.1 Visite d'information de la section 2 auprès de la Direction des ressources et du réseau extérieur et de la Division politique V	5015
5.3 Département fédéral de l'intérieur	5017
5.3.1 Visite d'information de la section 3 auprès de Swissmedic	5017
5.3.2 Maisons suisses à l'étranger	5019
5.3.3 Programme d'évaluation des médecines complémentaires	5020
5.3.4 Assurances du domaine des EPF	5021
5.3.5 Evaluation de la remise d'appareils auditifs par l'assurance-invalidité et l'assurance-vieillesse et survivants	5022
5.3.6 Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants/assurance-invalidité	5024
5.4 Département fédéral de justice et police	5025
5.4.1 Démission du procureur général de la Confédération et de trois procureurs fédéraux	5025
5.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	5025
5.5.1 Visite d'information de la section 3 auprès de la Centrale nationale d'alarme	5025
5.5.2 POLYCOM	5026
5.5.3 Championnat d'Europe de football 2008 en Autriche et en Suisse	5028
5.5.4 Liquidation de matériel de l'armée	5029
5.5.5 armasuisse: vente d'immeubles	5030
5.5.6 Surveillance des projets secrets et du renseignement	5031
5.5.7 Système d'informations de conduite des Forces terrestres	5033
5.6 Département fédéral des finances	5034
5.6.1 Visite d'information de la section 1 auprès de l'Administration fédérale des douanes à Kaiseraugst	5034
5.6.2 Transformation et rénovation du Palais du Parlement	5036
5.6.3 Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information MELANI	5037
5.6.4 Caisse fédérale de compensation: fonctionnement et sécurité des applications logicielles	5038
5.6.5 Unité de stratégie informatique de la Confédération: stratégie suisse de cyberadministration ( <i>e-government</i> )	5039
5.6.6 Trésorerie fédérale	5040
5.6.7 Procédures auxquelles la Confédération est partie	5040
5.7 Département fédéral de l'économie	5041
5.7.1 Visite d'information de la section 1 auprès de l'Office fédéral de l'agriculture	5041
5.7.2 Office fédéral de l'agriculture: subventions aux organisations d'élevage	5043
5.7.3 Sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld	5044

5.7.4 Secrétariat d'Etat à l'économie: garantie et assurance contre les risques à l'exportation	5045
5.8 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	5046
5.8.1 Visite de la section 2 auprès de l'Office fédéral des transports	5046
5.8.2 Office fédéral des routes: développement de nouvelles structures en vue de la nouvelle péréquation financière	5048
5.8.3 Swisscom: ventes d'immeubles	5049
5.8.4 Augmentation du crédit pour les contrôles policiers du trafic des poids lourds à partir de 2008	5050
<b>6 Conclusions</b>	<b>5051</b>

## Liste des abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
APG	Allocation pour perte de gain
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BLS	Chemin de fer Berne-Lötschberg-Simplon
BNS	Banque nationale suisse
CCDJP	Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CdC	Centrale de compensation
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CdF	Commission des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commission de gestion
CEMG	Chef de l'état-major général
CENAL	Centrale nationale d'alarme
CFC	Caisse fédérale de compensation
CFE	Chemins de fer fédéraux suisses
Cgfr	Corps des gardes-frontière
CPS	Commission de la politique de sécurité
CPSur	Conférence des présidents des commissions et délégations de surveillance
CSG	Conférence des secrétaires généraux
CSSS	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
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
DélCdG	Délégation des commissions de gestion
DélFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DP	Direction politique

DRE	Direction des ressources et du réseau extérieur (du DFAE)
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA
E	Conseil des Etats
EPF	Ecole polytechnique fédérale
EURO	Championnat d'Europe de football
FTP	Financement des projets d'infrastructure des transports publics
GDA	Groupement de l'armement
GMEB	Géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
GRE	Garantie suisse contre les risques à l'exportation (a été remplacé par la SERV au 1 <sup>er</sup> janvier 2007)
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
LAgr	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (RS 910.1)
LAI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20)
LCD	Loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (RS 241)
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, RS 614.0)
LCRF	Loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité, RS 170.32)
LET	Loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (loi sur l'entreprise de télécommunications, RS 784.11)
LFC	Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, RS 611.0)
LGV	Raccordement aux LGV, raccordement aux lignes ferroviaires à grande vitesse
LLGV	Loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (loi sur le raccordement aux LGV, RS 742.140.3)
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)
LPTh	Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques, RS 812.21)
MELANI	Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information
N	Conseil national
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NMC	Nouveau modèle comptable de la Confédération
OE	Ordonnance du 14 novembre 2007 sur l'élevage (RS 916.310)

OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFI	Office fédéral de l'informatique
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFROU	Office fédéral des routes
OILC	Ordonnance du 14 décembre 1998 concernant la gestion immobilière et la logistique de la Confédération (RS 172.010.21)
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
OPersT	Ordonnance du 26 septembre 2003 relative aux conditions de travail du personnel du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral (RS 172.220.117)
OWARNA	Projet d'optimisation de l'alerte et de l'alarme en cas de danger naturel ( <i>Optimierung von Warnung und Alarmierung bei Naturgefahren</i> )
PA2011	Politique agricole 2011
PEMC	Programme d'évaluation des médecines complémentaires
PS	Parti socialiste suisse
RAP	Risque de l'acheteur privé
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RUAG	Entreprises suisses d'armement
SAP	Service d'analyse et de prévention
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SER	Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche
SERV	Assurance suisse contre les risques à l'exportation (a succédé à la GRE au 1 <sup>er</sup> janvier 2007)
SIC FT	Système d'information de conduite des Forces terrestres
SPFA	Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin
SRS	Service de renseignement stratégique
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
TAF	Tribunal administratif fédéral
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TPF	Tribunal pénal fédéral
UE	Union européenne
UEFA	Union des associations européennes de football

# Rapport

## 1

### **La haute surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération en 2007**

Le compte de financement 2007 de la Confédération fait apparaître un excédent de 4,1 milliards de francs, soit un solde de 3,2 milliards plus élevé que celui qui figurait au budget. Cette différence est due pour deux tiers à des recettes supplémentaires et pour un tiers à des dépenses moins importantes que prévu. Par rapport au compte 2006, qui se soldait par un excédent de 2,5 milliards de francs, le résultat de l'exercice 2007 marque une nette amélioration. La dette n'a toutefois diminué que de 2,6 milliards pour atteindre 121 milliards de francs. Cette différence s'explique par l'adaptation de la notion de dette aux normes internationales et à la définition qu'en donne le modèle comptable des cantons.

Malgré la bonne situation actuelle des finances fédérales, la Délégation des finances a, durant l'exercice sous revue, exercé une surveillance concomitante critique et conséquente sur l'ensemble des finances de la Confédération. Elle a traqué avec obstination tout signe d'inefficacité ou de prodigalité de l'administration et, chaque fois que cela s'avérait nécessaire, a exigé des solutions plus économiques. Grâce à ses connaissances approfondies des processus internes de l'administration et compte tenu de ses pouvoirs de haute surveillance, elle peut souvent infléchir, pendant qu'il en est encore temps, le cours d'affaires ou de développements insatisfaisants. Par ses travaux d'audit et de révision, le Contrôle fédéral des finances (CDF) lui apporte à cet égard un appui précieux. Etant donné que les demandes correspondantes tenaient compte dans une large mesure des exigences strictes qu'elle a formulées au cours de ces dernières années, la Délégation des finances a pu donner son aval à une grande partie des affaires concernant le personnel et les crédits supplémentaires soumis à son approbation.

A l'issue de chacune de ses séances ordinaires, la Délégation des finances fait un compte-rendu oral aux commissions des finances (CdF) sur les principales affaires qu'elle traite. Lorsqu'un message a des conséquences financières importantes pour la Confédération, la délégation propose aux commissions des finances (CdF) de rédiger un co-rapport au sens de l'art. 50, al. 2, de la loi sur le Parlement (LParl, RS 171.10) et, lorsque l'objet ou la problématique sont importants, elle les invite à apporter des éclaircissements supplémentaires.

En raison de ses droits à l'information et de regard étendu, la Délégation des finances a souvent connaissance d'affaires et de dossiers qu'il est indispensable de traiter de manière confidentielle. Ne serait-ce que par sa taille restreinte, elle offre toutes les garanties nécessaires à cet égard. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'administration l'informe souvent ouvertement sur les difficultés rencontrées dans la gestion de certains dossiers. Pour assurer le maintien de ces rapports de confiance, la Délégation des finances fait preuve d'une grande retenue dans la divulgation de ses constatations et n'en autorise la publication que si un intérêt public prépondérant le justifie eu égard à la portée et aux implications politiques de l'affaire concernée.

## **2 Mandat et organisation**

### **2.1 Tâches et compétences**

Les tâches et les compétences variées de la Délégation des finances sont définies principalement dans la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, RS 171.10), mais également dans d'autres actes législatifs.

Ainsi, la Délégation des finances examine et surveille l'ensemble des finances de la Confédération (art. 51, al. 2, LParl). Elle fait rapport aux commissions des finances et leur soumet des propositions (art. 51, al. 4, LParl).

En vertu de l'art. 169 de la Constitution, le secret de fonction ne constitue pas un motif qui peut être opposé aux délégations particulières des commissions de contrôle prévues par la loi. Conformément à l'art. 154, al. 2, LParl, la Délégation des finances a donc le droit de consulter les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre une décision ainsi que les documents qui doivent rester secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement. Elle a également le droit d'entendre des personnes en qualité de témoin.

En application de l'art. 14, al. 1, de la loi sur le contrôle des finances (LCF, RS 614.0), la délégation reçoit tous les rapports et tous les documents relatifs à la surveillance exercée par le Contrôle fédéral des finances.

La Délégation de finances est en outre informée au fur et à mesure des décisions du Conseil fédéral, accompagnées des co-rapports correspondants (art. 154, 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).

Elle est chargée d'approuver, au nom et pour le compte du Parlement, des crédits de paiement urgents – appelés crédits supplémentaires avec avance ordinaire – et des crédits d'engagement urgents, en vertu des art. 34, al. 1, et 28, al. 1, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération du 7 octobre 2005 (LFC, RS 611.0).

En outre, certaines mesures relatives au traitement des cadres supérieurs de la Confédération à partir de la classe 32 exigent l'assentiment de la Délégation des finances, conformément à un accord passé avec le Conseil fédéral en 2002.

Enfin, elle procède successivement à des visites d'information ou de contrôle auprès des offices et des services de l'administration fédérale.

### **2.2 Composition de la délégation**

Les commissions des finances désignent en leur sein les membres de la Délégation des finances, composée de trois membres de chaque commission. La délégation se constitue elle-même (art. 51 LParl). Un conseiller national et un député au Conseil des Etats en assurent la présidence à tour de rôle pendant un an.

## Composition de la Délégation des finances

Pendant l'année sous revue, la Délégation des finances était composée comme suit:

---

<i>Président</i>	<i>Vice-président</i>
Urs Hofmann, conseiller national	Hans Fünfschilling, député au Conseil des Etats

---

<i>Première section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Autorités et tribunaux	Urs Hofmann, conseiller national
– Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	Simon Epiney, député au Conseil des Etats
– Département fédéral des finances	Urs Hofmann, conseiller national

---

<i>Deuxième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Département fédéral des affaires étrangères	Bruno Zuppiger, conseiller national
– Département fédéral de l'économie	Hans Fünfschilling, député au Conseil des Etats

---

<i>Troisième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Département fédéral de l'intérieur	Hans Lauri, député au Conseil des Etats
– Département fédéral de justice et police	Marianne Kleiner, conseillère nationale
– Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	Marianne Kleiner, conseillère nationale

---

### 2.3 Séances et aperçu des affaires traitées

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a tenu six séances ordinaires, chaque séance durant de un à deux jours. En outre, elle s'est réunie à 4 reprises à l'occasion des sessions parlementaires pour des entretiens ou des séances extraordinaires consacrées essentiellement à l'examen de dossiers urgents. Elle a également rencontré la Délégation des commissions de gestion (DélCdG). Les trois sections de la Délégation des finances ont procédé au total à sept visites d'information ou de contrôle. Le tableau 1 ci-après fournit un aperçu du nombre d'affaires traitées.

**Comparaison d'une année à l'autre des affaires traitées (2006 et 2007)**

	2006 nombre	en millions de francs	2007 nombre	en millions de francs
Propositions de rémunération de cadres supérieurs (conformément à l'arrangement 2002)	20	–	21	–
Demandes de crédits de paiement avec avance ordinaire				
– total	13	308	7	7195
– approuvées	12	306	7	7195
– rejetées	1	2	–	–
Demandes de crédits additionnels (crédits d'engagement)				
– total	4	204	1	8
– approuvées	3	18	1	8
– rejetées	1	186	–	–
Rapports de révision et d'inspection du CDF	145	–	124	–
Décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière	136	–	187	–

## 2.4 Coordination des activités des commissions et délégations de surveillance

Alors que les dix commissions parlementaires dites législatives ont pour tâche d'exercer leur action légale formatrice chacune dans un domaine bien défini comme la sécurité, les institutions sociales, l'économie, l'environnement ou la formation et la recherche, les commissions et les délégations dites de surveillance accomplissent leurs activités de haute surveillance sur l'ensemble des tâches du Conseil fédéral et de l'administration. Leur travail revêt dès lors un caractère universel.

Etant donné la complexité grandissante des activités des pouvoirs publics et du fait que la ligne de partage entre finances et gestion n'est pas hermétique, les organes parlementaires de la haute surveillance doivent de plus en plus étroitement coordonner leur action dans le temps et dans la matière. Cette coordination est assurée à divers niveaux et prend des formes diverses.

La Délégation des finances se félicite de la collaboration fructueuse au cours de l'exercice sous revue. Il est à noter qu'en 2007, la Conférence des présidents des commissions et délégations de surveillance (CPSur) ne s'est réunie qu'à une seule reprise. La séance du mois de décembre a dû être reportée en raison de retards dans le renouvellement de membres et de présidents. Elle aura lieu en mars 2008. Ces

séances permettent notamment de coordonner les programmes de travail des organes de surveillance.

La coordination a également été assurée à l'échelon des sous-commissions des CdF et des CdG qui ont tenu des séances communes pour examiner les comptes et le budget du domaine des Ecoles polytechniques fédérales (EPF) ainsi que les comptes et les rapports de gestion des entreprises proches de la Confédération (CFF, Swisscom, La Poste, RUAG, Skyguide).

La Délégation des finances et la Délégation des commissions de gestion ont intensifié leurs relations en coordonnant plus étroitement leurs activités dans le domaine des projets secrets (voir ch. 5.5.6 ci-après).

Le secrétariat de la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) est intégré au secrétariat des commissions et de la Délégation des finances et facilite du même coup la coordination entre ces organes. La DSN établit son propre rapport d'activité à l'attention des deux commissions de surveillance (CdF, CdG), de la Délégation des finances et des commissions des transports et des télécommunications.

Les secrétariats des organes de surveillance se sont en outre rencontrés à 6 reprises pour des séances de coordination. En plus de ces séances, les collaborateurs des secrétariats concernés ont entretenu des contacts directs qui leur ont permis d'assurer une collaboration permanente lors du traitement de dossiers communs.

## **2.5 Départ du secrétaire**

Faisant valoir son droit à une retraite anticipée, Christian Ayer a quitté ses fonctions le 31 décembre 2007 après 30 ans passés au service des commissions et de la Délégation des finances.

Chrisian Ayer est entré au service du Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin (SPFA) en qualité de collaborateur scientifique. Succédant à Fritz Bucher, il a repris la direction du secrétariat le 1<sup>er</sup> août 1990. Sa longue carrière au service de la surveillance financière et sa formation d'avocat lui ont permis d'acquérir une vaste expérience. Sa connaissance des dossiers et son sens aigu de la haute surveillance sur les finances fédérales étaient impressionnants et, conjointement avec ses contacts à tous les échelons de la Confédération, ont largement contribué à l'efficacité de la Délégation des finances. Il s'est acquis l'estime et le respect des membres des organes parlementaires qu'il a accompagnés durant toutes ces années, organes auxquels la Délégation de surveillance de la NLFA est venue s'ajouter en 1999. Il a également entretenu d'excellents contacts avec le Contrôle fédéral des finances dont les inspections constituent un outil important de la surveillance exercée sur le ménage fédéral.

La Délégation des finances remercie vivement Chrisitiant Ayer pour le travail qu'il a su accomplir avec spontanéité, générosité et un grand sens de l'humour.

## **2.6**

### **Nouveau chef du SPFA**

Mark Schipperijn a repris les rênes du SPFA au 1<sup>er</sup> novembre 2007. Diplômé de l'Université de Genève et de l'École polytechnique fédérale de Zurich en tant qu'ingénieur en géologie et géophysique, M. Schipperijn a également étudié à l'INSEAD à Fontainebleau où il a obtenu un Master of Business Administration (MBA) en 1990. Au cours des années qui ont suivi, il s'est spécialisé dans les domaines de l'industrie, des holdings et de la banque. En 1996, il est entré au service de l'Etat de Genève en qualité de directeur financier et de projets au Département des constructions et des technologies de l'information.

La Délégation des finances lui souhaite la bienvenue dans ses nouvelles fonctions. Elle espère que ce poste exigeant lui apportera de nombreuses satisfactions et se réjouit d'une collaboration fructueuse.

## **3**

### **Questions fondamentales et thèmes transversaux**

### **3.1**

#### **Nouveau modèle comptable de la Confédération**

L'administration fédérale a introduit un nouveau modèle comptable (NMC) au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Le système comptable de la Confédération a fait l'objet d'une révision approfondie pour satisfaire aux exigences croissantes de la gestion financière. Le NMC est axé sur deux nouvelles orientations fondamentales. La première réside dans le fait que le NMC place les processus financiers et les affaires dans une double perspective. L'aspect du financement demeure crucial pour la gestion globale des finances (compte de financement). Ce sont en revanche les résultats qui seront désormais déterminants pour la conduite administrative et opérationnelle (compte de résultat et comptabilité analytique). Les conditions d'une utilisation rationnelle et efficace des ressources s'en trouvent sensiblement améliorées. La seconde orientation fondamentale est qu'avec l'introduction du NMC, la présentation des comptes de la Confédération s'appuie désormais sur les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards), les seuls principes exhaustifs largement reconnus dans le secteur public. Le respect de ces normes est un gage de transparence et de continuité de la comptabilité et renforce la pertinence des rapports sur l'état des finances. Le NMC permet en outre à la Confédération de rapprocher la présentation de ses comptes à celle prévalant dans d'autres collectivités publiques et dans le secteur privé.

Lors de l'examen des rapports du Contrôle fédéral des finances (CDF), la Délégation des finances a constaté que l'introduction du NMC (par exemple en ce qui concerne le profil des responsables financiers ou le transfert de connaissances de consultants externes) et les bilans d'ouverture (par exemple en ce qui concerne les évaluations d'actifs ou le périmètre de consolidation) posent encore un certain nombre de problèmes importants, voire délicats. Elle a donc décidé de faire du NMC un point permanent de ses ordres du jour et de demander au CDF de l'informer régulièrement de la situation. Lors de l'examen de ces rapports, la délégation a notamment discuté du périmètre de consolidation planifié. A cet égard, elle a pris acte des réserves que le CDF a émises au sujet d'une consolidation intégrale et elle est favorable à une approche coût/utilité (charges supplémentaires vs amélioration de la transparence et du degré d'information). A l'occasion de sa première séance ordinaire de 2008, la Délégation des finances a pris acte du fait que le Conseil fédéral a décidé de se

ranger à l'avis du CDF et renonce pour l'instant à une consolidation intégrale. La consolidation au 1<sup>er</sup> janvier 2009 nécessite une révision de l'ordonnance sur les finances de la Confédération. Les deux commissions des finances seront consultées en temps voulu. L'extension de la consolidation à des organisations supplémentaires devra être réexaminée d'ici à quatre ans au plus tard.

La Délégation des finances continuera d'accorder une attention soutenue à l'introduction du nouveau modèle comptable en 2008 également.

### **3.2 Exercice de la haute surveillance sur la nouvelle péréquation financière**

Lors des discussions relatives à un arrêté du Conseil fédéral sur la nouvelle péréquation financière dans le domaine des routes nationales, la Délégation des finances a abordé la question de l'accompagnement par le Parlement de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) après son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Cette discussion découle notamment des constatations que les deux commissions des finances ont faites dans le cadre de l'examen du budget 2008 au sujet de certaines difficultés lors de la mise en œuvre opérationnelle de la RPT, c'est-à-dire du passage aux nouvelles dispositions correspondantes. Des problèmes sont notamment apparus là où Confédération et cantons continuent d'assumer des tâches conjointes et où d'importants engagements en vertu de l'ancien droit subsistent au-delà de 2007 (comme cela est par exemple le cas dans les domaines de la protection de la nature ou de la conservation des monuments historiques).

Certes, la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges dispose que le Conseil fédéral présente tous les quatre ans au Parlement un rapport sur son exécution et ses effets qui renseigne sur le degré de réalisation des buts de la péréquation financière. La Délégation des finances estime que les exemples susmentionnés montrent l'importance du contrôle de gestion opérationnel sur la mise en œuvre de la RPT et, partant, de l'accompagnement du projet par le Parlement.

Il est ressorti d'un entretien avec le chef du Département fédéral des finances (DFF) que le département est favorable à l'exercice de la haute surveillance sur la RPT et accorde une grande importance au suivi assuré par le Parlement durant la phase d'introduction. Le DFF estime qu'il est indispensable de tenir la Délégation des finances informée de façon approfondie sur la mise en œuvre de la RPT, mais insiste sur la nécessité de coordonner les flux d'information dans le temps avec les rapports du CDF, lui-même chargé de l'assurance qualité de l'indice des ressources et de la péréquation des charges. Le DFF a ainsi proposé de procéder à la première information relative à la mise en œuvre de la RPT dans le courant du printemps 2009. A ce moment-là en effet, on disposera d'un rapport qui portera notamment sur les questions, encore ouvertes aujourd'hui, relatives à la transition vers la nouvelle péréquation financière. La Délégation des finances et le chef du DFF ont convenu que, en 2008, l'administration informera oralement au sujet des principaux aspects relatifs à la mise en œuvre de la RPT.

La Délégation des finances accompagnera étroitement la mise en œuvre de la nouvelle péréquation financière et attend du Département fédéral des finances qu'il lui en fasse rapport, oralement en 2008 puis par écrit et de manière approfondie à partir de 2009.

### 3.3 Inspections des finances

En vertu de l'art. 11 de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (LCF, RS 614.0), 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). Celui-ci peut proposer au Conseil fédéral de créer des inspections des finances. Le CDF s'assure en outre de l'efficacité des contrôles effectués par les inspections des finances et pourvoit à la coordination. Il peut édicter des directives techniques. Les inspections des finances communiquent au CDF leurs programmes de révision annuels et tous leurs rapports et lui annoncent immédiatement toute irrégularité de portée fondamentale ou d'importance financière considérable. Actuellement, quatorze offices fédéraux disposent d'une inspection des finances.

En 2005, suite à la constatation d'insuffisances à l'échelon d'un office fédéral, la Délégation des finances a discuté de l'organisation de l'audit interne au sein du Département fédéral de justice et police. Il a notamment été question du rattachement, c'est-à-dire de la subordination de l'inspection des finances. La Délégation des finances était d'avis que l'intégration de l'inspection des finances à l'échelon du département est une solution envisageable uniquement à titre exceptionnel et qui ne peut être mise en œuvre que si les fonctions financières sont centralisées. Elle avait en outre estimé qu'une telle inspection doit respecter les principes de la loi sur le Contrôle des finances et ne doit pas conduire à la mise en place d'un niveau de contrôle supplémentaire. C'est pour ces raisons que, dans son rapport concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2005, la délégation a souligné qu'elle demeurait favorable au rattachement de l'inspection des finances à l'échelon des offices. Elle a invité le Conseil fédéral à collaborer avec le CDF pour qu'il soit possible, lors de réorganisations, de trouver en temps utile des solutions qui respectent les principes de la loi sur le Contrôle fédéral des finances.

En 2006, 2007 et 2008 le CDF a procédé, respectivement procède encore à l'évaluation de la qualité et de l'efficacité auprès de diverses inspections des finances. Il a présenté deux rapports intermédiaires à la Délégation des finances (fin 2006 et fin 2007), le rapport final étant attendu pour début 2009. Le CDF a effectué son examen sur la base de critères reconnus de la branche et a utilisé une échelle traduisant le degré de réalisation des objectifs. L'évaluation a porté sur les critères suivants: dépendance et objectivité, compétences techniques et conscience professionnelle, assurance et promotion de la qualité, efficacité et valeur ajoutée de la conduite de l'inspection, évaluation des processus, planification et exécution des mandats, rapports, surveillance du respect des recommandations et des prises de risques par le management.

Le premier rapport intermédiaire portant sur l'évaluation des six inspections des finances montre que l'une d'entre elles remplit tous les critères de qualité, trois présentent un léger et une un net potentiel d'amélioration. Seule une inspection a atteint un résultat insuffisant. Il n'est pas étonnant que ce soient avant tout les petites unités, c'est-à-dire celles qui ne comptent qu'un ou deux réviseurs, qui obtiennent des résultats moyens. Ces inspections ne parviennent de toute évidence pas toujours à remplir leur fonction d'organe de surveillance et de contrôle du management avec l'ampleur exigée et conformément aux normes en vigueur dans la profession. Le deuxième rapport est parvenu à l'heureuse conclusion qu'un léger potentiel d'amélioration s'impose dans quelques cas seulement.

Le CDF est d'avis qu'une bonne partie des faiblesses constatées notamment dans les domaines tels que l'indépendance, les compétences techniques ou les procédures d'audit pourraient être atténuées en rapprochant les inspections des finances du CDF. L'une des solutions envisageables serait que le CDF mette du personnel à la disposition des inspections à relativement long terme et par rotation, ce qui permettrait d'une part aux offices de disposer de meilleures compétences au sein de leurs inspections et, d'autre part, au CDF d'acquérir des connaissances spécifiques supplémentaires. La Délégation des finances a examiné cette proposition. Elle est toutefois d'avis qu'il faut attendre le rapport final du CDF avant de pouvoir procéder à une évaluation approfondie des modèles envisageables.

La Délégation des finances approfondira ce sujet sur la base du rapport final que le CDF lui remettra en 2009. Elle en tirera les conclusions qui s'imposent et, le cas échéant, soutiendra la mise en œuvre de mesures concrètes afin de garantir un audit interne le plus efficace possible au sein de l'administration fédérale.

### **3.4 Assainissement de la caisse de pensions des Chemins de fer fédéraux suisses**

En 2006, les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) ont élaboré une stratégie d'assainissement de leur caisse de pensions prévoyant, dans un premier volet, de combler par leurs propres moyens le découvert des assurés actifs qui se monte à quelque 1,45 milliard de francs. Les CFF ont prévu d'assainir leur caisse de pensions au moyen d'un engagement correspondant au découvert pris auprès de leur caisse de pensions sous la forme d'un prêt garanti. Les CFF veulent payer l'intérêt et amortir cette dette de façon échelonnée au moyen du cash-flow dégagé par le domaine de l'immobilier. Cette façon de procéder serait subordonnée à une mise en œuvre accélérée de la stratégie immobilière planifiée par les CFF.

Le deuxième volet de la stratégie est consacré à l'assainissement de la part du découvert imputable aux bénéficiaires de rentes et prévoit que la Confédération procède à une recapitalisation des CFF à hauteur de quelque 1,4 milliard de francs. Pour couvrir d'éventuels besoins financiers supplémentaires, la stratégie prévoit que la Confédération *puisse*, pendant une période et pour un montant limités, décider de procéder à une recapitalisation complémentaire des CFF.

Après avoir pris acte de cette stratégie d'assainissement sur la base de l'arrêté du Conseil fédéral du 21 décembre 2006, la Délégation des finances s'est entretenue à ce sujet avec le chef du DFF et le directeur de l'Administration fédérale des finances (AFF). Le chef du DFF a exposé le contexte de l'objet et le calendrier retenu.

Lors d'une discussion ultérieure à l'occasion de la quatrième séance ordinaire de 2007 de la Délégation des finances, le chef du DFF et le directeur de l'AFF ont présenté quatre solutions. L'AFF a été chargée d'approfondir ces propositions et de préparer un projet qui sera soumis au Conseil fédéral. Celui-ci choisira ensuite la solution qu'il enverra en procédure de consultation.

### **3.5 Budget 2008: Information (mise en œuvre des mesures d'économie/réexamen des tâches)**

En 2006, la Délégation des finances s'est penchée à répétition sur le réexamen du catalogue des tâches de la Confédération et a pris acte du fait que le Conseil fédéral part du principe d'une augmentation des dépenses de 3 % par an pour la période 2008–2015, en tenant compte de l'augmentation du volume des besoins financiers des assurances sociales. Il a ainsi fixé à 8,5 milliards de francs la réduction des dépenses à réaliser au moyen du réexamen des tâches. En juillet 2006, le Conseil fédéral a défini les taux de croissance annuels moyens et les objectifs correspondants en termes de dépenses jusqu'en 2015 pour 16 des 18 groupes de tâches. Ces 16 groupes de tâches devront contribuer à l'objectif d'économie à hauteur de près de 3 milliards de francs. Le domaine finances et impôts a été exclu parce qu'il comporte essentiellement des dépenses qui échappent au contrôle de la Confédération. Le Conseil fédéral a en outre décidé d'appliquer une autre procédure au domaine de la prévoyance sociale. Pour ce domaine, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a été chargé, dans un premier temps, de présenter des mesures d'allègement budgétaire structurelles à une délégation du Conseil fédéral. Ces mesures ne seront soumises au collège gouvernemental que dans un deuxième temps, c'est-à-dire à l'issue des travaux de la délégation du Conseil fédéral, mais en même temps que celles concernant les autres groupes de tâches.

Les objectifs d'économie à moyen et à long terme doivent être atteints au moyen de réductions découlant de réformes structurelles réalisées dans le cadre du réexamen du catalogue des tâches. Toutefois, eu égard au fait que de telles réformes impliquent des modifications législatives et constitutionnelles, les premières économies ne pourront être réalisées qu'à partir de la seconde moitié du plan financier de la législature. Pour pouvoir atteindre les objectifs budgétaires, le Conseil fédéral a, en 2006, fixé à 700, 950 et 1200 millions de francs les économies que les départements devront réaliser respectivement en 2008, 2009 et 2010. Dans son rapport concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2006, la Délégation des finances a constaté que, le Conseil fédéral ayant modifié la démarche méthodologique initiale à répétition, le calendrier du projet n'a pas pu être respecté durant cet exercice. Estimant que la poursuite du projet au moyen de coupes budgétaires ne permettait pas d'atteindre les objectifs fixés, la délégation avait invité le Conseil fédéral à mettre en œuvre le projet de réexamen des tâches conformément à l'idée de départ.

Au cours de l'exercice sous revue, la Délégation des finances a donc continué de s'intéresser à ce dossier qui a figuré à l'ordre du jour de plusieurs de ses séances, notamment sous l'angle de la mise en œuvre des objectifs d'économie dans le cadre du budget 2008 de la Confédération. Elle s'est également informée de l'avancement du projet lors de plusieurs entretiens avec le chef du DFF. Lors de l'examen du budget 2008, elle a notamment pris acte de la réduction de moitié des objectifs d'économie décidée par le Conseil fédéral (à 350, 500 et 600 mio. de fr. pour respectivement 2008, 2009 et 2010) au vu de l'évolution favorable des dépenses et des corrections positives dans le domaine des recettes. Ainsi, les besoins en coupes budgétaires classiques pour atteindre les objectifs budgétaires du Conseil fédéral s'en trouvent réduits au strict nécessaire. Au plus tard à partir de 2011, les objectifs d'économie devront être atteints essentiellement au moyen de réductions découlant de réformes structurelles réalisées dans le cadre du réexamen du catalogue des tâches. Si les plafonds des dépenses des départements intègrent déjà les objectifs d'économie pour les exercices 2008 et 2009, il n'en va pas de même pour les deux exercices suivants. En effet aucune mesure concrète n'a pour l'heure été prévue et les efforts d'économie n'ont pas été répartis entre les départements.

Enfin, la Délégation des finances a pris acte du fait que le réexamen des tâches définies dans 18 domaines, sera achevé d'ici à la fin du printemps 2008. Il s'agit de décider pour chacune des tâches du catalogue si elle a encore sa raison d'être, si elle peut être remplie autrement, si elle peut être regroupée avec une ou plusieurs autres tâches ou si elle peut être externalisée.

La Délégation des finances continuera de suivre le processus de réexamen des tâches avec une attention soutenue. Elle invite le Conseil fédéral à la tenir au courant de l'avancement du projet et, en temps utile, à l'informer de façon détaillée sur les effets concrets sur le budget 2009 et la planification financière de la Confédération.

### **3.6 Budget 2008 du Contrôle fédéral des finances**

La loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances, LCF, RS 614.0) révisée est entrée en vigueur en 1999. Avec cette révision, le Parlement a renforcé l'autonomie et l'indépendance du CDF. Ainsi, en vertu de l'art. 2, al. 3, LCF, le Contrôle fédéral des finances remet son projet de budget annuel au Conseil fédéral qui le transmet, sans le modifier, à l'Assemblée fédérale. Pour sa part, la Délégation des finances présente une proposition concernant le budget du CDF à l'Assemblée fédérale.

Le CDF remplit son mandat légal (surveillance financière, contrôles de rentabilité, tâches particulières, expertises et consultations) en axant ses travaux sur les processus et sur les risques. Il consacre près de 60 % de ses ressources à la surveillance financière et environ un tiers aux vérifications des comptes.

En 2008, le CDF contrôlera le premier compte d'Etat établi selon le nouveau modèle comptable (NMC, voir section 3.1). Le CDF se prépare depuis 2006 à ce changement. Il a adapté sa stratégie de contrôle au nouveau cadre. En outre, avec la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT,

voir section 3.2), le CDF est dorénavant légalement tenu de contrôler l'indice des ressources et de la péréquation des charges auprès des cantons à titre d'assurance de la qualité.

Le CDF apporte son soutien à la Délégation des finances et à la Délégation de surveillance de la NLFA et exécute des mandats à la demande de la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance. Les rapports de surveillance et de vérification des comptes permettent à la Délégation des finances d'exercer la haute surveillance sur les finances de la Confédération. Le CDF lui apporte également son soutien lors des visites d'information et de contrôle, du suivi d'audits et de mandats spéciaux.

Le CDF a établi son budget 2008 sur la base des directives du Conseil fédéral et de l'Administration fédérale des finances. Atteignant environ 19 millions de francs, il représente environ 0,3 % de l'ensemble des charges de la Confédération. Avec 13,4 millions de francs (soit 77 % du budget total) les dépenses de personnel constituent la rubrique budgétaire la plus importante. A cet égard, le directeur du CDF a souligné les difficultés croissantes à recruter des personnes qualifiées sur le marché du travail. Le CDF couvre 90 % de son programme annuel avec son propre personnel et fait appel à des tiers pour les 10 % qui restent.

### **3.7 Monitoring des recettes**

Introduit en 2005, ce nouvel instrument qui permet de suivre et de piloter l'évolution des recettes a fait ses preuves. Au cours de l'exercice écoulé, la Délégation des finances a reçu, régulièrement et dans les délais prévus, les états du monitoring des recettes. En outre, conformément à la loi révisée sur les finances de la Confédération, les commissions des finances ont également pu disposer du résultat du calcul approximatif du résultat prévisible de l'exercice au 30 juin et au 30 septembre 2007.

A diverses reprises, la Délégation des finances a discuté avec le chef du DFF des résultats fournis par le monitoring des recettes. Si les recettes fiscales du mois de septembre ont été légèrement inférieures à celles du mois correspondant de l'exercice précédent, les recettes cumulées depuis le début de l'année étaient en revanche supérieures aux recettes correspondantes de 2006, ce qui est notamment dû au fait que le produit de l'impôt anticipé s'est inscrit nettement au-dessus de la tendance observée au cours de ces dernières années (qui est déterminante pour leur budgétisation). Cela étant, les recettes fiscales ont aussi profité de l'amélioration de la situation conjoncturelle. A la fin de l'automne 2007, il apparaissait déjà que le compte d'Etat 2007 allait clôturer sur un excédent important, permettant à la Confédération de poursuivre son désendettement.

La Délégation des finances demeure convaincue de l'opportunité de cet instrument de pilotage et de surveillance qui, le cas échéant, permet de réagir rapidement à des changements qui s'annoncent.

## **4 Personnel et crédits**

### **4.1 Questions générales relatives au personnel**

#### **4.1.1 Arrangement 2002 entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances**

##### **L'Arrangement 2002**

L'Arrangement du 26 novembre 2002 conclu entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances règle la haute surveillance et les comptes-rendus sur la politique du personnel de la Confédération et de ses entreprises. Aux termes de cet arrangement, certaines mesures en matière de personnel ne peuvent être appliquées qu'avec l'accord de la Délégation des finances. Ainsi, son assentiment est requis pour la création de nouveaux postes dans les classes de salaire 32 ou plus élevées, pour l'octroi d'allocations spéciales ou liées au marché de l'emploi et pour le versement d'indemnités lors de la résiliation du contrat de travail dans des fonctions déterminées de cadres supérieurs.

Dans le courant de l'exercice sous revue, il est apparu que l'Arrangement 2002 avait besoin d'être adapté et précisé en raison de certaines modifications du droit du personnel. Ce besoin s'est notamment fait sentir lors des discussions relatives à la compétence de la Délégation des finances en matière de versement d'indemnités de départ – parmi d'autres cas, on peut mentionner le départ du Procureur général de la Confédération. Le Département fédéral des finances reconnaît la nécessité de clarifier un certain nombre de points. Il soumettra sa proposition de modification à la Délégation des finances dans le courant de 2008.

##### **Evaluations de fonctions des tribunaux fédéraux**

Le 24 janvier 2007, comme cela est présenté au chiffre 4.1.2 ci-après, le Conseil fédéral a délégué aux départements la compétence en matière d'évaluation des fonctions jusqu'à la classe 31. A cet effet, il a modifié diverses dispositions de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3). Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> février 2007, les départements sont chargés de l'évaluation des fonctions des classes 1 à 31. Le chef du Département fédéral des finances (DFF) est quant à lui chargé de l'évaluation des fonctions à partir de la classe 32.

Eu égard à ces changements, les présidents du Tribunal pénal fédéral (TPF) et du Tribunal administratif fédéral (TAF) ont, par lettre respectivement du 23 mars et du 5 juillet 2007, demandé à l'Office fédéral de la justice (OFJ) de procéder à une adaptation de l'art. 7 de l'ordonnance du 26 septembre 2003 relative aux conditions de travail du personnel du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral (OPersT, RS 172.220.117). La disposition correspondante de l'OPers modifiée afin de permettre aux deux tribunaux d'appliquer par analogie les critères d'évaluation de l'OPers et les directives du DFF, les deux tribunaux veillant à ce que l'échelle des salaires soit cohérente avec celle de l'administration fédérale et coordonnant leurs évaluations de fonctions avec celles du Tribunal fédéral. Les dispositions alors en vigueur prévoyaient que l'affectation d'une fonction à une classe de salaire 28 ou supérieure nécessitait l'assentiment de la Délégation des finances.

Après discussion avec l'Office fédéral du personnel et les deux tribunaux de première instance, l'OFJ a proposé de modifier l'art. 7, al. 2, OPersT et de le libeller de la manière suivante: «Lorsque le Tribunal pénal fédéral ou le Tribunal administratif fédéral attribue à une fonction la classe de salaire 32 ou une classe de salaire plus élevée, il requiert au préalable l'accord de la Délégation des finances. Il joint à sa demande une expertise du DFF.»

La Délégation des finances a donné son aval à cette proposition pour des raisons objectives. Les tribunaux disposent désormais des mêmes compétences que les départements de l'administration fédérale pour ce qui concerne l'évaluation de fonctions.

### **Rapport sur la politique du personnel**

Outre la surveillance financière concomitante, la Délégation des finances exerce une haute surveillance subséquente. A cette fin, le Conseil fédéral lui présente chaque année, dans le courant du printemps, un rapport sur les mesures relatives aux cadres supérieurs de la Confédération qu'il a prises durant l'année écoulée. Ce rapport renseigne la délégation sur l'évolution des indicateurs de la politique du personnel tels que les retraites anticipées, l'évolution des salaires, les primes et allocations ou les occupations accessoires.

Le rapport sur l'exercice 2006 porte sur 995 cadres supérieurs de l'administration fédérale, des Services du Parlement et des tribunaux fédéraux (classes de salaire 32 à 38). D'une façon générale, les indicateurs sont demeurés stables par rapport à l'exercice précédent, en particulier en ce qui concerne les retraites anticipées, les mesures salariales pour les personnes en phase d'avancement professionnel et les occupations accessoires. Les primes et allocations ont augmenté (666 contre 546 au cours de l'exercice précédent, occasionnant respectivement des charges d'un montant de 4,3 mio. de fr. contre 3,4 mio. de fr.). Les cadres supérieurs représentent 2,66 % de l'effectif total du personnel de la Confédération (exercice précédent 2,60 %). Il est à noter que, durant la même période, le nombre de femmes a augmenté de 72 à 92 (soit de 0,20 à 0,25 % de l'effectif total du personnel de la Confédération).

Lors de sa troisième séance ordinaire, la Délégation des finances a discuté ce rapport sur la politique du personnel lors d'un entretien avec le chef du DFF, et a en particulier abordé la question des départs à la retraite anticipée à la lumière du prochain changement de système de primauté de la caisse de pensions Publica. La délégation a pris acte du fait que le DFF s'attend à une augmentation des problèmes en matière de recrutement de spécialistes, notamment dans les domaines de la surveillance exercée par la Confédération. Pour éviter l'érosion du savoir-faire due aux départs à la retraite, le DFF envisage cinq mesures. Il faudrait premièrement s'assurer que les offices procèdent à une planification soigneuse de la relève et des carrières. Deuxièmement, il faudrait que la Confédération offre à ses cadres des possibilités de se perfectionner. La troisième mesure consisterait à modifier la politique salariale pour les fonctions à partir de la classe 24, étant donné qu'à partir de ce niveau, la Confédération paye moins bien ses collaborateurs que le secteur privé. Quatrièmement, les profils de poste doivent être optimisés. La cinquième mesure prévoit la mise en œuvre d'autres moyens tels que continuation des rapports de travail au-delà de l'âge de la retraite, augmentation du travail à temps partiel et du télétravail ou délégation de tâches relatives à certains projets à des collaborateurs qui ont quitté le service de

la Confédération. La responsabilité de la mise en œuvre de ces mesures est toutefois du ressort des départements.

Il ressort cependant d'un communiqué de presse du DFF de janvier 2008, que la situation semble s'être nettement détendue depuis lors (voir ch. 4.1.2, Ressources dans le domaine du personnel). La Délégation des finances estime cependant qu'il faudrait compenser plus systématiquement l'érosion du savoir-faire découlant des départs à la retraite et des départs à la retraite anticipée en améliorant la planification de la relève, en offrant plus de possibilités de perfectionnement et en augmentant la flexibilité de l'emploi, ce qui, pour les cadres supérieurs également, passe par la création d'un plus grand nombre de postes à temps partiel.

### **Rapport sur les salaires des cadres**

L'ordonnance du 19 décembre 2003 sur les salaires des cadres (RS 172.220.12) est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> février 2004. L'ordonnance fixe les règles applicables aux entreprises soumises à la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220.1), y compris à celles soumises à la LPers en qualité d'unités administratives décentralisées. Elle s'applique également aux entreprises soumises à des lois spéciales qui comportent un renvoi à la LPers. En vertu de cette ordonnance, les entreprises et les établissements de la Confédération sont tenus de rendre compte des rémunérations versées aux cadres du plus haut niveau hiérarchique et aux organes de direction ainsi que des autres conditions contractuellement convenues avec eux.

Dans son rapport concernant l'exercice de la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2006 (ch. 4.1.1), la Délégation des finances avait relevé que le rapport sur les salaires des cadres d'octobre 2006 tenait largement compte des propositions qu'elle avait faites, notamment qu'il contenait des données détaillées sur les prestations versées aux membres des conseils d'administration et des directions des 23 plus importantes entreprises de la Confédération. Lors de l'examen de ce rapport, elle avait toutefois regretté que les données relatives aux prestations de l'employeur au titre de la prévoyance professionnelle soient trop générales et pas suffisamment harmonisées. Lors de l'examen du rapport 2007 sur les salaires des cadres, la Délégation des finances a une nouvelle fois abordé la question des prestations annexes et, dans un cas particulier, s'est intéressée à la raison d'être d'un versement unique à la caisse de pensions en faveur de l'avoir de vieillesse d'un président de la direction d'une grande entreprise de la Confédération. Elle a aussi relevé un manque de transparence dans d'autres cas. La délégation a pris acte du fait que le Conseil fédéral a chargé le DFF d'examiner l'opportunité d'une adaptation de l'ordonnance sur les salaires des cadres.

Le 21 décembre 2007, le Conseil fédéral a décidé que les membres des conseils d'administration de La Poste, des CFF, de Skyguide, de la SSR et de RUAG seront dorénavant rémunérés conformément à des critères uniformes. Leurs honoraires seront fixés en fonction du risque d'entreprise ainsi que de sa taille et de son mode de financement. Les critères pris en compte seront la responsabilité du service public, le risque d'entreprise (l'intensité de la concurrence et les interdépendances internationales), la taille de l'entreprise (chiffre d'affaires, personnel), le mode de financement de l'entreprise (rémunération des prestations, fonds publics) et le temps requis par la fonction. Le Conseil fédéral a fixé les nouvelles valeurs de référence des rémunérations des membres et présidents des conseils d'administration des cinq grandes entreprises de la Confédération mentionnées ci-dessus. La Délégation des

finances se penchera de manière approfondie sur cette nouvelle pratique dans le courant de 2008 et passera au crible les effets de celle-ci en se basant sur le rapport sur les salaires des cadres et à la lumière de la modification annoncée de l'ordonnance sur les salaires des cadres.

La Délégation des finances estime qu'il est urgent d'adapter l'Arrangement 2002. Elle le révisera dans la courant de 2008 en étroite collaboration avec le Département fédéral des finances.

En ce qui concerne les rapports sur la politique du personnel, la Délégation des finances prie le Département fédéral des finances de lui faire part en temps voulu du rapport sur la politique relative aux postes de cadres.

La Délégation des finances se félicite en outre de la décision du Conseil fédéral de mettre en place d'un système de rétribution harmonisé des membres des conseils d'administration des grandes entreprises de la Confédération. Dans la perspective de la modification annoncée de l'Arrangement 2002, elle continuera de suivre cet objet avec attention en 2008 également.

#### **4.1.2 Droit du personnel, gestion du personnel et système de plages salariales**

##### **Evaluations de fonctions**

Par décision du 24 janvier 2007 (*Personalrecht, Personalmanagement und Lohnbandsystem: Umsetzung*), le Conseil fédéral a délégué aux départements la compétence en matière d'évaluation des fonctions jusqu'à la classe de traitement 31. A cet effet, il a modifié diverses dispositions de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3). Ainsi, en vertu de l'art. 52, de l'OPers, chaque fonction doit dorénavant être évaluée et affecté à une classe de salaire sur la base d'un système d'évaluation homogène. L'abrogation de l'art. 54 a supprimé la commission de coordination interdépartementale chargée de conseiller le Département fédéral des finances (DFF) dans l'évaluation des fonctions supérieures. En contrepartie, le DFF doit, dans le rapport qu'il établit au sens de l'art. 21, se prononcer sur l'affectation des postes aux diverses classes de traitement. Dans la lettre qu'elle a adressée au chef du DFF le 14 mars 2007, la Délégation des finances se déclarait d'accord sur le principe de décentraliser des compétences à l'échelon les départements. Elle a toutefois souligné qu'en abandonnant le contrôle de l'élément clé de la politique du personnel – précisément la compétence en matière d'évaluation des fonctions – le Conseil fédéral prenait le risque de voir fondre l'homogénéité en la matière au profit d'une tendance à la surévaluation. Elle estimait par conséquent que Conseil fédéral devait piloter le domaine de base de la politique du personnel d'une main de fer pour maintenir l'homogénéité souhaitée.

En août 2007, l'Office fédéral du personnel (OFPER) a remis à la Délégation des finances le rapport semestriel couvrant la période du 1<sup>er</sup> février au 30 juin 2007. Dans ses conclusions, l'OFPER précise qu'il n'a pas constaté d'influence négative directe sur les évaluations de fonctions au sein de l'administration fédérale. L'office a néanmoins souligné quelques tendances émergentes (plus d'affectations de fonctions scientifiques et transversales à la classe 25; départementalisation croissante des

processus d'évaluation; pas d'affectations plus élevées dans les classes 28 à 31, mais une augmentation marquée du nombre de fonctions). La Délégation des finances s'est entretenue de ce rapport avec le chef du DFF et a abordé avec lui les principales conclusions. Elle reprendra la discussion lors de l'examen du prochain rapport qu'elle effectuera à la lumière des réserves formulées dans la lettre susmentionnée du 14 mars 2007.

### **Tâches de l'Office fédéral du personnel**

L'OFPER et l'office fédéral compétent en matière de politique du personnel à l'échelon de la Confédération. Au cours de ces dernières années, la politique du personnel et la fonction du personnel ont dû répondre à de nouveaux défis issus de la stratégie du Conseil fédéral en matière d'assainissement du budget de la Confédération. C'est dans ce contexte que, fin août 2005, l'ancien directeur de l'OFPER avait décidé de faire valoir son droit à la retraite anticipée. Eu égard aux réformes qui s'annonçaient dans le domaine du personnel, le Conseil fédéral avait décidé de nommer un directeur intérimaire. Ce choix permettait d'assurer l'exécution des tâches courantes dans un contexte difficile tout en poursuivant les réformes en cours et en gardant un maximum d'options. Fin 2007, le Conseil fédéral a nommé une nouvelle directrice à la tête de l'OFPER avec effet au 1<sup>er</sup> mai 2008.

Le DFF estime que l'on peut considérer que la phase de transition est terminée et que l'OFPER a été réaligné. Ainsi, les rôles que la Confédération doit assurer dans le domaine du personnel ont été clarifiés dans le cadre de la réforme de l'administration fédérale. Le DFF est d'avis que les tâches, les responsabilités et les compétences respectives de l'OFPER et des départements ont été clairement définies et délimitées et que l'adaptation des processus et des ressources correspondants est en bonne voie. Le Conseil fédéral s'est en outre déterminé sur la direction à prendre dans le cadre du développement ultérieur de la politique du personnel (révision de la loi sur le personnel de la Confédération, adaptations du système de rémunération, innovations dans les domaines de la formation et du perfectionnement). En 2008, la Délégation des finances accordera une attention particulière à cette réorientation.

### **Ressources dans le domaine du personnel**

Au chiffre 4.1.2 de son rapport concernant l'exercice de la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2006, la Délégation des finances avait déjà fait part de ses préoccupations concernant la situation de l'administration fédérale en matière de personnel et au sujet de l'impact de la perte de savoir-faire découlant de la multiplication des départs à la retraite anticipée attendue en raison du prochain changement de système de primauté de la caisse de pensions Publica. Elle avait alors estimé que, dans le cas le plus défavorable, la Confédération allait perdre environ 2000 agents âgés de 58 à 60 ans (quelque 1100 personnes en faisant abstraction des restructurations déjà en cours) dont un tiers de cadres. La délégation avait également souligné que, pour la Confédération, ces départs pouvaient également constituer une chance en permettant de rajeunir l'effectif et d'accélérer le changement de culture de l'administration. Elle a néanmoins exigé du DFF qu'il voue l'attention nécessaire à cette question et examine quelles mesures incitatives pourraient dissuader un grand nombre d'agents des tranches d'âges concernées à prendre une retraite anticipée.

La Délégation des finances a pris acte du communiqué de presse que le DFF a publié le 30 janvier 2008 dans lequel il constate que l'introduction par Publica de la primauté des cotisations n'a pas entraîné de départs massifs à la retraite. Dans ce com-

munié, le département a souligné que, au milieu du mois de janvier 2008, quelque 850 employés avaient donné leur démission pour prendre une retraite anticipée volontaire et que ce chiffre était deux fois plus élevé que les prévisions de l'été 2007, ce qui montre que les mesures d'information et de sensibilisation lancées par l'OFPER ont eu du succès auprès des assurés. Une enquête de l'OFPER a en outre révélé qu'environ 70 postes libérés à la suite de départs à la retraite anticipée volontaires ne seront pas repourvus en raison des résultats du réexamen des tâches et de la planification de la relève et que le bon déroulement des activités de l'administration ne sera pas non plus entravé par la disparition des postes en question.

### **Allocations liées au marché de l'emploi**

Ces allocations permettent à la Confédération d'attirer ou de fidéliser des collaborateurs aux compétences très recherchées sur le marché du travail. Afin de maintenir une certaine cohérence, le versement de telles allocations est soumis à l'approbation du DFF. En vertu de l'Arrangement 2002 (voir ch. 4.1.1 ci-dessus), les allocations à des agents des classes 32 et supérieures sont subordonnées à l'aval de la Délégation des finances. Les allocations liées au marché de l'emploi doivent être réexaminées au moins une fois par an. Conformément à la pratique actuelle, cet examen est effectué par les départements. Ceux-ci décident librement du maintien, de la réduction ou de la suppression de ces allocations.

En 2006, la Délégation des finances s'est pour la première fois informée auprès du DFF au sujet de l'octroi d'allocations liées au marché de l'emploi au sens de l'art. 50 de l'OPers. Le deuxième rapport d'octobre 2007 lui a permis de constater que les contrôles internes semblent être effectués de manière plus systématique. C'est en tous les cas que les données relatives à l'examen des demandes et à l'octroi de ces allocations permettent de supposer. Globalement, la délégation n'a pas constaté d'écarts fondamentaux par rapport à l'exercice précédent. En 2007, 796 000 francs y ont été consacrés (contre 685 000 francs au cours de l'exercice précédent). La plus grande partie de ces allocations a été octroyée dans le domaine de la surveillance des marchés financiers où les dépenses correspondantes sont avant tout financées au moyen d'émoluments. Par conséquent, seuls quelque 170 000 francs sont imputés au compte d'Etat au titre d'allocations liées au marché de l'emploi. La Délégation des finances a pris acte de ce rapport. Elle se penchera une nouvelle fois sur ce sujet en 2008.

La Délégation des finances estime qu'il est indispensable que le Conseil fédéral pilote les domaines de base de la politique du personnel de manière centralisée. Elle a l'intention d'approfondir la question en 2008 sur la base du rapport du Département fédéral des finances en accordant une attention particulière à la réorientation dans le domaine du personnel.

### **4.1.3 Recours à des experts externes par l'administration fédérale**

En octobre 2006, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a publié le rapport intitulé Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage (FF 2007 1561). Au chiffre 2.1.3 (Dépenses de dernière

minute importantes), la commission de la Chambre haute a critiqué le fait que, en 2004, quinze services de l'administration avaient comptabilisé des paiements se montant à plus de 5 millions de francs pour 39 mandats qui n'ont débuté que l'année suivante. La CdG-S a prié le Conseil fédéral de bien vouloir examiner si les avances relevées constituaient bien des cas particuliers justifiés.

Dans l'avis du 14 février 2007 qu'il a exprimé sur le rapport de la CdG-E, le Conseil fédéral a indiqué au sujet de ces cas ponctuels d'avances signalées par la commission que les vérifications avaient montré qu'elles ont été effectuées sur la base de raisons objectives. Fin juin 2007, jugeant la réponse insuffisante, la CdG-E s'est une nouvelle fois adressée au Conseil fédéral et lui a demandé de lui fournir un rapport détaillé sur les cas en question et d'examiner si certains de ces paiements anticipés justifiaient une dénonciation pénale. Fin août 2007, le Conseil fédéral a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de faire la lumière sur ces paiements de dernière minute.

Dans son rapport du 22 octobre 2007, le CDF a constaté qu'il n'y avait aucun cas particulièrement grave, en particulier qu'aucun d'entre eux ne relevait du droit pénal. Dans 20 cas, les paiements en question avaient été contractuellement convenus, dans 6 cas, ils ne répondaient pas aux usages de la branche concernée et 12 paiements avaient encore été comptabilisés durant l'exercice précédent. Le CDF a indiqué que ces constatations correspondaient à son expérience et à ce qu'il signale régulièrement lors de ses audits des services de la Confédération. Il a également constaté qu'il avait dû modifier les données à la base de l'évaluation effectuée par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) étant donné que ce dernier avait fondé ses observations sur les indications des offices, sans vérifier les données.

La Délégation des finances avait considéré l'affaire liquidée lorsqu'elle a pris connaissance de la lettre de la CdG-E du 13 novembre 2007 par laquelle elle priait le Conseil fédéral de faire en sorte qu'à l'avenir, il n'y ait plus aucun paiement anticipé qui ne soit pas conforme à l'usage de la branche ou convenu par contrat. Forte de sa longue expérience, la Délégation des finances ne partage pas l'inquiétude de la CdG-E qui se demande s'il est possible que la pratique d'un office, telle qu'elle a été constatée dans les rares cas étudiés, corresponde à un phénomène si répandu que même les critiques régulières du CDF ne parviennent pas l'endiguer.

La Délégation des finances continuera de suivre les pratiques de l'administration fédérale en matière de recours à des experts externes en procédant à des contrôles par sondage dans le cadre de l'examen des rapports du Contrôle fédéral des finances.

#### **4.1.4 Personnel externe et personnel imputé à des crédits d'équipement**

Lors de sa première séance ordinaire de 2007, la Délégation des finances a examiné un rapport d'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) sur les achats de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). A cette occasion, la question s'est posée de savoir comment les dépenses dites de mise à disposition de personnel découlant des contrats examinés doivent être traitées du point de vue des dispositions régissant les crédits et les achats publics. La Délégation des finances a décidé de s'informer de manière plus approfondie sur ces mises à disposition de personnel et sur leur ampleur. Dans une note du 13 mars 2007, le CDF a indiqué que la distinction entre

contrats de location de services et mise à disposition de personnel dépend des circonstances concrètes dans lesquelles le travail est effectué au sein du service concerné et du contenu des descriptions des fonctions correspondantes. Le CDF parvient à la conclusion que, en principe, il est juridiquement possible de faire une distinction entre ces types de contrats, mais qu'il y aura toujours un certain nombre de cas limites dans lesquels une telle délimitation sera difficile à opérer.

La Délégation des finances s'est également basée sur cet avis du CDF pour examiner les rapports de travail à durée déterminée à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). Dans son compte-rendu succinct sur une visite d'information qu'elle avait effectuée auprès de l'OFFT en 2005, la section compétente de la Délégation des finances avait constaté que les charges relatives au personnel engagé pour la mise en œuvre de la loi sur la formation professionnelle étaient pour une grande part imputées à des crédits d'équipement. Cette manière de procéder est contraire au principe en vertu duquel de telles charges ne peuvent être imputées à des crédits d'équipement que pour la réalisation de projets limités dans le temps. Pour cette raison, la Délégation des finances avait estimé que ces crédits devaient être transférés dans les rubriques réservées au personnel étant donné la nature non temporaire, mais durable de la tâche. Dans son avis de fin 2005, le département compétent s'était rallié à la position de la délégation. Malgré cela, dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 (message FRI 2008–2011), le Conseil fédéral demande la reconduction de ces 36 postes de travail financés au moyen de crédits d'équipement.

La Délégation des finances a demandé à l'OFFT de lui présenter un rapport correspondant et a discuté de la situation avec des représentants du Département fédéral des finances (DFF). Elle a constaté que les tâches effectuées par le personnel dont les charges sont imputées à des crédits d'équipement sont en règle générale des tâches à caractère permanent et qu'à l'OFFT, les charges de près d'un poste de travail sur quatre sont imputées à de tels crédits. L'OFFT estime qu'il a impérativement besoin des postes de travail demandés dans le message FRI pour remplir ses tâches, mais reconnaît que la reconduction des postes de travail correspondants ne saurait résoudre son problème d'effectif à long terme. La Délégation des finances est parvenue à la conclusion que du point de vue budgétaire, il était juste que ces postes figurent dorénavant à l'état de l'effectif et que les charges correspondantes ne soient plus imputées à des crédits d'équipement. Elle a ensuite chargé les commissions des finances de trouver une solution idoine pour le budget 2008. La sous-commission DFE de la Commission des finances du Conseil national a proposé à sa commission de financer ces postes de travail au moyen de crédits destinés au personnel au lieu de recourir à des crédits d'équipement. Les deux commissions des finances se sont ralliées à cette proposition sans opposition.

La Délégation des finances prend acte qu'une solution a permis de mettre fin à la situation peu satisfaisante à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie. Elle estime qu'il est néanmoins étonnant de la part de l'administration que, bien qu'ayant confirmé la situation constatée en 2005 et reconnu qu'il était nécessaire de changer les choses, rien n'ait été entrepris pour y mettre fin. La Délégation des finances continuera de suivre ce domaine sensible avec une attention toute particulière

## **4.2 Questions particulières relatives au personnel**

### **4.2.1 Vue d'ensemble**

Dans le courant de l'année sous revue, la Délégation des finances s'est penchée sur une série de questions particulières ressortissant à ses compétences. Dans la plupart des cas, il s'est agi d'affaires courantes telles que réaffectation de postes de directeurs et de sous-directeurs, nomination de hauts fonctionnaires ou création de nouvelles fonctions. Le versement d'une indemnité de départ au directeur de Swissmedic à la suite de la résiliation de son contrat de travail a également été l'occasion pour la Délégation des finances de discuter d'une manière générale des compétences que lui confère l'Arrangement 2002 (voir le ch. 4.1.1 ci-dessus). Pour ce qui concerne les autres centres de gravité dans le domaine du personnel tels que les allocations liées au marché de l'emploi ou les évaluations de fonctions, la délégation renvoie aux chiffres précédents.

En plus de ces questions, la Délégation des finances a également abordé un certain nombre de points particuliers tels que la procédure de nomination du nouveau directeur de Swissmedic. La délégation a aussi examiné de manière approfondie et a discuté avec le chef du département concerné du mandat conclu par un office avec un ancien cadre licencié par un autre office du même département sans que l'instance à l'origine du licenciement en ait été informée. La Délégation des finances a pris acte du fait que le mandat concernait le traitement de quelques questions juridiques délicates, tâche pour laquelle le mandataire concerné était particulièrement qualifié. La Délégation des finances estime cependant qu'il est inadmissible de procurer ainsi du travail à des agents qui ont été licenciés par la Confédération.

### **4.2.2 Conditions d'engagement de Carla Del Ponte**

Par décision du 1<sup>er</sup> septembre 1999, le Conseil fédéral avait octroyé à Carla Del Ponte, ancien procureur général de la Confédération un congé afin de lui permettre d'assumer la fonction de procureur général du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. En raison du prolongement de son mandat par l'ONU, le congé a finalement duré jusqu'à fin 2007. La question de la réintégration de M<sup>me</sup> Del Ponte s'est posée dès lors que le mandat de l'ONU prenait fin. La décision de 1999 par laquelle le Conseil fédéral avait octroyé le congé prévoyait qu'à la fin de celui-ci, M<sup>me</sup> Del Ponte pourrait réintégrer l'administration fédérale (par exemple dans l'une des fonctions du degré appelé hors classe à l'époque), de préférence au service du Département fédéral de justice et police (DFJP). Dans le cas contraire, le versement d'un dédommagement approprié avait été prévu.

Après de longues discussions, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le DFJP ont trouvé une solution en nommant M<sup>me</sup> Del Ponte à Buenos Aires en qualité de chef de mission avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Pour que M<sup>me</sup> Del Ponte ne soit pas défavorisée par rapport à sa rémunération précédente en tant que procureur général de la Confédération, le Conseil a décidé de lui octroyer une allocation liée au marché de l'emploi en application de l'art. 50 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3). En échange, M<sup>me</sup> Del Ponte a accepté de renoncer à toute mesure de sécurité allant au-delà du niveau habituellement en vigueur en Argentine.

La Délégation des finances a estimé que, en fin de compte, les conditions financières négociées constituaient une bonne solution, en particulier si l'on tient compte de l'indemnité de départ garantie par la décision de 1999 que la Confédération aurait dû verser en cas de non-réintégration. La délégation a cependant estimé que le financement de son traitement et des prestations annexes manquait de clarté. Elle n'a notamment pas compris pourquoi la décision de nomination prévoit l'imputation au budget du DFJP des charges annuelles d'un montant de 350 000 francs incombant au DFAE. Elle a donc demandé au DFJP de lui présenter un rapport complémentaire. Ce dernier montrait certes les modalités du financement du traitement et des prestations annexe. Le DFJP y expliquait également qu'il est d'usage que le département qui place l'un de ses collaborateurs dans un autre département couvre au moins les charges de personnel correspondantes. La Délégation des finances ne comprend néanmoins pas pourquoi dans les faits, le DFJP paie au DFAE les charges salariales de M<sup>me</sup> Del Ponte. Sans correction correspondante dans son propre budget, le DFAE réaliserait une économie de charges ne répondant à aucune logique. La délégation a transmis l'objet aux commissions des finances pour un traitement plus approfondi.

La Délégation des finances est d'avis que, dans le domaine du personnel, il faudrait à l'avenir renoncer aux compensations de crédits difficiles à comprendre. De telles constructions financières nuisent à la transparence et contrecarrent les objectifs poursuivis avec le nouveau modèle comptable.

## 4.3

### Crédits

#### 4.3.1

#### **Office fédéral des constructions et de la logistique demande d'un crédit supplémentaire de 110 millions de francs**

L'ensemble du volume des achats de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) de l'exercice 2007, soit 110,5 millions de francs, avait été inscrit dans divers crédits de charges du budget correspondant. Toutefois, en vertu du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC), on opère désormais, pour les crédits et pour les dépenses, la distinction entre livraisons directes et achats destinés au stockage. Ces derniers doivent passer par un crédit d'investissement.

Lors de l'établissement du budget, il est difficile de dire dans quelle mesure les achats seront ou non destinés au stockage étant donné que cela dépend de la demande des clients et de la situation sur le marché. C'est pour cette raison que le budget 2007 ne prévoyait pas de crédit d'investissement et que tous les achats ont été budgétisés sans stockage, c'est-à-dire comme si tout allait être livré directement aux clients.

Le crédit supplémentaire pour un montant d'un peu plus de 110 millions de francs accordé fin janvier 2007 a permis à l'OFCL d'approvisionner ses stocks afin d'être en mesure de remplir sa mission. La Délégation des finances s'est assurée que ce supplément n'est qu'une conséquence comptable du NMC, sans effet sur les dépenses décidées par le Parlement. Lors de la mise en œuvre du budget, les crédits d'investissement sont au fur et à mesure bloqués à hauteur des livraisons directes effectuées.

Le traitement comptable des achats dans le cadre du NMC n'est pas encore satisfaisant. Le Département fédéral des finances a promis de chercher une autre solution pour 2008 qui permettra d'éviter ces redondances lors de l'octroi de crédits.

### **4.3.2 Administration fédérale des finances: crédit supplémentaire de 7 milliards de francs pour le versement du produit de la vente d'or à l'AVS**

Le budget 2007 ne prévoyait pas de ressources pour cette charge extraordinaire étant donné qu'au moment de l'approbation du budget par le Conseil fédéral, l'utilisation exacte du produit de la vente des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale n'avait pas encore été décidée. La loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'utilisation de la part de la Confédération aux réserves d'or excédentaires de la Banque nationale (RS 951.19) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2007. La première des dix tranches hebdomadaires a été versée le 1<sup>er</sup> mars 2007. Pour que les versements en faveur du Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants (Fonds AVS) puissent être effectués à temps, il était indispensable d'octroyer un crédit supplémentaire avec avance ordinaire.

Eu égard au fait que l'objet ne posait aucun problème juridique ou financier, la Délégation des finances a accepté la demande de crédit malgré l'énormité du montant. En fin de compte, ce crédit ne servait qu'à transférer au Fonds AVS un montant que la Confédération avait déjà encaissé. La Trésorerie fédérale n'a pas non plus été touchée par cette opération étant donné que les fonds ont toujours été placés séparément.

### **4.4 Autres crédits**

En plus des deux demandes de crédit de paiement susmentionnées, la Délégation des finances ne s'est penchée que sur sept autres demandes représentant un montant total de quelque 54 millions de francs. Pour la délégation, cette évolution réjouissante du nombre de demandes est le résultat des exigences très strictes en matière d'urgence et de nécessité envers chaque demande qui lui est présentée. Elle a d'ailleurs demandé des renseignements complémentaires quant à l'urgence de deux demandes de crédit. Sur la base des documents complémentaires qui lui ont été soumis, la délégation a donné son feu vert à l'une de ces demandes portant sur un montant d'environ 286 000 francs. Elle a en revanche demandé à s'entretenir avec le chef du département concerné au sujet de la seconde demande d'avance ordinaire d'un montant de 26,6 millions de francs destiné à l'approvisionnement de stocks. La discussion a notamment porté sur la raison pour laquelle la nécessité de cet approvisionnement n'avait pas été reconnue à temps afin d'intégrer la demande correspondante au premier supplément au budget 2007. Finalement, la justification de l'urgence ne l'ayant pas complètement convaincue, la Délégation des finances a accepté la demande de crédit avec un certain mécontentement, cela d'autant plus que de telles demandes doivent être accompagnées d'emblée de toutes les informations nécessaires.

La Délégation des finances constate qu'en règle générale, les demandes de crédit de paiement se limitent au strict nécessaire. Elle attend néanmoins du Conseil fédéral qu'il ne lui transmette que des demandes motivées de manière exhaustive et ne souffrant aucun report et qu'il lui indique les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible de passer par la voie du crédit supplémentaire ordinaire.

Tableau 2

### Evolution des crédits supplémentaires de 1997 à 2007

Année	Crédits supplémentaires (en millions de francs)	En % par rapport au budget	Approuvé par la Délégation des finances (en millions de francs)	En % du montant total des crédits supplémentaires	Restes de crédits (en millions de francs)
1997	1552	3,5	371	24	1826
1998	764	1,6	345	45	1764
1999	962	2,1	532	55	1620
2000	641	1,4	210	33	935
2001	2968	6,1	1925 <sup>a</sup>	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 <sup>b</sup>	98	1276

<sup>a</sup> dont 1,248 milliard de francs pour l'aviation civile

<sup>b</sup> dont 7,038 milliards de francs pour le produit de la vente d'or

## 5 Autres contrôles effectués par Département

### 5.1 Autorités et tribunaux

#### 5.1.1 Visite d'information de la section 1 auprès du Tribunal administratif fédéral à Berne

Fin août 2007, la section 1 a effectué une visite d'information auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF). La visite a été principalement consacrée aux compétences et à la structure du TAF, au personnel, aux finances ainsi qu'au déménagement très prochain à Saint-Gall.

#### Structures

Le regroupement de 36 organes décentralisés en un nouveau tribunal a certes posé les difficultés que l'on rencontre habituellement lors de fusions. Malgré une inévitable réduction passagère de la production, les problèmes ont toutefois été contenus

dans des limites acceptables. Entre-temps, le TAF a atteint une vitesse de croisière presque normale et peut procéder aux ajustages. Néanmoins, la mise en place va encore souffrir lors du déménagement à Saint-Gall.

Le développement d'une nouvelle culture d'organisation a exigé des efforts importants de la part des responsables qui ont dû asseoir la nouvelle hiérarchie. Les collaborateurs du nouveau tribunal ont cependant su relever le défi. De l'avis des représentants du TAF, le regroupement des anciennes commissions de recours a permis de trouver une nouvelle et plus forte identité. Il est cependant encore trop tôt pour pouvoir évaluer avec précision les impacts de ce regroupement sur la jurisprudence.

Le TAF parvient aujourd'hui à absorber les nouvelles affaires, voire à amorcer une diminution des suspens. Le tribunal avait repris 7500 affaires en suspens des organes précédents. Avec la réduction de la production lors de sa mise en place, le TAF a connu une augmentation des suspens qui a atteint près de 1000 affaires. Certains problèmes relatifs à l'assurance-invalidité (AI) – domaine dans lequel on a noté une multiplication de cas en relation avec l'étranger – ont toutefois aussi contribué à cette augmentation. Le TAF est en train d'étoffer son effectif (greffiers, personnel de chancellerie). Il a en outre prévu de pourvoir deux postes de juge déjà créés par l'Assemblée fédérale. Le tribunal s'est fixé pour objectif de réduire les suspens à 4000 affaires d'ici au déménagement à Saint-Gall. La section 1 a également pris acte du fait qu'une croissance rapide du nombre d'affaires dans le domaine de l'asile n'implique pas forcément une augmentation correspondante de la charge de travail du tribunal et que, le cas échéant, celle-ci est décalée dans le temps. La section 1 estime cependant qu'il est important de prendre les mesures préventives qui s'imposent afin de pouvoir réagir à temps si nécessaire.

### **Personnel et finances**

A la fin du premier semestre 2007, l'effectif du TAF comptait quelque 300 postes dont environ 20 étaient vacants. Afin d'assurer la reprise du savoir-faire, le tribunal a recruté à peu près 85 % de son personnel auprès des organes décentralisés dont il a pris la relève. C'est à dessin que le TAF a démarré avec un effectif plutôt réduit. La direction du tribunal s'est entre-temps rendu compte que la charge de travail avait été sous-estimée dans certains domaines (notamment en ce qui concerne les services de chancellerie) et a décidé de combler les lacunes constatées. Le taux de fluctuation du personnel est supérieur à la moyenne, ce qui découle cependant aussi de la réorganisation. Ce taux est en revanche plutôt faible pour ce qui est des juges. Le déménagement à Saint-Gall ne va cependant pas sans poser quelques problèmes concernant les collaborateurs francophones. Si certaines solutions telles qu'aides à la scolarisation, indemnités pour les résidents à la semaine ou service de logements sont envisageables, la section 1 estime toutefois qu'il ne saurait être question d'agir sur les salaires.

La classification des postes de travail, surtout celle des greffiers et des collaborateurs affectés aux services de chancellerie, est plus basse qu'au Tribunal fédéral et, partiellement, au Tribunal pénal fédéral. Le TAF a prévu d'examiner la situation en collaboration avec ces deux tribunaux. S'il estime tout à fait judicieux d'engager de jeunes greffiers, il n'en demeure pas moins conscient que l'échelle actuelle des salaires complique le recrutement de spécialistes confirmés (par exemple dans le domaine des finances).

Le budget 2008 du TAF prévoit des charges pour un montant global d'environ 60 millions de francs, dont près de 46 millions de francs pour les appointements des juges et du personnel. Les loyers et l'informatique ont été budgétisés à environ 4,8 millions de francs. Les charges liées au futur siège à Saint-Gall n'ont, dans une large mesure, pas encore été intégrées dans le plan financier. Les rapports relatifs aux finances et au personnel seront élargis pour former un tableau de bord complet reprenant les indicateurs se rapportant aux procédures. Cet outil facilitera la gestion administrative tout en la rendant plus transparente. C'est à dessein que le budget du TAF ne comporte pas de réserves et est maintenu à un niveau modeste. En ce qui concerne les recettes, le TAF examine l'opportunité de confier l'encaissement des créances au service central d'encaissement de l'AFF. Il est à noter que les deux autres tribunaux fédéraux sont également intéressés par cette solution.

La Délégation des finances estime que la réduction des suspens d'ici au déménagement à Saint-Gall est un objectif important. Elle recommande au TAF de prendre les mesures nécessaires et de présenter les incidences correspondantes de manière transparente (dépenses de personnel et de matériel, frais évités). La Délégation des finances attend en outre du TAF qu'il lui fasse rapport fin 2008 sur l'état des procédures, de l'organisation et des travaux préparatoires en vue du déménagement à Saint-Gall.

## **5.2 Département fédéral des affaires étrangères**

### **5.2.1 Visite d'information de la section 2 auprès de la Direction des ressources et du réseau extérieur et de la Division politique V**

Dans le courant du mois d'août 2007, la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès de la Direction des ressources et du réseau extérieur (DRE) et de la Division politique V (DP V) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Les discussions ont essentiellement porté sur le système de carrière du personnel diplomatique et la nouvelle division politique.

#### **Système de carrière du personnel diplomatique**

Le système de recrutement ainsi que le principe de rotation et la discipline des transferts qui en découle sont des éléments importants du système de carrière du personnel diplomatique. En vertu du principe de rotation, les diplomates changent de poste tous les quatre ans. Ils peuvent être engagés à l'étranger ou à la centrale à Berne. Ce système est également appliqué par de nombreux autres pays.

Le réseau extérieur devant être adapté en permanence, le système de rotation permet au DFAE d'engager ses collaborateurs avec la flexibilité nécessaire. La discipline des transferts est une condition indispensable au bon fonctionnement du système de rotation. Lors de leur engagement, les collaborateurs concernés s'engagent à travailler là où le département les envoie. Pour diverses raisons, ce principe est à l'origine de problèmes de plus en plus fréquents. De moins en moins de personnes sont disposées à s'y plier. Outre la précarité de la sécurité et les conditions de vie difficiles qui

caractérisent certains postes, les perspectives salariales et de carrière peu motivantes viennent encore ajouter à la difficulté.

Le personnel diplomatique discute beaucoup des salaires, des allocations et de l'érosion des rémunérations. Suite à l'introduction du nouveau certificat de salaire, le salaire net après impôt a rétréci de façon parfois importante. Le DFAE a indiqué qu'il voulait demeurer un employeur attrayant et concurrentiel sur le marché du travail.

Le DFAE sélectionne les futurs diplomates au moyen de concours. Le nombre de candidatures a fortement diminué au cours de l'année écoulée. Les candidatures de juristes et d'économistes se sont en particulier raréfiées étant donné la concurrence du secteur privé qui leur offre de bonnes situations.

Pour la section 2, le défi que le DFAE doit relever consiste à préserver l'attrait du système dans un environnement globalisé dans lequel l'économie offre de plus en plus de postes de travail intéressants et bien rémunérés, en Suisse comme à l'étranger. Le département a, à juste titre, renforcé sa communication afin de promouvoir les carrières diplomatiques. Il faudra toutefois attendre un certain temps avant de savoir si ces mesures sont suffisantes. Il n'est pas exclu qu'il faille finalement soumettre tout le système à un examen approfondi et, par exemple, envisager la possibilité d'accélérer le gravisement des échelons hiérarchiques.

### **Division politique V**

La Division politique V est issue du besoin d'améliorer la coordination et la cohérence de la défense des intérêts de la Suisse sur le plan international. Contrairement à d'autres divisions politiques, son domaine d'action n'est pas défini géographiquement, mais thématiquement. La nouvelle DP V est subdivisée en trois sous-divisions (Finance et économie; Environnement, transports, énergie et santé; Culture, formation et science).

La tâche centrale de la DP V consiste à garantir la cohérence des positions de la Suisse dans des domaines politiques concrets en assurant une coordination efficace entre les différents services en vue des contacts avec l'étranger. La section 2 estime que la DP V assume une importante fonction, aussi bien dans le domaine de la politique extérieure que dans celui de la politique intérieure. Elle crée une plus-value pour la Suisse, car elle améliore la cohérence de sa politique extérieure. Ainsi, en assurant l'établissement de liens judicieux entre les différents mandats de négociation, la DP V permet à la Suisse de mieux sauvegarder ses intérêts lors des négociations avec ses partenaires étrangers.

Il est important que le DFAE confie les tâches correspondantes à des collaborateurs qualifiés afin de faciliter le dialogue et la communication avec les spécialistes des autres services de la Confédération. A cet égard, la section est favorable au système de postes partagés avec d'autres services et ne saurait trop l'encourager. Un tel partage permet d'empêcher les redondances et exerce une influence favorable sur les flux d'informations.

La section 2 estime toutefois qu'il y a aussi lieu de procéder à des améliorations dans le domaine de la promotion du commerce extérieur où les divers acteurs se livrent encore à une certaine concurrence. En outre, l'importance accordée à la promotion du commerce extérieur varie encore beaucoup trop d'une ambassade à l'autre, car elle dépend dans une trop large mesure des orientations de l'ambassadeur en poste.

## 5.3

## Département fédéral de l'intérieur

### 5.3.1

### Visite d'information de la section 3 auprès de Swissmedic

En octobre 2007, la section 3 de la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès de Swissmedic. Après plusieurs changements successifs à sa tête et dans la foulée de la gestion de crise qui s'est ensuivie, la section a décidé de procéder à cette visite afin de s'informer sur la manière dont l'institut gère dorénavant ses affaires et remplit ses tâches légales ainsi que sur la stratégie de propriétaire de la Confédération.

#### **Structure, organisation et tâches**

Autorité nationale de surveillance des produits thérapeutiques en Suisse, Swissmedic – Institut suisse des produits thérapeutiques – est un établissement de droit public de la Confédération. Issu de la fusion de l'Office intercantonal de contrôle des médicaments et de l'Unité principale agents thérapeutiques de l'Office fédéral de la santé publique, Swissmedic est un organe du troisième cercle rattaché au Département fédéral de l'intérieur (DFI). Swissmedic est entré en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 2002, avec l'entrée en vigueur de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques (LPTh, RS 812.21) qui constitue sa base légale fondamentale. La LPTh a réuni les précédentes dispositions cantonales, intercantionales et fédérales dans un seul texte.

Les tâches confiées à Swissmedic sont définies dans la LPTh. Elles sont réglées par le mandat de prestations quadriennal conclu avec le Conseil fédéral et concrétisées dans le contrat de prestations annuel conclu avec le DFI. Toutes les questions ayant trait au contrôle des médicaments tombent dans le domaine de compétence de Swissmedic. Au sens de l'art. 1 LPTh, Swissmedic est chargé de protéger la santé de l'être humain et des animaux en garantissant «la mise sur le marché de produits thérapeutiques de qualité, sûrs et efficaces». Pour atteindre ces objectifs, l'institut dispose des instruments suivants: l'autorisation de mise sur le marché, l'autorisation d'exploitation, la surveillance du marché et les dispositions idoines du droit pénal.

Les organes de Swissmedic sont le Conseil de l'institut (qui compte sept membres), le directeur et l'organe de révision, tous nommés par le Conseil fédéral, représenté par le DFI. Le Secrétariat général du DFI assume la fonction de surveillance et de contrôle pour le compte du propriétaire.

#### **Surveillance et pilotage**

La Confédération définit le mandat de prestations en sa qualité de propriétaire de l'institut. Le Conseil de l'institut, dont les tâches correspondent à celles du conseil d'administration de la société anonyme, est responsable de la conduite stratégique. Pour sa part, la Confédération peut en tout temps modifier les bases légales et, ainsi, influencer directement sur le mandat de prestations, sur sa mise en œuvre et sur la stratégie de Swissmedic.

Swissmedic dispose d'un système de conduite et de contrôle de gestion étendu. Outre les rapports semestriels et annuels et les entretiens trimestriels de la direction de l'institut avec des représentants du Secrétariat général du DFI, le chef du DFI rencontre le Conseil de l'institut au moins une fois par année. Le contrôle de gestion, domaine de la gestion des risques compris, fait actuellement l'objet d'un examen

commandé par le Conseil de l'institut afin de l'adapter aux exigences de la nouvelle organisation des processus.

Les tâches de l'organe de révision – le CDF en l'occurrence – mentionnées à l'art. 74 LPTH dépassent la simple surveillance financière que celui-ci doit exercer au sens de l'art. 6 LCF puisqu'il est chargé de vérifier la comptabilité et les systèmes de contrôle interne.

### **Finances**

Le financement de Swissmedic est couvert par les émoluments perçus et les contributions versées par la Confédération pour les prestations d'intérêt public et par la rétribution des prestations fournies à des autorités et à des tiers. Celles-ci sont définies dans le mandat de prestations du Conseil fédéral et concrétisées dans un contrat de prestations annuel conclu avec DFI. Conformément à la LPTH, l'institut fixe ses émoluments de façon qu'ils remplissent les conditions du mandat de prestations relatives à la couverture des coûts.

Le budget 2007 de Swissmedic prévoyait des charges pour un montant total d'environ 70 millions de francs, couvertes pour trois quarts par les émoluments (17 mio. de fr. à titre d'émoluments de procédure et 35,5 mio. de fr. à titre d'émoluments de vente prélevés sur les ventes de médicaments) et pour un quart par les contributions versées par la Confédération pour les prestations d'intérêt public (16,6 mio. de fr.). Au cours de ces dernières années, la Confédération a régulièrement réduit ses contributions. Il ressort du plan financier 2007–2010, que cette tendance devrait se poursuivre au cours des prochaines années.

Fin 2006, la somme du bilan de Swissmedic atteignait 76 millions de francs, dont 40 millions de fonds propres (capital de dotation de 14,5 mio. de fr. et réserves pour un montant de 25,5 mio. de fr.). L'actif immobilisé (58 mio. de fr.) était principalement constitué des immeubles dont l'institut est propriétaire.

### **Risques liés à la responsabilité**

En sa qualité d'établissement indépendant de la Confédération, Swissmedic répond lui-même de ses engagements (art. 80 LPTH). En ce qui concerne *l'exécution des tâches relevant du droit public*, Swissmedic répond de ses actes ou omissions en premier lieu à hauteur de sa fortune. L'institut a conclu une assurance de responsabilité civile couvrant ses risques d'exploitation jusqu'à 100 millions de francs. En vertu de l'art. 19 de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (LRFC, RS 170.32) la Confédération assume une responsabilité à titre subsidiaire pour le cas où l'obligation de réparer dépasserait la couverture d'assurance et la fortune de l'institut. Swissmedic estime toutefois qu'un tel cas est très peu probable eu égard à la portée des études cliniques, à la répartition des tâches et au degré de standardisation des dossiers d'autorisation.

Pour l'exécution des *tâches relevant du droit privé*, Swissmedic ne répond de ses actes envers les tiers qu'à hauteur de sa fortune.

La Délégation des finances estime qu'il est trop tôt pour procéder à une évaluation globale des prestations de Swissmedic. Elle a toutefois fait les constatations suivantes:

La section 3 a pu se rendre compte que des mesures de réorganisation approfondies ont été récemment planifiées avec soin et mises en œuvre. Bien que, comme la direction de l'institut le relève elle-même, tous les changements ne soient pas achevés et que des consolidations s'imposent encore, la section estime que les analyses des forces et faiblesses ainsi que les mesures visant l'amélioration et le développement de Swissmedic vont dans le bon sens.

La section est parvenue à avoir une bonne vue d'ensemble des principales compétences de Swissmedic. Les exigences de l'institut sont très élevées dans tous les domaines dans lesquels il exerce son contrôle, notamment aussi en ce qui concerne l'autorisation et l'examen de médicaments phytothérapeutiques ou utilisés par les médecines complémentaires (naturopathie), ce qui peut rallonger les procédures. Swissmedic n'octroie l'autorisation de mise sur le marché qu'aux médicaments et dispositifs médicaux qui remplissent les exigences légales en matière de qualité, de sécurité et d'efficacité. Il est bien évident que des tensions peuvent apparaître dans certains cas. Ainsi, les fabricants de médicaments utilisés en naturopathie demandent la reconnaissance de leurs produits – un argument de vente important –, mais ils estiment que les procédures d'autorisation prévues par la loi sont compliquées et trop longues.

Swissmedic est confronté à une forte augmentation du nombre de demandes d'autorisation. Il s'efforce de mener les procédures le plus rapidement possible à terme tout en garantissant des standards de qualité élevés et prévoit liquider les suspens avant la fin du premier semestre 2008.

### **5.3.2 Maisons suisses à l'étranger**

Les maisons suisses à l'étranger ont été instituées à l'initiative du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et apportent leur soutien aux universités suisses, au Fonds national suisse, à la Commission pour la technologie et l'innovation et aux entreprises intéressées afin de réaliser des partenariats et des échanges durables avec l'étranger. Elles ont pour but de structurer et de renforcer la promotion de la Suisse en tant que pôle d'excellence scientifique et de savoir et de coordonner le réseau des institutions partenaires et des chercheurs. La mise en œuvre de ce projet est assurée conjointement par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département fédéral de l'intérieur (DFI). Quatre Maisons suisses existent à ce jour, à Boston, San Francisco, Singapour et Shanghai. Il est prévu d'en fonder d'autres à Bangalore, à Moscou et au Cap.

Fin 2006, le CDF a informé la Délégation des finances du résultat des audits effectués dans les maisons suisses de Boston et San Francisco à la demande expresse du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER).

Les audits du CDF ont montré que, à Boston surtout, la comptabilité ne répondait pas critère de la régularité. Des mesures urgentes visant à améliorer le contrôle interne ont été prises durant la révision déjà. Sur la base des recommandations du CDF, le DFI a réexaminé certaines procédures et a pris une série de mesures visant à améliorer l'administration et la gestion financière des Maisons suisses. Pour sa part,

le DFAE a renforcé son appui administratif dans le domaine de la comptabilité de la maison de Boston.

Dans une lettre adressée au Conseil fédéral, la Délégation des finances a insisté sur l'importance de la comptabilité et de la présentation des comptes en général et du respect des prescriptions légales et des directives applicables lors de la fondation et de la gestion de nouvelles institutions à l'étranger. Le Conseil fédéral s'est déclaré entièrement d'accord avec le CDF et a indiqué que les lacunes en question avaient été examinées et traitées lors de nombreux entretiens ayant réuni des représentants du CDF, du SER et des services concernés du DFAE. Depuis le mois de janvier 2007, la comptabilité est assurée sur place. En outre, la Maison suisse de Singapour a également été soumise à un audit et une identité institutionnelle commune a été introduite en mai 2007.

Là-dessus, la Délégation des finances a prié le chef du DFI de lui remettre un rapport sur la structure, la stratégie et les responsabilités des projets et des Maisons suisses à l'étranger. Elle lui a également demandé de bien vouloir lui remettre le rapport d'évaluation commandé par le SER.

Le rapport du DFI souligne que l'institution des Maisons suisses, dont la responsabilité matérielle et administrative incombe au SER, est assumée conjointement avec le DFAE avec lequel un accord a été conclu.

Le financement de chaque Maison suisse doit être mixte (contributions fédérales  $\frac{1}{3}$ , fonds privés  $\frac{2}{3}$ ). En vertu de l'accord de prestations, chaque Maison suisse est tenue de procéder à une évaluation annuelle au moyen d'indicateurs définis. Le message de l'OFI pour la période 2008 à 2011 indique que le réseau Maisons suisses ne pourra être étendu à d'autres pays que lorsque les mesures indispensables auront été prises et que les problèmes actuels auront été résolus.

De l'avis du DFI, le réseau des Maisons suisses pour les échanges scientifiques et technologiques est une initiative innovatrice et sans équivalent dans le monde. Les évaluations de tiers et les rapports du CDF ont permis d'identifier les problèmes de démarrage et de mettre en œuvre les mesures correctrices qui s'imposent. Parallèlement, de nouveaux accords de prestations tenant compte des recommandations des examens susmentionnés ont été conclus.

La Délégation des finances estime qu'il est important de fixer clairement les compétences et responsabilités dans le domaine des Maisons suisses. Il faut empêcher le développement cloisonné de savoir-faire dans plusieurs départements afin d'éviter le développement de pratiques différentes.

### **5.3.3 Programme d'évaluation des médecines complémentaires**

Par lettre du 30 avril 2007, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a demandé à la Délégation des finances de procéder à un examen du programme d'évaluation des médecines complémentaires (PEMC). Un membre du Parlement avait en effet fait part à la CdG de ses doutes quant à la pertinence de l'emploi de six millions de francs de fonds publics et au professionnalisme de la gestion du PEMC.

La Délégation des finances a chargé le CDF d'examiner le mandat, la qualité de la gestion du projet et l'emploi des fonds publics. Cet examen ne portait ni sur la valeur scientifique des résultats du projet ni sur l'efficacité, l'adéquation et le caractère économique des méthodes et thérapies des médecines complémentaires.

Le CDF est parvenu à la conclusion que le mandat du PEMC a été en grande partie rempli et que, d'une manière générale, l'organisation du projet et la direction du programme ont été satisfaisantes. Les moyens financiers ont été utilisés avec le soin nécessaire. Le climat qui régnait lors du démarrage du PEMC était plutôt favorable aux médecines alternatives, mais ce sont finalement des constatations économiques qui ont prévalu en raison des augmentations continues du coût de la santé.

La Délégation des finances prend acte du fait que l'organisation du projet a été satisfaisante et que les deniers publics ont été utilisés avec le soin requis. Elle a retransmis le dossier à la Commission de gestion du Conseil national.

### 5.3.4 Assurances du domaine des EPF

En juillet 2007, la Délégation des finances s'est penchée sur le nouvel art. 19a de l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur le domaine des écoles polytechniques fédérales (ordonnance sur le domaine des EPF, RS 414.110.3) régissant la gestion des risques. A cet égard, elle s'est posé la question de l'étendue des assurances conclues par le domaine des EPF. Dans sa réponse, le Conseil des EPF a indiqué que la responsabilité des organes chargés d'accomplir des tâches de droit public pour le compte de la Confédération est réglée par la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (LRCF, RS 170.32) qui s'applique également au domaine des EPF. En vertu de l'art. 19, al. 1, let. a, LRCF, les EPF et leurs établissements de recherche répondent envers les tiers des dommages qui leur ont été causés dans l'exercice de leur activité, la responsabilité de la Confédération n'est que subsidiaire.

L'art. 19a, al. 4, de l'ordonnance sur le domaine des EPF règle le cas de la mise en péril de l'accomplissement des tâches par les EPF ou leurs établissements de recherche lorsque ceux-ci sont eux-mêmes touchés par un dommage. Cette disposition prévoit que le Conseil des EPF peut au besoin demander une modification du mandat de prestations (art. 33, al. 5, de la loi du 14 octobre 1991 sur les EPF, RS 414.110) ou une augmentation de la contribution financière de la Confédération et, si nécessaire, du plafond de dépenses (art. 34b de la loi sur les EPF). L'application de ces dispositions est indépendante de la cause du dommage et de la personne du lésé. Elle découle d'un accord praticable relatif à la prise en charge des frais découlant de dommages trouvés entre l'Administration fédérale des finances (AFF) et le Conseil des EPF. En leur qualité d'établissement autonome de droit public disposant de sa propre personnalité juridique, les EPF doivent assumer leurs propres risques. Le Conseil des EPF a fixé les principes régissant la gestion des risques dans des directives ad hoc. La formulation « mise en péril de l'accomplissement des tâches confiées par la législation fédérale » manque de précision, raison pour laquelle il n'est pas possible de se prononcer sur le moment à partir desquels il faut demander l'appui financier de la Confédération, raison pour laquelle le Conseil des EPF accorde une grande importance aux assurances.

La Délégation des finances a constaté que les EPF ont abordé la gestion des risques de façon systématique et qu'un certain niveau a été atteint en la matière. Elle estime cependant que la gestion des risques à l'échelon de la Confédération n'est pas encore satisfaisante. Début 2005, le Conseil fédéral avait bien chargé les départements de mettre en œuvre la politique de gestion des risques dans leur domaine de responsabilité. En décembre 2006, chaque département a remis un rapport sur les risques majeurs accompagné d'un rapport complémentaire. La nécessité d'harmoniser la gestion des risques annoncés et de la consolider à l'échelon de la Confédération est alors apparue. Le 27 avril 2007, la Conférence des secrétaires généraux (CSG) a toutefois décidé de maintenir le statu quo, sans instituer de centre de compétence, renonçant du même coup à un système de rapports consolidés à l'échelon de la Confédération. Les départements ont été chargés, chacun dans son domaine de responsabilité, d'identifier les cinq principaux risques auxquels ils sont exposés et de les communiquer à l'AFF. Le Conseil fédéral a en outre décidé que les rapports rédigés en 2006 seraient portés à la connaissance du Conseil fédéral et qu'à l'avenir, de tels rapports seront remis chaque année à la CSG qui les présentera au Conseil fédéral.

La Délégation des finances est d'avis que la gestion des risques de la Confédération est certes conséquente et compétente, mais qu'une stratégie globale fait toujours défaut. Elle a en outre constaté que le CDF accorde une très grande importance à l'analyse de risque étant donné que, dans le cadre du NMC, il doit également évaluer les montants portés au bilan d'ouverture à titre de provision. En outre, en vertu de la nouvelle loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC, RS 611.0), les services de la Confédération sont tenus de mettre en place un système de contrôle interne qui permet également de tenir compte des risques encourus. Le CDF a donc inscrit la gestion des risques à son programme annuel 2008. Le rapport correspondant donnera à la Délégation des finances l'occasion d'approfondir le sujet.

La Délégation des finances regrette l'absence de volonté de créer un service central qui serait chargé de mettre en œuvre une stratégie commune de gestion des risques à l'échelon de la Confédération. Elle approfondira le sujet en 2008.

### **5.3.5 Evaluation de la remise d'appareils auditifs par l'assurance-invalidité et l'assurance-vieillesse et survivants**

En avril 2006, le CDF a décidé d'évaluer l'octroi de moyens auxiliaires par l'assurance-invalidité (AI) et l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) en prenant l'exemple des appareils auditifs. Ces deux assurances sociales consacrent en effet environ 140 millions de francs par an à la remise de moyens auditifs, ce qui représente une charge importante. Ces dépenses connaissent en outre une forte augmentation au cours de ces dernières années.

En vertu de l'art. 21, al. 3, de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI, RS 831.20), les moyens auxiliaires remis aux assurés doivent être des modèles simples et adéquats. Les coûts supplémentaires liés à d'autres exécutions doivent être pris en charge par l'assuré. Dans l'AI, les assurés remplissant les

critères médicaux requis peuvent obtenir des appareils auditifs pour un prix allant d'environ 1600 francs (fourniture monaurale simple) à 4000 francs (fourniture binaurale complexe). Ces montants comprennent les appareils eux-mêmes et les prestations fournies par les audioprothésistes (six à huit consultations). S'y ajoutent les dépenses de l'assurance sociale liées aux deux expertises médicales obligatoires, qui s'élèvent à environ 750 francs par expertise. L'AVS prend en charge les coûts d'un seul appareil auditif, avec une participation de l'assuré de 25 %. Les frais de piles et de réparation sont couverts par l'AI mais pas par l'AVS. En général, un nouvel appareil acoustique peut être commandé tous les six ans sous le régime de l'AI et tous les cinq ans sous celui de l'AVS. Lors de leur passage à l'AVS, les assurés de l'AI bénéficient de la garantie des droits acquis.

Dans son rapport, le CDF constate que les appareils auditifs présentent un bon taux d'utilisation et un degré de satisfaction élevé. Il a cependant aussi constaté que, en comparaison internationale, les assurances sociales suisses offrent une large palette de prestations très médicalisées, que le nombre d'appareils fournis a fortement augmenté au cours de ces dernières années et, partant, que les dépenses correspondantes ont augmenté massivement et façon incontrôlée. Le CDF considère que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) est en position de faiblesse par rapport aux fournisseurs de prestations. Il voit la lacune principale du système actuel dans le fait que les incitations à octroyer les meilleurs modèles prévalent au détriment des plus simples. Le CDF est d'avis que des changements s'imposent et a formulé huit recommandations qui représentent un potentiel d'économie de quelque 35 millions de francs par an.

La Délégation des finances a examiné la situation avec des représentants de l'OFAS. Elle a pris acte avec satisfaction que les mesures prises par cet office tiennent largement compte des recommandations du CDF, voire les dépassent. L'office estime que le potentiel d'économie est important eu égard aux prix nettement plus bas pour les appareils auditifs à l'étranger. Ainsi, en Grande-Bretagne, le prix moyen des appareils pris en charge par l'assurance sociale est dix fois plus bas qu'en Suisse (à noter cependant qu'il s'agit d'un modèle standard unique). L'OFAS se propose de soumettre les appareils auditifs à des procédures d'appel d'offres et de limiter le nombre de modèles pouvant être remis aux assurés (actuellement, les assurances prennent en charge 165 modèles différents). L'OFAS est d'avis que cette mesure serait plus rapidement efficace que le versement d'une participation forfaitaire. Il estime en outre que, par la suite, il faudra réexaminer le catalogue de prestations trop volumineux des audioprothésistes et des médecins.

La Délégation des finances se rallie aux considérations de l'OFAS. Elle craint en particulier que la suppression du système actuel d'indication médicale à trois niveaux – proposée par le CDF – représente un danger dans la mesure où les prix risquent de prendre l'ascenseur en raison des très nombreuses exceptions. Pour des raisons politiques, elle estime en outre illusoire d'envisager la suppression des droits acquis. La délégation pense elle aussi que le recours à des procédures d'appel d'offres est une mesure qui déploierait des effets plus rapides que le passage à un système forfaitaire – tel qu'on le connaît dans d'autres domaines –, mais que la mise en place d'un tel système constitue une solution théoriquement meilleure dans la mesure où la liberté du consommateur et mieux préservée et permet au marché de s'autoréguler. La Délégation des finances estime donc qu'il faudrait par la suite examiner le passage à un système de participation forfaitaire.

La Délégation des finances estime qu'il est urgent d'agir dans le domaine des appareils auditifs eu égard à l'évolution des coûts et aux prix considérablement plus bas de ces appareils à l'étranger. Elle soutient donc les efforts de l'Office fédéral des assurances sociales visant à soumettre les appareils auditifs à des procédures d'appel d'offres. Elle est également d'avis que le réexamen des prestations, au cours d'une seconde phase, est susceptible d'apporter une réduction sensible des coûts. La Délégation des finances s'informerera en temps opportun auprès de l'Office fédéral des assurances sociales sur les mesures envisagées et les effets attendus.

### **5.3.6 Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants/assurance-invalidité**

Lors de l'examen des comptes 2006 des différentes institutions sociales, le CDF a relevé l'augmentation de 7,5 points à 101,3 % du degré de couverture de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS). Elle a cependant constaté que le financement provisoire de la perte reportée de l'assurance-invalidité (AI) de quelque 9,3 milliards de francs était presque exclusivement assuré par les fonds de l'AVS. Au vu des pertes constantes de l'AI, le CDF a jugé que cet avoir envers l'AI est incertain et compromet de plus en plus la pérennité du financement de l'AVS. Il a souligné que, à fin 2006, la perte reportée de l'AI représentait tout de même un quart des actifs du fonds AVS qui se montait à environ 36 milliards de francs.

L'examen du rapport de révision du CDF a été l'occasion pour la Délégation des finances de se renseigner auprès du président du conseil d'administration du Fonds de compensation de l'AVS sur la politique de placement du fonds. Elle a ensuite discuté des réponses obtenues avec le chef du Département fédéral des finances (DFF). Elle a pris acte du fait que le fonds AVS est également d'avis que sa créance est incertaine au vu de la perte reportée de l'AI, mais estime que la comparaison du capital avec les dépenses annuelles est trompeuse. A fin 2006, le rapport entre les moyens librement disponibles et la somme des dépenses annuelles de l'AVS/AI/APG n'était que de 47 %. Cette perte reportée n'est toutefois pas directement déterminante pour la gestion des liquidités. En effet, dans l'hypothèse où le fonds AVS bénéficierait de moyens librement disponibles à hauteur de la perte reportée de l'AI, la situation des moyens librement disponibles s'améliorerait certes incontestablement, mais demeurerait nettement en deçà de 100 %, cela même en tenant compte des 7 milliards de francs en provenance de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale suisse (BNS). Le conseil d'administration du fonds AVS a pourtant changé la répartition des placements à la suite de l'apport découlant de la vente d'or excédentaire de la BNS.

Du point de vue de la Délégation des finances, il est faux de penser que, sans la perte reportée de l'AI, le fonds AVS pourrait suivre une politique de placement plus risquée et réaliser des rendements plus élevés. Entre-temps, la situation s'est radicalement modifiée dans la mesure où la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E) a proposé d'assainir l'AI en créant un fonds de compensation propre à l'AI, en abandonnant dans les comptes du fonds AVS la créance qui correspond à la perte reportée de l'AI, et en versant 250 millions

de francs au fonds AVS à titre d'intérêts. Le dossier est actuellement entre les mains de la CSSS-N qui, sur le principe, s'est ralliée à la proposition de la CSSS-E.

## **5.4 Département fédéral de justice et police**

### **5.4.1 Démission du procureur général de la Confédération et de trois procureurs fédéraux**

En 2006, la Délégation des finances s'est penchée sur les conséquences financières du départ de Valentin Roschacher, ancien procureur général de la Confédération. Les conséquences de la démission ont été réglées dans une convention de séparation. Celle-ci aurait nécessité l'assentiment de la Délégation des finances. La délégation concède que le droit en vigueur empêche de se séparer d'un procureur général de la Confédération de façon pertinente et suggère de modifier cette situation.

Cette affaire est d'ailleurs à l'origine d'une discussion que la Délégation des finances a eue avec le Conseil fédéral au sujet de l'arrangement 2002 (voir ch. 4.1.1).

Lors de sa première séance ordinaire de l'année 2007, la Délégation des finances a également pris acte de la démission de trois procureurs fédéraux. Elle s'est renseignée sur les motifs de ces démissions auprès du Conseil fédéral. Selon ce dernier, il s'est agi de résiliations ordinaires de contrats de travail à durée déterminée ne donnant pas droit à des indemnités de départ. Les enquêtes traitées par ces trois procureurs ont été reprises par d'autres procureurs du Ministère public de la Confédération sans subir de retards. Les raisons invoquées par les démissionnaires étaient de nature privée. Ils ont indiqué souhaiter changer de poste après environ six ans passés au service du Ministère public de la Confédération. Les postes vacants ont été remis au concours.

## **5.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports**

### **5.5.1 Visite d'information de la section 3 auprès de la Centrale nationale d'alarme**

L'arrêt du Conseil fédéral relatif au rapport Optimisation de l'alerte et de l'alarme en cas de danger naturel (rapport OWARNA – *Optimierung von Warnung und Alarmierung bei Naturgefahren*) est à l'origine de la visite d'information que la section 3 a effectuée après de la Centrale nationale d'alarme (CENAL). La section 3 a mis cette visite à profit pour se renseigner sur l'état de mise en œuvre des recommandations formulées par le CDF en 2005.

La CENAL est l'organe de la Confédération spécialisé dans les événements extraordinaires. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, elle est intégrée à l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP). Les problèmes initiaux découlant de la rencontre de deux cultures différentes ayant été réglés, la collaboration entre l'office et la CENAL fonctionne bien. L'OFPP accorde une grande importance à la CENAL. Il s'agit en effet du seul domaine de l'office qui, au cours de ces dernières années, n'a pas connu de réductions de personnel. Les ressources dont la CENAL dispose actuellement lui permettent de remplir ses tâches. Le passage à la primauté des

cotisations introduites par Publica n'a pas posé de problème, tant il est vrai que seule une personne a décidé de prendre une retraite anticipée. La question de l'implantation géographique fait l'objet d'un réexamen, notamment en ce qui concerne l'opportunité d'un second siège redondant.

Les lacunes à l'échelon de la coopération au sein de la chaîne d'alerte et d'alarme qui sont apparues lors des intempéries d'août 2005 ont fait l'objet d'un rapport (rapport OWARNA). Le Conseil fédéral avait en effet chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) d'examiner les possibilités d'optimiser cette chaîne. La problématique a été scindée en divers projets partiels. Le rapport final de décembre 2006 a permis de dégager six mesures prioritaires à l'échelon de la Confédération (assurer la capacité durable d'intervention du personnel des organes spécialisés de la Confédération, élaborer une stratégie améliorant la redondance des systèmes essentiels, améliorer la prévision, mettre en place un centre d'annonce et de suivi à l'échelon de la Confédération, élaborer une stratégie améliorant l'information de la population, élargir les bases légales). Le Conseil fédéral a pris acte du rapport le 30 mai 2007 et a approuvé la plupart des propositions. Il n'a toutefois accordé que deux des quatre nouveaux postes demandés. L'OFPP devra donc trouver des solutions pour les deux postes refusés.

La section 3 est parvenue à la conclusion de la CENAL a fait du bon travail. Ses collaborateurs font preuve d'engagement et connaissent bien leurs tâches. Les problèmes découlant de la rencontre de deux cultures différentes et les lacunes dans le domaine des finances et de la comptabilité qui avaient été relevés par le CDF ont entre-temps été résolus. L'accès de l'OFPP au statut d'office géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (office GMEB) a permis d'améliorer la transparence.

La Délégation des finances estime que le rapport OWARNA a permis de tirer d'importants enseignements des lacunes constatées lors des intempéries de 2005 et de prendre les mesures qui s'imposaient. La Délégation des finances va suivre leur mise en œuvre. Bien qu'elle ne conteste pas la nécessité de certaines redondances, elle estime toutefois qu'il ne faudrait pas pour autant tomber dans l'excès et, notamment, qu'une centrale d'alarme supplémentaire serait inutile. Le cas échéant, il faudra justifier un tel choix de manière approfondie. La Délégation des finances souhaite être tenue au courant de la décision en la matière et des motifs justifiant cette dernière.

## 5.5.2 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 2002.<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> Voir rapport 2006 (FF 2007 895), pp. 3162 à 3164; rapport 2005 (FF 2006 1218), pp. 3944 à 3946; rapport 2004 (FF 2005 983), pp. 2871 à 2872; rapport 2003 (FF 2004 566), pp. 2462 à 2464; rapport 2002 (FF 2003 1516), pp. 6378 à 6380.

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. La Délégation des finances a examiné ce rapport lors de sa troisième séance ordinaire d'avril 2007.

Selon le Conseil fédéral, la construction du réseau POLYCOM connaît un regain de dynamique. Cinq cantons supplémentaires ont, à l'échelon politique, pris la décision de s'y raccorder. En 2006, la direction du projet POLYCOM de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) a accéléré la migration vers le nouveau logiciel et le passage à un écart de 10 kHz entre les canaux dans les douze réseaux partiels opérationnels (y compris celui du Corps des gardes-frontière). La planification prévoit qu'en 2008 (organisation de l'EURO 2008), 13 cantons sur 26 seront raccordés au réseau POLYCOM.

Comparativement au rapport de l'exercice précédent, le montant total des investissements à la charge de la Confédération pour l'ensemble du projet POLYCOM n'a subi qu'une légère augmentation d'un million de francs à 404 millions de francs en raison de l'agrandissement du Centre de compétences et de formation POLYCOM à Schwarzenburg. En 2006, les dépenses d'investissement des services fédéraux se sont montées à 29,4 millions de francs, soit 15,8 millions de moins que les 45,2 millions prévus dans le rapport de l'exercice précédent. Cette différence s'explique par les retards dans les procédures d'autorisation de construire du Corps des gardes-frontière, d'une part, et dans l'achèvement du réseau partiel du canton de Vaud, d'autre part.

En 2007, la Confédération prévoit des dépenses d'investissement d'un montant de 42,6 millions de francs et des dépenses récurrentes annuelles d'un montant de 13 millions de francs. Le Conseil fédéral estime à 84,6 millions de francs les crédits d'engagement qui seront encore nécessaires d'ici à l'achèvement du réseau en 2012.

Divers risques sont encore susceptibles de retarder l'achèvement du réseau (octroi d'autorisations de construire pour des émetteurs, morcellement des réseaux partiels étant donné que le nombre de ces réseaux qui doivent encore être réalisés augmente fortement depuis 2007, arrivée sur le marché en 2008 d'une nouvelle génération d'appareils de radiocommunication).

Zurich mis à part, tous les lieux qui accueilleront des matches lors de l'EURO 2008 seront raccordés au réseau POLYCOM. Ayant procédé à un investissement dans son propre réseau de communication peu de temps avant le lancement du projet POLYCOM, le canton de Zurich ne pourra pas rejoindre ce réseau avant 2009.

La Délégation des finances se réjouit des progrès accomplis par le projet qui a notamment su tirer parti de l'EURO 2008. Elle a également pris acte avec satisfaction qu'il n'y a pas eu de grande augmentation des coûts.

La Délégation des finances s'informerait début 2008 sur l'état d'avancement du projet dans la perspective de l'EURO 2008. Pour le reste, elle examinera le rapport annuel sur l'avancement du projet POLYCOM lors de sa troisième séance ordinaire de 2008.

### 5.5.3

## **Championnat d'Europe de football 2008 en Autriche et en Suisse**

Durant l'exercice sous revue, la Délégation des finances a, dans le cadre la haute surveillance concomitante, également suivi étroitement les travaux préparatoires du Championnat d'Europe de football 2008 en Autriche et en Suisse (EURO 2008).<sup>2</sup> Elle s'est, d'une part, tenue informée de l'avancement des travaux préparatoires en examinant les rapports de l'organisation de projet et, d'autre part, elle a approfondi certains aspects de l'ensemble du projet EURO 2008 lors d'entretiens avec les responsables du projet.

La Délégation des finances a pu constater que, actuellement, aucun dépassement de crédit ne semble s'annoncer à l'échelon du projet global. Des contrôles financiers réguliers à l'échelon des sous-projets en cours permettent de surveiller le respect des budgets.

En 2007, la Délégation des finances s'est en particulier informée de manière approfondie sur l'assujettissement à l'impôt à la source et sur le coût de la sécurité.

### **Assujettissement à l'impôt à la source**

Lors de sa cinquième séance ordinaire de 2006, la question de la perception de l'impôt à la source a été discutée avec le coordinateur général des pouvoirs publics pour l'EURO 2008. Alors que l'Administration fédérale des contributions (AFC) et les cantons sont de l'avis que les primes des joueurs doivent être soumises à l'impôt à la source, l'Union des associations européennes de football (UEFA) a estimé qu'il s'agirait là d'un changement de pratique. La Délégation des finances a donc demandé au Conseil fédéral qu'il lui expose sa position à ce sujet et des mesures qu'il entendait prendre à ce sujet.

Le Conseil fédéral a informé la Délégation des finances de la volonté de l'Autriche et de la Suisse de procéder de façon harmonisée tout en tenant compte des différentes législations fiscales et que les deux pays désiraient parvenir à une décision dans le courant de l'automne 2007. Il a également précisé à l'attention de la délégation qu'il fallait trouver une solution avant l'EURO 2008 et éviter de devoir s'engager sur la voie jurisprudentielle dont l'issue est incertaine. Le Conseil fédéral a toutefois souligné qu'il était d'avis que les primes des sportifs sont imposables dans le canton sur le territoire duquel la compétition a lieu, qu'il estimait que le principe défendu par les autorités fiscales de la Confédération et des cantons était correct et pouvait être appliqué lors de l'EURO 2008.

Fin novembre 2007, l'UEFA et les autorités autrichiennes et suisses se sont mises d'accord sur le prélèvement d'un impôt anticipé de 20 % sur les primes des sportifs. Les recettes fiscales attendues devraient se situer entre 4 et 8 millions de francs.

### **Charges supplémentaires liées à la sécurité**

En 2005, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) avait décidé l'envoi de forces de police sur les sites accueillant des matches de l'EURO 2008 (cités hôtes) sans contrepartie financière (contribution de solidarité). En 2007, la Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et le DDPS ont

<sup>2</sup> Voir rapport 2006 (FF 2007 895) pp. 3146 à 3147 et 3161 3162; rapport 2005 (FF 2006 1218), pp. 3948 à 3950.

convenu que les charges supplémentaires pour la conduite des projets partiels d'un montant de 1,4 million de francs devaient être imputées au crédit «charges supplémentaires liées aux coûts de la sécurité» de la Confédération. Le chef du DDPS en a informé la Délégation des finances par écrit. Elle a examiné ce point lors de sa quatrième séance ordinaire de 2007 et, dans une lettre adressée au chef du département, a insisté pour que ce montant soit pris en charge par le crédit voté par le Parlement et ne donne pas lieu à une demande de crédit supplémentaire.

En 2008 également, la Délégation des finances suivra le déroulement du projet dans le cadre la haute surveillance concomitante et s'intéressera plus particulièrement aux domaines sensibles et à la sollicitation des crédits.

#### **5.5.4 Liquidation de matériel de l'armée**

La liquidation de matériel de l'armée consiste à sa mise hors service en le conservant pour la postérité, en l'attribuant au fonds de cadeaux, en le destinant à l'aide humanitaire, en l'affectant à une nouvelle tâche, en le vendant ou en l'éliminant. La mise en œuvre de projets de réorganisation (tels que le passage d'Armée 95 à Armée XXI) accélère l'obsolescence du matériel militaire. Une quantité de matériel de plus en plus importante doit par conséquent être liquidée.

En octobre 2006, la Délégation des finances a décidé de faire de la liquidation de matériel, d'installations et de biens immobiliers de l'armée un point fort de ses activités en 2007.<sup>3</sup> Elle a donc prié le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de lui remettre un rapport sur le genre et les quantités de matériel à liquider, sur sa stratégie d'élimination, sur les acteurs de la liquidation et leurs compétences, sur les recoupements, sur les charges et les produits ainsi que sur le contrôle de gestion en la matière.

En janvier 2007, le CDF a remis à la délégation un rapport du CDF sur le processus de liquidation du matériel de l'armée au Groupement Défense, au Groupement armasuisse et RUAG. Dans ce rapport, le CDF recommande de prendre des mesures de nature juridique et organisationnelle en la matière. La Délégation des finances en a pris acte lors de sa première séance ordinaire en janvier 2007.

Avant la deuxième séance ordinaire de 2007, le DDPS a remis à la Délégation des finances un rapport interne sur l'utilisation du matériel excédentaire de l'armée en tant que matériel historique et son affectation à l'aide humanitaire (ci-après: rapport Liener). Ce rapport a été établi par Arthur Liener, ancien chef de l'état-major général (CEMG) et commandant de corps, Alfred Nyffeler, ancien directeur de l'Office d'armement 2 du Groupement de l'armement (GDA) et chef des projets de la Confédération d'Expo.02 et Peter Wittmer, ancien sous-directeur du GDA, responsable commercial des acquisitions d'armement.

<sup>3</sup> Au cours de ces dernières années, la Délégation des finances s'est à plusieurs reprises penchée sur la liquidation de matériel de l'armée. Voir rapport 2004 (FF 2005 983), pp. 2870 à 2871; rapport 2003 (FF 2004 566), pp. 2464 à 2466; rapport 2002 (FF 2003 1516), pp. 6380 à 6381.

Le rapport Liener a confirmé les conclusions des deux rapports précédents du CDF (2005 et 2006) et insisté sur la nécessité d'intervenir et de réviser et compléter certaines bases légales et directives, notamment en ce qui concerne la définition du «matériel militaire historique» ou la remise de tel matériel à des collectionneurs. Les experts estiment que le surplus de matériel historique doit être liquidé le plus rapidement possible conformément à un calendrier défini, en le vendant de gré à gré ou aux enchères ou, le cas échéant, en l'éliminant. La Direction du développement et de la coopération (DDC) doit assumer la responsabilité de toutes les commandes de matériel relevant de l'aide internationale et en assurer la coordination.

Avant la troisième séance ordinaire de la Délégation des finances, le DDPS lui a remis le rapport qu'elle lui avait demandé sur la situation en matière de liquidation de matériel militaire excédentaire. Il est ressorti de ce rapport que l'ordonnance (révisée) du DDPS sur le matériel de l'armée qui régit également la mise hors service, notamment les processus, les rôles et les responsabilités allait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Le DDPS a en outre lancé un projet visant à créer les modalités et à assurer l'encadrement scientifique pour ce qui concerne le matériel historique. Lors de sa troisième séance ordinaire, la Délégation des finances a discuté de ce rapport de situation avec le chef et le secrétaire général du DDPS.

Les discussions avec les représentants du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports ont permis à la Délégation des finances de constater que le département est en train de résoudre le problème complexe de la mise hors service du matériel de l'armée en mettant en place des structures et des procédures claires. La Délégation des finances s'informerait dans le courant du printemps 2008 sur l'avancement des travaux relatifs à la liquidation du matériel de l'armée et sur l'état du projet relatif à la conservation du matériel historique de l'armée.

### **5.5.5 armesuisse: vente d'immeubles**

En 2006, le CDF s'était intéressé au processus de vente d'immeubles qui n'ont plus d'utilité militaire et avait estimé que la représentation du cycle de vente ainsi que la documentation et le système de rapport étaient perfectibles. Au moment de l'examen, un certain nombre d'instruments et de relevés manquaient encore pour apporter la preuve que les meilleures conditions de vente avaient été créées. Comme elle l'annonçait au chiffre 5.5.5 de son rapport concernant la haute surveillance en 2006, la Délégation des finances a demandé au chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de lui remettre un rapport présentant un état des lieux de la situation en matière de vente d'immeubles devenus inutiles, de la façon de les gérer, de la stratégie de vente et de la manière dont les charges et produits sont calculés et apparaissent au budget.

Lors de sa troisième séance ordinaire de 2007, la Délégation des finances s'est entretenue de ce rapport avec le chef du DDPS afin de discuter les questions soulevées. Elle a pris acte du fait que la gestion des constructions et installations qui n'ont plus d'utilité militaire incombait dorénavant au nouvel office armesuisse immobilier, service géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). Les objec-

tifs et les principes régissant la vente, la location, la désaffectation et la déconstruction de ces constructions et installations sont définis dans la stratégie immobilière du DDPS et dans le plan sectoriel militaire et sont opérationnalisés dans la stratégie de propriétaire. Des centres de compétences ont été institués pour procéder à ces ventes. Les quelques objets pour lesquels il y a un marché sont entretenus de façon à maximiser le rendement et vendus au plus offrant. A cet égard, armatisse immobilier respecte une hiérarchie très claire des acheteurs potentiels accordant de fait et dans cet ordre un droit de préemption aux autres services fédéraux, aux cantons et aux communes. Cela étant, la plupart des objets qui n'ont plus d'utilité militaire se situent soit en dehors des zones à bâtir, soit dans des zones d'utilité publique, raison pour laquelle les possibilités de changement d'affectation sont limitées. Leur prix de vente est donc restreint. Les meilleurs objets trouvent facilement des acquéreurs, mais l'armée ne parvient pas à se débarrasser de ses installations situées dans des endroits reculés. Les ventes à des particuliers sont rares. Les prix des immeubles sont calculés sur la base d'estimations de leur valeur marchande effectuées par des tiers. A l'avenir, ils devront être plus souvent calculés sur la base des données des commissions cantonales d'estimation. L'une des raisons qui retardent les ventes est que les cantons doivent adapter leur planification. Conformément à la stratégie immobilière du DDPS, les objets inutilisés doivent être loués, si possible aux conditions du marché, jusqu'à ce qu'ils puissent être à nouveau utilisés ou vendus.

Le produit des ventes d'immeubles qui n'ont plus d'utilité militaire s'est monté à 24,4 millions de francs en 2005, 22,2 millions de francs en 2006 et 32,3 millions de francs en 2007. L'objectif du DDPS était d'atteindre 25 millions de francs pour chacune de ces trois années.

La Délégation des finances prend acte des mesures prises dans le domaine de la liquidation d'immeubles et des progrès accomplis. Elle continuera de s'informer chaque année sur les ventes d'immeubles qui n'ont plus d'utilité militaire.

### **5.5.6 Surveillance des projets secrets et du renseignement**

En étroite collaboration avec la Délégation des commissions de gestion (DélCdG), la Délégation des finances exerce la surveillance sur les projets secrets du renseignement et sur leur gestion financière. Cette collaboration est réglée par la convention concernant la haute surveillance sur la sécurité de l'Etat et le renseignement du 6 décembre 2006. Conformément à son mandat légal, la Délégation des finances concentre ses activités sur la haute surveillance financière alors que, en sa qualité de délégation spéciale chargée de l'exercice de la surveillance des activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement (voir art. 53 LParl), la DélCdG a une approche plus globale en la matière. Le Contrôle fédéral des finances qui est lui aussi amené à effectuer des audits dans ce domaine est également associé à cette coopération. Les secrétariats des deux délégations et le CDF se mettent d'accord lors de la définition de leurs programmes d'examen respectifs afin d'éviter les redondances et les lacunes.

Au début de l'année, les deux délégations ont déterminé les projets qu'elles désiraient soumettre à une surveillance particulière en 2007. Le système ONYX, que la Délégation des finances suit depuis un certain temps déjà, et les systèmes de communication à ondes courtes font partie de ces projets. Ces systèmes servent principalement aux communications dans le domaine militaire (mouvements de troupes). Les ondes courtes permettent toutefois aussi de communiquer à l'échelle planétaire. Lors de crises, elles permettent d'assurer les communications en cas de défaillance des systèmes principaux (tels que les liaisons satellitaires). Les deux délégations ont adressé au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) un certain nombre de questions sur ces systèmes. La Délégation des finances a en outre prié la DélCdG de procéder à une expertise des systèmes à ondes courtes.

En août 2007, la DélCdG a présenté son rapport à la Délégation des finances à l'occasion d'une séance commune et à attiré son attention sur divers problèmes. La question de la répartition des ressources entre les divers éléments qui constituent l'ensemble du système à ondes courtes (investissements dans la technique et dans l'exploitation des informations). Lors de l'examen, le DDPS ne disposait pas de suffisamment d'experts pour évaluer les informations, ce qui remettait l'utilité et l'efficacité du système en cause. Malgré les problèmes constatés, la DélCdG est d'avis que le système est judicieux. Pour sa part, la Délégation des finances s'est demandé si ce système était encore nécessaire puisque, pour le renseignement, les systèmes à ondes courtes ont perdu une grande partie de leur importance au profit de la surveillance par satellite (système ONYX). La Délégation des finances a décidé de demander aux commissions des finances de procéder à des réductions lors de l'examen du budget 2009 si les problèmes constatés n'ont pas pu être résolus. Elle a toutefois voulu discuter des constatations de la DélCdG avec le chef du DDPS avant de prendre une telle décision. Ce dernier a expliqué que le recours aux systèmes de communications à ondes courtes est indispensable lors d'interventions en région de crise. Dans de telles régions, seules les ondes courtes permettent d'assurer les communications indispensables. Une réduction des ressources dans ce domaine provoquerait d'importants problèmes pour l'ensemble du système. Eu égard à ces informations approfondies, la Délégation des finances a renoncé à demander la réduction des budgets concernés étant donné que cette mesure ne ferait que compliquer la situation en créant de nouveaux problèmes. Elle continuera toutefois de suivre étroitement l'évolution dans ce domaine et attend du DDPS qu'il trouve rapidement une solution durable.

La DélCdG et de la Délégation des finances exercent une surveillance conjointe sur le système d'exploration radio ONYX. L'avancement du projet ONYX a également été abordé lors de la séance commune d'août 2007. La Délégation des finances s'est déjà demandé à plusieurs reprises si ce système répond aux attentes que les spécialistes avaient placées en lui. Au cours de ces dernières années, elle a d'ailleurs à plusieurs reprises abordé cette question avec la DélCdG. Celle-ci a chaque fois souligné que la mesure de l'utilité d'un tel système était très difficile. En 2003, elle a publié un rapport approfondi assorti de plusieurs recommandations. Elle vient d'achever le contrôle de leur mise en œuvre et a publié un nouveau rapport à ce sujet (Légalité et efficacité du système d'exploration radio «ONYX», rapport de la DélCdG du 9 novembre 2007). Dans ce rapport, la DélCdG demande cependant que soit effectué un contrôle d'efficacité indépendant des services de renseignement. Le rapport invite également le Conseil fédéral à charger le DDPS de réviser sa stratégie

sur cinq ans établie pour l'exploration radio. Les deux délégations continueront d'exercer une surveillance commune sur ce projet.

Toujours lors de la séance commune d'août 2007, la DélCdG a informé la Délégation des finances au sujet de ses activités dans le domaine de la coopération entre les deux services de renseignement, soit le Service d'analyse et de prévention (SAP) rattaché au Département fédéral de justice et police (DFJP) et le Service de renseignement stratégique (SRS) rattaché au DDPS. La DélCdG déplore depuis des années des lacunes fondamentales dans la conduite politique du renseignement. Elle estime que la coopération doit être très nettement améliorée, notamment en regroupant les deux services au sein d'un même département. La DélCdG a d'ailleurs déposé une initiative parlementaire allant dans ce sens (07.404 Iv. pa. Hofmann Hans, Transfert des tâches des services de renseignement civil à un département). Eu égard aux éléments en sa possession, la Délégation des finances s'est ralliée à l'opinion de la DélCdG qui exige plus d'efficacité et une meilleure coopération au sein du renseignement. Elle s'est entretenue sur ce sujet avec les chefs des départements concernés (DFJP et DDPS) qui lui ont fait part de leurs points de vue respectifs sur la solution qui devrait être mise en œuvre. A cette occasion, la Délégation des finances a été informée que le Conseil fédéral a entrepris de résoudre le problème et qu'il se penchera sur un rapport de situation exposant les solutions envisageables. La Délégation des finances se penchera en temps voulu sur les décisions qui seront prises dans ce domaine. A l'avenir également, elle examinera les questions qui se poseront alors en collaboration avec la DélCdG.

Quant à leur collaboration, la Délégation des finances et la DélCdG ont décidé de faire de plus amples expériences avant d'envisager, le cas échéant, l'adaptation de la convention du 6 décembre 2006.

Eu égard à l'importance des ressources engagées dans ce domaine, la Délégation des finances continuera d'exercer une surveillance étroite sur la sécurité de l'Etat et le renseignement en collaboration avec la Délégation des commissions de gestion. Dans ce domaine sensible, elle attend aussi du Conseil fédéral qu'il utilise les deniers publics au mieux.

### **5.5.7                   Système d'informations de conduite des Forces terrestres**

Les premiers crédits d'engagement pour un montant total d'un peu plus de 700 millions de francs ont été approuvés dans le cadre des programmes d'armement 2006 et 2007 pour le système d'information de conduite des Forces terrestres (SIC FT). Au total, ce projet devrait coûter 1,5 à 1,8 milliard de francs (planification état 2006). En mai 2007, la Commission des finances du Conseil national a proposé à la Délégation des finances de charger le CDF d'examiner un certain nombre de points concernant le SIC FT (analyse coûts/utilité, analyse du profil de risques, analyse des interfaces, audit de sécurité, conformité aux standards internationaux, frais d'entretien annuels, sensibilité aux perturbations en période de crise).

Dans une note du 21 juin 2007 consacrée à la faisabilité d'un tel examen, le CDF a relevé que le SIC FT est un système extrêmement complexe et qu'il est indispensable de disposer de connaissances spécifiques très larges et d'un appui externe pour pouvoir examiner les points susmentionnés. Il a estimé qu'il faut compter au moins 30 jours d'examen pour traiter un point, voire beaucoup plus pour certains d'entre eux. De l'avis du CDF, un tel mandat d'examen constituerait un projet extrêmement exigeant, raison pour laquelle il faudrait d'abord réaliser une étude de faisabilité, fondée si possible sur un cahier des charges clair spécifiant le contenu des points à examiner.

Après avoir pris connaissance de cette évaluation préalable du CDF, la Délégation des finances a débattu de la proposition de la Commission des finances du Conseil national. Elle estime que les divers examens à effectuer sont très complexes et conduiraient à une forte mise à contribution des ressources du CDF. La Délégation des finances accorde une grande importance au respect de la procédure parlementaire. Il faut notamment tenir compte en particulier du domaine d'activité de chaque commission et des règles régissant le bicaméralisme. Les questions posées par la Commission des finances du Conseil national entrent également dans le domaine d'activité des commissions de la politique de sécurité (CPS). Ainsi, la délégation considère qu'il appartient aux CPS de répondre à la question de l'utilité du SIC FT.

La Délégation des finances a par conséquent prié les deux CPS et la Commission des finances du Conseil des Etats d'évaluer de leur point de vue la pertinence et la nécessité de charger le CDF de procéder à une étude de faisabilité approfondie, les moyens qu'il faudrait consacrer à une telle évaluation et l'opportunité d'un contrôle concomitant du projet.

La Commission des finances du Conseil des Etats et les deux CPS ont recommandé à la Délégation de renoncer jusqu'à nouvel avis à charger le CDF d'une telle étude de faisabilité. La Délégation des finances s'est ralliée à cette recommandation. Elle a toutefois décidé d'accompagner ce projet dans le cadre de la surveillance concomitante et, à ce titre, de s'informer régulièrement sur sa progression auprès du DDPS.

## **5.6 Département fédéral des finances**

### **5.6.1 Visite d'information de la section 1 auprès de l'Administration fédérale des douanes à Kaiseraugst**

En août 2007, la section 1 s'est rendue à Kaiseraugst à l'occasion d'une visite d'information auprès de l'Administration fédérale des douanes (AFD). Elle s'est informée sur la collaboration avec des organisations partenaires, l'Union européenne (UE) et le canton d'Argovie. La visite a également porté sur le contrôle du trafic ferroviaire international, sur l'organisation et le personnel de l'AFD et sur le mandat de prestations de l'AFD.

#### **Collaboration avec l'Union européenne**

L'AFD estime que, en pratique, les Accords de Schengen n'entraîneront pas de changement fondamental dans le domaine des contrôles. Ainsi, d'une part, la Suisse pourra continuer de procéder à des contrôles de personnes dans le cadre du contrôle des marchandises. D'autre part, aujourd'hui déjà, les gardes-frontières ne contrôlent

plus systématiquement toutes les personnes qui franchissent la frontière en raison de l'importance du volume du trafic frontalier.

En vertu de la règle dite des 24 heures décidée par l'UE en décembre 2006, les marchandises qui traverseront la frontière extérieure de l'UE devront être annoncées à la douane jusqu'à 24 heures à l'avance. Etant donné qu'une telle mesure constituerait une gêne considérable pour l'industrie d'exportation, le Conseil fédéral a chargé la Direction générale des douanes de négocier un régime spécial avec l'UE, qui devrait elle aussi être intéressée par une telle solution.

### **Collaboration avec la police cantonale argovienne**

En 1999, le canton d'Argovie a conclu le premier accord de collaboration avec le Corps des gardes-frontière (Cgfr). Cet accord a été renouvelé en 2006 sur la base l'accord type de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS). Entre-temps, d'autres cantons ont également repris cet accord type.

Les utilisateurs apprécient beaucoup le réseau de radiocommunication sécurisé POLYCOM<sup>4</sup> et estiment qu'il s'agit d'un élément qui contribue efficacement à la collaboration entre le Cgfr et les autorités locales et cantonales. Le Cgfr estime cependant que le réseau POLYCOM doit encore être nettement amélioré en ce qui concerne son utilisation dans les tunnels.

### **Contrôle du trafic ferroviaire international**

Le Cgfr est chargé du contrôle du trafic des voyageurs en zone frontalière sur le réseau ferroviaire suisse. En novembre 2006, le Conseil fédéral a décidé de renforcer durablement le Cgfr par des moyens du DDPS afin de lui permettre d'assumer le contrôle des personnes dans les trains internationaux. Simultanément, le Cgfr a été autorisé à conclure des contrats avec les cantons pour que les contrôles de personnes dans le trafic ferroviaire international et régional, en zone frontalière et dans l'espace intérieur, puissent lui être délégués.

Le Cgfr estime que la reprise de ces tâches est judicieuse étant donné, d'une part, que les polices cantonales ne sont pas fréquemment présentes sur ces trains et, d'autre part, que le Cgfr dispose d'un savoir-faire confirmé en matière d'immigration illégale.

L'organisation d'une future police ferroviaire n'a pas encore été arrêtée. A cet égard, la question qui se pose est celle de savoir si les contrôles de sécurité peuvent également être délégués au Cgfr. Un tel transfert n'irait sans doute pas sans provoquer un certain nombre de critiques au niveau de la politique intérieure. Cela étant, force est de constater que le Cgfr est un organisme de contrôle officiel armé agissant à l'échelon national et qui dispose notamment d'un accès aux données sur les personnes recherchées.

Les représentants de l'AFD sont favorables à la délégation croissante au Cgfr d'activités de contrôle cantonales dans le domaine du trafic ferroviaire, mais qu'il faudra néanmoins réexaminer à moyen terme l'opportunité du maintien de la gratuité de ces prestations en faveur des cantons.

<sup>4</sup> Voir 5.5.2 POLYCOM.

## **Mandat de prestations de l'AFD**

L'AFD estime qu'en raison de son effectif restreint, il a de plus en plus de difficultés à assurer le maintien l'offre de services définie dans le mandat de prestations. Les effets à court terme du recul du degré de réalisation des objectifs se font particulièrement sentir au niveau de la qualité des prestations. Si la tendance devait persister, l'AFD prévoit que, à moyen terme, une réduction de la densité des contrôles deviendra inévitable qui pourrait conduire à une réduction correspondante des recettes.

En 2008 également, la Délégation des finances s'intéressera de près aux activités de police du Corps des gardes-frontière et suivra leur évolution avec attention.

### **5.6.2 Transformation et rénovation du Palais du Parlement**

Après qu'il était apparu que la transformation et la rénovation du Palais du Parlement allaient dépasser le budget initial de 13 millions de francs, la Délégation des finances a chargé le CDF d'examiner si les dispositions légales régissant les crédits n'avaient pas été enfreintes. Dans son rapport, le CDF a constaté que le crédit additionnel avait pour objet des prestations supplémentaires imputables pour une bonne part à l'augmentation des besoins des utilisateurs et que les lacunes lors de l'analyse des besoins étaient dues à des points faibles de l'organisation de projet. Le CDF a confirmé dans son rapport qu'aucune disposition légale n'avait été enfreinte, mais qu'il y avait eu une différence d'interprétation des responsabilités entre les Services du Parlement et l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL).

La Délégation des finances s'est penchée sur le déroulement des travaux lors d'un entretien avec le chef du Département fédéral des finances (DFF) et le directeur de l'OFCL. La discussion a permis de confirmer que, dans le domaine de la gestion des constructions fédérales, les compétences ne sont pas réglées de manière suffisamment claire dans tous les domaines et qu'il y avait déjà eu des conflits, entre autres lors de la rénovation complète du Bernerhof.

Pour les départements qui sont soumis à l'ordonnance du 14 décembre 1998 concernant la gestion immobilière et la logistique de la Confédération (OILC, RS 172.010.21), l'interlocuteur désigné est le Secrétariat général du DFF ou, lorsque les conflits sont insolubles, le chef du DFF. Si les Services du Parlement avaient été soumis à l'OILC, il aurait été possible de trouver une solution avec l'aide des tribunaux. Toutefois, en l'absence de règles communes régissant les compétences et l'autorité habilitée à statuer, la situation juridique a conduit à des interprétations différentes.

Le chef du DFF va examiner l'opportunité d'une révision de l'OILC. Il faut en particulier clarifier la question des compétences décisionnelles en matière de réalisation de souhaits supplémentaires dans le cadre d'une construction en cours et définir l'autorité habilitée à trancher en cas de litige divisant l'OFCL et un donneur d'ouvrage qui ne fait pas partie de l'administration fédérale (tels que tribunaux ou Parlement).

Lors de sa première séance ordinaire de 2008, la Délégation des finances a examiné la proposition de la Délégation administrative (DA) du Parlement – responsable de la direction suprême des Services du Parlement en vertu de l’art. 20 de l’ordonnance du 3 octobre 2003 sur l’administration du Parlement (OPLA, RS 171.115) – qui sollicite pour ce projet un crédit additionnel supplémentaire de 3,5 millions de francs étant donné que la croissance du groupe parlementaire de l’Union démocratique du centre lors des élections d’octobre 2007 est à l’origine du besoin d’une salle de réunion de dimensions adéquates. La Délégation des finances ne conteste pas l’agrandissement nécessaire. Elle a cependant approfondi la question de l’urgence du crédit demandé et s’est demandé dans quelle mesure les installations techniques, qui permettraient également d’utiliser la salle à d’autres fins, doivent être adaptées à la nouvelle dimension de la salle de réunion.

La Délégation des finances est parvenue à la conclusion que, pour diverses raisons, il fallait admettre l’urgence de la totalité du crédit. C’est à une courte majorité qu’elle a suivi l’argumentation de la DA qui estime que l’agrandissement de la salle est approprié et qu’il est nécessaire de modifier les équipements (installation permanente de traduction simultanée comprise) et a appuyé sa proposition. La façon d’agir de la DA a cependant donné lieu à des discussions relatives à la procédure choisie, soit le fait d’adresser la demande directement à la Délégation des finances sans passer par le Conseil fédéral pourtant compétent en la matière en vertu de l’art. 27 de la loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, RS 611.0).

La Délégation des finances est d’avis qu’il est indispensable que l’exercice des compétences relatives à la demande de crédits additionnels demeure réservé au seul Conseil fédéral. La Délégation des finances rejette clairement la mise en place de procédures d’autorisation de crédits urgents autres que celles prévues par la législation financière en vigueur, non seulement pour des raisons juridiques, mais encore dans l’optique d’une cohérence de la gestion des crédits et des décisions en matière de politique budgétaire.

### **5.6.3 Centrale d’enregistrement et d’analyse pour la sûreté de l’information MELANI**

Dans sa réponse de juin 2007, le DFF constate que, pour atteindre ses objectifs, la centrale MELANI informe immédiatement les exploitants des infrastructures dont le fonctionnement est stratégique des problèmes qu’elle constate et qu’elle leur apporte son soutien lors de la gestion d’incidents. Il précise également que MELANI n’intervient qu’à titre subsidiaire, c’est-à-dire qu’elle se contente d’apporter les connaissances et les moyens que les membres faisant partie du cercle des bénéficiaires de ses services ne pourraient pas se procurer eux-mêmes sur le marché. Au sujet des questions concrètes de la délégation, le DFF a répondu que la question des liens contractuels sur le long terme ne réduit pas la capacité de tenir compte des changements pouvant intervenir dans les environnements techniques et économiques et que les dispositions régissant la résiliation sont claires. Il a précisé que les collaborateurs de MELANI sont soumis au secret de fonction et ont fait l’objet d’un contrôle de sécurité. Le DFF a souligné que le départ de collaborateurs et la perte de connais-

sances qui s'ensuit constituent un problème fondamental que la centrale s'efforce de juguler en offrant des possibilités de perfectionnement appropriées et de bonnes conditions d'engagement (dans le cadre de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération, LPers, RS 172.220.1). Le département a également indiqué que les deux postes auprès de la Fondation SWITCH sont financés par le budget des technologies de l'information et de la communication (TIC) de la Confédération, budget qui comporte pratiquement tous les coûts de MELANI, les crédits correspondants étant cédés aux services compétents.

La phase de projet étant achevée et MELANI définitivement introduite, la Délégation des finances estime qu'il n'est plus judicieux d'imputer son financement au compte des investissements. Afin d'améliorer la transparence des coûts, elle propose en outre d'imputer tous les frais à un seul service.

La Délégation des finances a prié le Département fédéral des finances de réexaminer le financement de MELANI et d'instaurer une transparence complète en la matière.

#### **5.6.4 Caisse fédérale de compensation: fonctionnement et sécurité des applications logicielles**

La Caisse fédérale de compensation (CFC) est rattachée à la Centrale de compensation (CdC). Elle est responsable de l'application de l'AVS (1<sup>er</sup> pilier) pour les employés de l'administration fédérale et d'autres entreprises proches de la Confédération et entretient des relations administratives avec leurs employeurs (notamment en ce qui concerne les décomptes de cotisations).

Lors de sa deuxième séance ordinaire de 2007, la Délégation des finances s'est informée auprès du CDF sur le contrôle complémentaire à l'audit informatique des applications COTISATIONS et PRESTATIONS effectué auprès de la CFC. Le but du CDF était de contrôler le fonctionnement et la sécurité de ces deux applications. Lors du suivi, le CDF a constaté que, après trois ans d'utilisation en production et malgré d'importants efforts consentis pour améliorer la situation, ces deux logiciels sont toujours incomplets et présentent des anomalies de fonctionnement alors même que les recommandations formulées lors de l'audit réalisé en 2004 ont été mises en œuvre. L'état de l'application PRESTATIONS est particulièrement peu satisfaisant.

Dans sa lettre du mois de mars 2007, la Délégation des finances s'est ralliée aux attentes formulées par le CDF et a recommandé que la CdC prenne une décision quant à la suite à donner à cette affaire. La directrice de la CdC a donné son avis sur l'état d'avancement du projet, par écrit et lors de la troisième séance ordinaire de 2007. Elle a notamment précisé que des décisions de principe sur la continuation du projet ont été prises en février et en mars 2007 et qu'une étude comparative interne assortie d'une étude de faisabilité avait permis d'examiner plusieurs solutions. Elle a expliqué que la CdC était parvenue à la conclusion qu'il fallait privilégier la solution prévoyant l'achat d'un logiciel existant et qu'une procédure d'appel d'offres conforme aux dispositions de l'Accord de l'OMC allait être lancée en avril 2007.

Par lettre du 14 décembre 2007, le Département fédéral des finances (DFF) a informé la Délégation des finances sur l'avancement du nouveau projet. Lors de sa première séance ordinaire de 2008, la délégation a pris acte de ce rapport et a décidé de s'informer sur la suite du projet auprès du CDF, dans le cadre de l'examen du rapport d'audit des comptes 2007 de la CdC.

En 2008 également, la Délégation des finances continuera d'accompagner étroitement la réalisation du nouveau projet.

### **5.6.5 Unité de stratégie informatique de la Confédération: stratégie suisse de cyberadministration (e-government)**

L'objectif de la stratégie suisse de cyberadministration est de mettre au service de l'administration fédérale des techniques d'information et de communication efficaces et proches du citoyen qui permettent d'exploiter des synergies grâce à des processus harmonisés, d'améliorer la qualité de la place économique et saisir la chance d'un fédéralisme bien compris. Pour la Confédération, les cantons et les communes, cette stratégie sert de ligne directrice à l'élaboration de leurs propres stratégies et mesures en matière de cyberadministration.

La Confédération, les cantons et les communes poursuivent les buts suivants:

- Les milieux économiques effectuent les transactions administratives avec les autorités par voie électronique.
- Les autorités ont modernisé leurs processus et communiquent entre elles par voie électronique.
- Les particuliers peuvent régler leurs affaires importantes – répétitives ou complexes – avec les autorités par voie électronique.

Lors de sa deuxième séance ordinaire de 2007, la Délégation des finances a pris connaissance de la décision du Conseil fédéral concernant la stratégie suisse de cyberadministration. Lors de sa troisième séance ordinaire de 2007, elle s'est entretenue avec le chef du Département fédéral des finances et le délégué intérimaire à l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) afin de s'informer sur cet objet.

La Confédération et les cantons se sont donné, sous la forme d'une convention, le cadre nécessaire à la mise en œuvre du projet. Un conseil de pilotage constitué de représentants de la Confédération, des cantons, des communes et des villes a été mis en place. Cet organe de pilotage est chargé de diriger la mise en œuvre de la stratégie et le développement des instruments nécessaires et de mesurer régulièrement l'avancement des travaux. Le chef du DFF préside le conseil de pilotage. Un organe consultatif de neuf membres au plus sera également institué. Une direction opérationnelle rattachée au DFF (Unité de stratégie informatique de la Confédération) sera chargée de coordonner la mise en œuvre de la stratégie à l'échelon de la Confédération. Le projet correspondant sera réalisé avec les structures existantes et dans le cadre des crédits ordinaires inscrits au budget.

La Délégation des finances est d'avis que seule une gestion de projet forte peut être en mesure de mener le projet de cyberadministration à bien. Elle estime donc judicieux d'être tenue informée chaque année de l'avancement de ce programme.

### **5.6.6 Trésorerie fédérale**

La Délégation des finances avait effectué une visite d'information auprès de la Trésorerie fédérale au cours de l'exercice 2005. Cette visite a été consacrée à la gestion de la trésorerie en général et à la modernisation de l'organisation, notamment dans le domaine de la surveillance et du contrôle de gestion. En 2006, lors de la discussion d'un rapport du CDF avec des responsables de l'Administration fédérale des finances (AFF), la Délégation des finances a notamment abordé les rapports standardisés sur la gestion des risques, la planification des liquidités ainsi que la couverture des risques de change. Elle a en outre constaté que les nouvelles structures et les nouveaux processus de surveillance étaient opérationnels, raison pour laquelle elle avait, dans son rapport concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2006, estimé que la phase de consolidation des réformes de la Trésorerie fédérale était achevée et annoncé qu'elle allait continuer de vérifier chaque année, en recourant aux services du CDF, le professionnalisme des méthodes de travail de la Trésorerie fédérale.

Début 2007, la Délégation des finances a chargé le CDF d'élaborer un questionnaire portant sur la Trésorerie fédérale. Ce questionnaire comportait des questions relatives aux processus, aux structures, à la gestion des risques et à la gestion des performances. La délégation a discuté des réponses de l'Administration fédérale des finances (AFF) avec le chef du DFF et le directeur de l'AFF. Les discussions ont en particulier porté sur la documentation des processus, la structure des analyses dynamiques, l'institutionnalisation de mesures de performance, la garantie de la liquidité et la présentation des résultats, notamment dans les domaines des intérêts passifs et de la protection des devises. La Délégation des finances estime que le rapport de l'AFF constitue une excellente base pour ses prochains contrôles.

La Délégation des finances considère que les progrès accomplis au cours des dernières années dans ce domaine qui pèse plusieurs milliards de francs sont réjouissants. Elle continuera de vérifier régulièrement les activités de la Trésorerie fédérale avec l'aide du Contrôle fédéral des finances, en recourant au besoin à des experts externes.

### **5.6.7 Procédures auxquelles la Confédération est partie**

La Délégation des finances s'est informée auprès de l'Administration fédérale des finances (AFF) sur les procédures civiles en cours dans lesquelles la Confédération est demanderesse ou défenderesse, en particulier sur la nature et le nombre de procès, sur la valeur des litiges, sur l'état de la procédure, sur les chances de succès et sur les risques.

A cet égard, il convient de distinguer les affaires en matière de responsabilité de l'Etat des procédures civiles. La première catégorie d'affaires est détaillée dans le tableau 3 ci-après.

Tableau 3

**Vue d'ensemble quantitative des affaires en matière de responsabilité de l'Etat en cours auprès du Département fédéral des finances**

Nature de la procédure	Nombre d'affaires	Valeur litigieuse (en millions de francs)
<i>Procédures au sens de l'art. 10, al. 1, LRCF:</i>		
– à trancher en première instance par le DFF	18	328.9
– recours devant le Tribunal administratif fédéral	7	0.17
– recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral	2	3.1
<i>Procédures au sens de l'art. 10, al. 2, LRCF:</i>		
– transmise au Conseil fédéral pour avis	1	1000
– action devant le Tribunal fédéral	1	1
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>1300</b>
<i>Pour mémoire:</i> procédures suspendues par le DFF	64	10 800

Pour ce qui concerne les procédures civiles devant des tribunaux indigènes, la Confédération est partie plaignante dans quatre et défenderesse dans neuf affaires. Les affaires dans lesquelles la Confédération est partie plaignante relèvent de la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD, RS 241). Trois des affaires dans lesquelles la Confédération est défenderesse sont étroitement liées à l'affaire Swissair.

Devant les tribunaux étrangers, la Confédération – représentée par le DFAE – est partie plaignante dans deux et défenderesse dans neuf affaires.

## 5.7 Département fédéral de l'économie

### 5.7.1 Visite d'information de la section 1 auprès de l'Office fédéral de l'agriculture

Fin août 2007, la section 1 a effectué une visite d'information auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Elle s'est principalement intéressée aux paiements directs, notamment à la stratégie d'exécution et à la collaboration avec les cantons.

#### Mandat, structure et finances de l'OFAG

L'organisation de l'office est axée sur les processus et les clients. Elle reflète par conséquent la filière alimentaire. Jusqu'en 2001, l'effectif de l'OFAG a connu une croissance nominale due à la reprise de divers domaines d'autres offices (fruits et

pommes de terre, importations/exportations, inspectorat de l'Union centrale des producteurs de lait, Contrôle fédéral des prix, Butyra). Dans l'ensemble, l'OFAG a toutefois réussi à supprimer un nombre important de postes de travail. Malgré cela, l'indice de satisfaction du personnel de l'office est supérieur à la moyenne de l'administration fédérale.

### **Paiements directs: situation initiale et évolution**

Pesant 2,5 milliards de francs par an, les paiements directs pour l'agriculture et l'alimentation constituent de loin la plus grande part (environ  $\frac{2}{3}$ ) des charges du budget de l'OFAG. La réforme de la politique agricole est passée par plusieurs stades: elle a commencé par faire sienne la devise «plus d'écologie», puis, à partir de 1998, elle a accordé la priorité à la dérégulation («plus de marché»); depuis 2004, elle vise à améliorer la compétitivité de l'agriculture. Le Parlement a traité les parties 1 et 5 de la Politique agricole 2011 (PA2011), l'étape en cours, et a quelque peu réduit le rythme de réallocation aux paiements directs d'une partie des fonds affectés au soutien du marché. La mise en œuvre du projet fait actuellement l'objet d'une procédure de consultation.

En moyenne nationale, les paiements directs représentent environ 22 % des revenus bruts de toutes les exploitations agricoles. La PA 2011 a réintroduit et le programme d'allègement 04 a affiné l'échelonnement des paiements directs en fonction de la taille de l'exploitation. Ainsi, à partir d'une certaine taille d'exploitation, les paiements directs sont réduits, ce qui est gênant dans la mesure où cela constitue un certain frein au changement structurel. En 2005, l'échelonnement des paiements directs en fonction de la surface et du nombre d'animaux a touché près de 9000 exploitations agricoles et permis de réduire les paiements directs de près de 37,5 millions de francs. La limitation du revenu et de la fortune a touché environ 1200 exploitations et permet de réduire les paiements directs de 9,4 millions de francs.

Bien que complexe, le système suisse est relativement simple en comparaison internationale. L'évaluation des paiements directs a, dans l'ensemble, donné de bons résultats: le système en tant que tel est efficace. Les objectifs de la politique agricole sont pour la plupart atteints. Cela étant le problème d'ambivalence se pose à l'échelon politique. Idéalement, il faudrait un seul instrument par objectif. Par contre, une telle manière de procéder entraînerait une multiplication des mesures allant à l'encontre de tous les efforts de simplification.

### **Stratégie d'exécution et collaboration avec les cantons**

L'OFAG cherche à améliorer les contrôles. Cette volonté s'inscrit d'ailleurs dans la ligne des exigences politiques (motion Darbellay 04.3764 Diminuer les tâches bureaucratiques des entreprises agricoles, dont l'objectif consiste à diminuer les charges administratives de 30 % au moins) et trouve écho dans l'axe d'action 5 (Simplifier l'administration et coordonner les contrôles) de la PA2011. Un rapport propose huit mesures. L'une d'entre elles consiste à effectuer les contrôles en fonction des risques et un autre à confier la coordination de ces contrôles aux cantons (mise en place d'un service de coordination). Ce rapport parvient en outre à la conclusion qu'il est indispensable de créer une banque centrale des données de contrôle à l'échelon national. Un tel instrument permettrait à tous les intéressés, dûment autorisés en vertu des dispositions régissant la protection des données, d'avoir accès aux résultats des contrôles effectués pour chaque exploitation. Cette idée découle de

l'hétérogénéité actuelle des bases de données. Une uniformisation et harmonisation des systèmes permettrait de réduire la charge administrative et le coût total, de simplifier l'exécution des dispositions légales, d'optimiser la qualité des données et de générer une utilité supplémentaire pour tous les acteurs concernés. De plus, ce projet s'inscrit parfaitement dans la stratégie suisse de cyberadministration (*e-government*).

### **Perspectives**

Les délibérations concernant la PA2011 et les différentes étapes de sa mise en œuvre sont en cours. Conformément à la motion 06.3635 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) adoptée par le Parlement, l'OFAG a jusqu'à 2009 au plus tard pour présenter un rapport concernant l'évolution future du système des paiements directs en tenant compte de divers aspects tels que l'évolution d'autres systèmes de paiements directs (UE), l'équité de la rétribution des prestations non marchandes, l'utilisation des fonds la plus conforme aux objectifs visés, les incitations pour les exploitations à obtenir des résultats dépassant la norme, les critères d'octroi ou une exécution économique des dispositions légales. Les travaux correspondants sont en cours. La première étape consiste à définir les prestations et à fixer les objectifs avec précision, la deuxième à déterminer les objectifs. La dernière étape sera consacrée au développement d'un système optimal.

En parallèle, la division Paiements directs poursuit un projet visant à accréditer tous les organes participant au contrôle du respect des conditions écologiques. Ce projet a notamment pour but d'harmoniser et de rendre plus sûre la surveillance de l'exécution des dispositions légales et d'améliorer son acceptation par les bénéficiaires de paiements directs.

La section 1 est très favorable au projet de la division Paiements directs visant à accréditer tous les organes participant au contrôle du respect des conditions écologiques. Elle a également pris acte du projet de création d'une banque centrale des données de contrôle à l'échelon national. Elle demande à l'Office fédéral de l'agriculture de bien vouloir informer la Délégation des finances, début 2009, de l'avancement, voire de l'achèvement de ces deux projets, en particulier de lui préciser, le cas échéant, si l'accréditation a contribué à une application homogène dans les cantons.

### **5.7.2 Office fédéral de l'agriculture: subventions aux organisations d'élevage**

En avril 2007, lors de sa troisième séance ordinaire de l'année, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a informé la Délégation des finances au sujet d'un audit transversal effectué auprès de l'OFAG. Cet audit a mis l'accent sur l'utilisation économique des subventions fédérales par les organisations d'élevage de bétail, sur l'exécution efficace des tâches par ces organisations ainsi que sur les processus de demandes, d'autorisations et de paiements des subventions. Le CDF a constaté que l'OFAG a utilisé les moyens financiers disponibles de manière appropriée et ciblée et que la plupart des bénéficiaires de subventions ont une conscience très aiguë des coûts. Il a cependant identifié un potentiel d'amélioration dans les domaines de

la reconnaissance des organisations d'élevage, de la création d'incitations et des contrôles des bénéficiaires par l'OFAG.

Dans une lettre adressée au chef du Département fédéral de l'économie (DFE), la Délégation des finances a posé quelques questions concernant la pratique en matière de reconnaissance des organisations d'élevage, le système d'incitations et les contrôles effectués auprès des bénéficiaires de subventions. Dans sa réponse, le chef du DFE a indiqué que, depuis l'audit du CDF, l'OFAG avait préparé la révision totale de l'ordonnance du 14 novembre 2007 sur l'élevage (OE, RS 916.310) qui englobe notamment la mise en œuvre des recommandations du CDF.

Ainsi, la nouvelle OE limite à dix ans la validité de la reconnaissance des organisations d'élevage. Les reconnaissances en vertu de l'ancien droit demeurent valables jusqu'à fin 2009. L'introduction à partir de 2009 d'un seuil de subventions doit permettre d'éviter le versement de contributions publiques à des organisations qui ne disposent que d'un petit cheptel. Les races suisses faisant l'objet d'un programme de préservation ne sont toutefois pas soumises à cette disposition. En vertu des nouvelles dispositions, les incitations visant l'augmentation du cheptel sont dorénavant subordonnées à une plus-value mesurable pour les éleveurs. L'OFAG était chargé de soumettre au CDF, avant fin 2007, une stratégie de contrôle prévoyant l'augmentation du nombre de contrôles externes et l'amélioration de leur qualité.

### **5.7.3 Sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld**

A la suite d'une note du Contrôle fédéral des finances (CDF), la Délégation des finances a, au cours du premier semestre 2007, examiné le rapport de l'inspection des finances de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) concernant les sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld qui, au cours de ces dernières années, ont utilisé une part des aides financières de la Confédération pour constituer des provisions et des réserves importantes.

Dans son rapport, l'inspection des finances a relevé qu'au cours des sept derniers exercices (1999/2000 à 2005/2006), les sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld ont reçu des subventions pour un montant de 284 millions de francs et réalisé des résultats positifs pour un montant cumulé d'environ 100 millions de francs. Selon le CDF, les réserves de ces deux sucreries s'élèvent à plus de 170 millions de francs.

Ces constatations remettent en question le montant des subventions accordées aux fabriques de sucre. Par ailleurs, dans son message du 17 mai 2006 concernant l'évolution future de la politique agricole (politique agricole 2011), le Conseil fédéral prévoit de supprimer les contributions à la transformation et à la mise en valeur des betteraves sucrières et de limiter le versement de subventions en faveur de la production de betteraves sucrières.

Le Conseil des Etats a examiné la politique agricole 2011 au cours de la session d'hiver 2006 et a proposé de modifier l'art. 54 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1) de manière à permettre au Conseil fédéral de subventionner non seulement la production de betteraves sucrières, mais également leur transformation par les sucreries. Pour sa part, le Conseil national a suivi le Conseil fédéral et s'est prononcé contre le maintien de la possibilité de verser des subventions en faveur de la transformation (et la mise en valeur) des betteraves sucrières. Entre-temps, lors d'une conférence de conciliation, les Chambres fédérales se sont

prises d'accord sur une solution correspondant à la proposition du Conseil fédéral, c'est-à-dire sur la limitation des subventions à la seule production de betteraves sucrières.

L'inspection des finances de l'OFAG et le CDF sont d'avis que les montants des aides financières accordées aux sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld doivent être réévalués pour les deux exercices de transition 2007/2008 et 2008/2009. Dans une lettre adressée au Conseil fédéral, la Délégation des finances a apporté son soutien à la position de l'inspection des finances et du CDF et l'a invité à examiner l'opportunité d'une correction des subventions pour les deux exercices de transition. La délégation a en outre indiqué qu'il faudrait examiner comment ses réserves sont enregistrées aux bilans et quels sont les postes actifs correspondants.

Le Conseil fédéral a répondu qu'il partageait l'avis de la Délégation des finances et estimait lui aussi que les subventions ne pouvaient pas servir à la constitution de provisions et de réserves. Il a annoncé qu'il examinera le montant des aides accordées aux sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld à la lumière des conclusions de l'inspection des finances de l'OFAG.

La Délégation des finances a transmis l'objet aux commissions de finances du Conseil national et du Conseil des Etats pour qu'elles en poursuivent l'examen dans le cadre des budgets 2008 et 2009.

#### **5.7.4 Secrétariat d'Etat à l'économie: garantie et assurance contre les risques à l'exportation**

L'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV) est un établissement de droit public de la Confédération qui a remplacé la Garantie suisse contre les risques à l'exportation (GRE) au 1<sup>er</sup> janvier 2007. La SERV permet aux exportateurs suisses d'accepter plus facilement des commandes de l'étranger lorsque le paiement de leurs prestations est menacé par l'instabilité politique ou économique du pays destinataire. La SERV a repris l'offre de la GRE et l'a élargie. Elle couvre désormais également le risque de l'acheteur privé (RAP).

En 2006, la Délégation des finances a pris connaissance du rapport du CDF sur la promotion des exportations ainsi que de son rapport de révision des comptes annuels de la GRE. Elle avait souhaité s'entretenir avec le Secrétaire d'Etat à l'économie à l'occasion de l'examen du rapport de suivi du CDF attendu pour 2007.

Lors de sa quatrième séance ordinaire de 2007, la Délégation des finances s'est penchée sur les résultats de la révision des comptes annuels 2006 de la GRE. La délégation a profité de sa cinquième séance ordinaire de 2007 pour s'entretenir de l'aménagement de la nouvelle SERV et du montant des réserves nécessaires avec le Secrétaire d'Etat à l'économie et le président du conseil d'administration de l'institution ayant succédé à la GRE.

Le capital de la SERV se monte à 2 milliards de francs, dont 1,25 milliard de francs exposés aux risques, 700 millions de francs de fonds propres de base et 74 millions de francs à titre de résultat reporté. La SERV est tenue de travailler de manière financièrement autonome. A l'exception d'éventuels prêts à court terme octroyés

aux conditions du marché dans le but de combler des manques de liquidités passagers, la SERV ne bénéficie d'aucune subvention fédérale.

La SERV doit en particulier accumuler des expériences avec la nouvelle couverture du RAP et les probabilités de perte correspondantes. Dans ce domaine, elle doit encore procéder à des analyses approfondies et acquérir du savoir-faire en matière d'appréciation de la solvabilité des acheteurs privés. La politique de risques et la politique commerciale de la SERV vont subir l'épreuve du feu au cours des deux à trois prochains exercices.

Le président du conseil d'administration a indiqué que, à la fin du premier semestre 2007, les engagements totaux de la SERV se montaient à 7,8 milliards de francs. Le résultat a pu être amélioré de quelque 100 millions de francs par rapport à la fin de l'exercice 2006. Les accords de principe de 1,6 milliards ayant progressé de quelque 90 millions de francs, le volume de projets assurés a atteint 9,4 milliards de francs.

La Délégation des finances s'est en particulier posé la question du risque pour la Confédération de devoir assumer une responsabilité subsidiaire en cas de défaut de paiement.

En 2008, la Délégation des finances se penchera tout particulièrement sur la gestion des risques auxquels la Confédération est exposée et sur sa mise en œuvre en relation avec le bilan d'ouverture selon le nouveau modèle comptable de la Confédération.

## **5.8 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication**

### **5.8.1 Visite de la section 2 auprès de l'Office fédéral des transports**

En août 2007, la section 2 de la Délégation des finances s'est informée lors d'une visite qu'elle a effectuée après de l'Office fédéral des transports (OFT) sur le financement des transports publics (FTP), l'accord sur les prestations des CFF et, plus particulièrement, sur le raccordement au réseau ferroviaire européen à grande vitesse (raccordement aux LGV).

#### **Financement des transports publics**

Les transports publics bénéficient de subventions du fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP). A partir de 2008, ils bénéficieront également de contributions du fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération (fonds d'infrastructure). Le mandat de prestations des CFF prévoit pour la période 2007 à 2010 une enveloppe de 5880 millions de francs en faveur des infrastructures. Quant aux chemins de fer privés, ils bénéficient du 9<sup>e</sup> crédit-cadre (2007 à 2010) d'un montant de 800 millions de francs. Grâce au fonds FTP, les projets de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA), de Rail 2000, de protection contre le bruit et de raccordement LGV peuvent disposer de 30,5 milliards de francs. A ce montant, il faut encore ajouter 6 milliards de francs du fonds d'infrastructure qui, à partir de 2008, pourront également être investis dans des projets ferroviaires.

Le domaine des transports comporte deux volets distincts, à savoir le transport de personnes et le transport de marchandises. La Confédération et les cantons commandent des prestations dans le domaine du trafic régional des voyageurs et indemnisent les entreprises de transport pour les charges non couvertes. La part de la Confédération varie d'un canton à l'autre et se monte en moyenne à 69 % et à un peu plus de 50 % avec la RPT. Les mesures d'accompagnement destinées à soutenir la politique de transfert du transport des marchandises de la route au rail décidées par le Parlement permettent à l'OFT de soutenir le transport combiné non accompagné et la chaussée roulante.

### **Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme Chemins de fer fédéraux (CFF), applicable aux années 2007 à 2010**

La convention sur les prestations pour les années 2007 à 2010 conclue par le Conseil fédéral et le conseil d'administration des CFF porte sur une enveloppe totale de 5,8 milliards de francs. Le plafond des dépenses a été fixé par le Parlement. La convention formule les objectifs fixés et les prestations que les CFF doivent fournir. Elle porte aussi sur la planification de l'évolution à moyen et long terme du réseau ferroviaire. Les 5,8 milliards de francs servent à couvrir les dépenses d'exploitation et d'infrastructure des CFF, mais pas un éventuel déficit. Le contrôle de gestion de l'OFT est chargé de vérifier que les CFF utilisent les deniers publics de manière efficace.

La situation de CFF Cargo est un sujet de préoccupation permanente aussi bien pour les CFF que pour l'OFT. Etant donné la bonne conjoncture et au vu des comparaisons internationales, force est de constater que les déficits de CFF Cargo sont dus à des lacunes en matière de conduite financière. La vente de CFF Cargo n'est pas envisageable pour des raisons stratégiques.

### **Raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (raccordement aux LGV)**

En vertu de l'art. 1 de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (LLGV, RS 742.140.3) le raccordement aux LGV vise à renforcer la position économique et touristique de la Suisse et à transférer sur le rail une part aussi grande que possible des trafics routier et aérien internationaux. Le raccordement aux LGV passe par la réalisation de 16 projets dont le coût total est estimé à 1090 millions de francs. Divers acteurs participent à l'organisation du projet, notamment les comités de pilotage des pays concernés, les CFF, les BLS ainsi que les organes d'accompagnement de Suisse orientale et occidentale. Pour certains, les projets concernant la Suisse occidentale se trouvent déjà en phase de réalisation alors que, pour la plupart, les projets de Suisse orientale n'en sont encore qu'à la phase de planification. Lors de la visite d'information, l'OFT était en train de mettre au point le contrôle de gestion des projets de raccordement aux LGV. Il est apparu qu'il était nécessaire de procéder à certaines harmonisations avec le contrôle de gestion du nouveau fonds d'infrastructure. Entre-temps, l'OFT a décidé d'édicter des directives de portée générale sur le contrôle de gestion.

La responsabilité principale de la surveillance du projet incombe à la Confédération. Elle est assumée par l'OFT. Les organes qui accompagnent également le projet – tels que les comités de pilotage avec l'Allemagne et la France, les organes de direction des grands projets auxquels participent les CFF et les BLS ou les organes

d'accompagnement de Suisse orientale et occidentale – exercent également une certaine surveillance. La réalisation de chaque projet fait l'objet d'un accord avec les CFF et les BLS. Les changements de portefeuille fréquents dans les pays voisins ne facilitent pas la négociation de ces accords étant donné qu'il faut réadapter le réseau de relations à chaque changement de ministre.

La Délégation des finances constate que le financement des transports publics repose sur des bases saines. Elle recommande à l'Office fédéral des transports qu'il accorde également une attention toute particulière à la transparence des coûts dans le domaine du raccordement au réseau européen des trains à haute performance et qu'il lui fasse parvenir les nouvelles directives sur le contrôle de gestion dès qu'elles seront achevées (probablement dans le courant de l'été 2008). La Délégation des finances prévoit en outre de s'informer régulièrement auprès du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication sur l'évolution de la situation de CFF Cargo.

## **5.8.2 Office fédéral des routes: développement de nouvelles structures en vue de la nouvelle péréquation financière**

Avec l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) au 1<sup>er</sup> janvier 2008, la Confédération est devenue propriétaire des routes nationales et l'Office fédéral des routes (OFROU) a pris le relais des cantons pour ce qui concerne leur construction, leur entretien et leur exploitation. Office GMEB depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'OFROU met en place de nouvelles structures à l'échelon national. Ce projet RPT a pour but de réaliser des économies de quelque 100 millions de francs par an.

Au titre de ses compétences en matière de surveillance financière concomitante, la Délégation des finances a décidé lors de sa deuxième séance ordinaire de 2007 de suivre ce grand projet RPT de près. Lors d'un entretien avec le directeur de l'OFROU, elle s'est informée sur le processus de transition et a constaté qu'il était en bonne voie. La délégation a notamment constaté que l'OFROU était en train d'achever la mise en place de nouveaux instruments, de terminer la migration des données et de reprendre les projets en cours jusque-là aux mains des cantons. En ce qui concerne le personnel, l'OFROU recrute dans la mesure du possible les collaborateurs des cantons afin d'éviter de perdre un précieux savoir-faire.

Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, la Délégation des finances continuera de s'intéresser à la mise en place des nouvelles structures de l'Office fédéral des routes et elle se penchera sur le premier rapport correspondant de l'office dans le courant du printemps 2008.

### 5.8.3

### Swisscom: ventes d'immeubles

A la demande de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), la Délégation des finances a prié le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de le renseigner sur les ventes d'immeubles auxquelles Swisscom a procédé au cours des années 2000 et 2001, en particulier sur la question de savoir dans quelle mesure le Secrétariat général du DETEC était au courant des procédures de vente et pour connaître son avis sur les transactions de l'époque.

Dans sa réponse, le Secrétariat général du DETEC constate que, en vertu de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (LET, RS 784.11), il appartient au Conseil fédéral de définir les objectifs stratégiques. Conformément aux statuts, le Conseil fédéral dispose en outre d'un représentant au sein du conseil d'administration de l'entreprise. Avant chaque séance de ce dernier, le représentant de la Confédération informe le Département fédéral des finances (DFF) et le DETEC sur les objets à l'ordre du jour. De plus, ces deux départements reçoivent des informations sur les dossiers principaux de Swisscom lors des entretiens réguliers avec une délégation étendue de représentants de Swisscom (président du conseil d'administration, représentant de la Confédération et membres de la direction).

En raison de la volonté de Swisscom de se concentrer sur son activité première, le conseil d'administration avait décidé de réduire son parc immobilier surdimensionné pour une entreprise de télécommunications. En vendant les immeubles pour louer les locaux indispensables, Swisscom a pu dégager des fonds rapidement afin de procéder aux investissements attendus dans le domaine technique et dans l'exploitation et d'autre part de réduire les charges grâce à la plus grande flexibilité de la location par rapport à la propriété.

Dans la mesure où il respecte le cadre des objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral, le conseil d'administration de Swisscom peut librement déterminer les immeubles indispensables à l'activité de l'entreprise. En raison de l'échange régulier d'informations, le DETEC et le DFF étaient au courant de la décision de principe du conseil d'administration et sur les ventes d'immeubles prévues. Sur la base de ces informations, le Conseil fédéral n'avait aucun motif de charger le représentant de la Confédération au sein du conseil d'administration d'intervenir. Même avec le recul, le DETEC est d'avis qu'il n'y a rien à objecter à la décision de principe et à la procédure choisie.

La Délégation des finances estime que l'affaire est close. Elle a transmis l'avis du DETEC et les réponses de Swisscom à la Commission de gestion du Conseil national.

#### 5.8.4

### **Augmentation du crédit pour les contrôles policiers du trafic des poids lourds à partir de 2008**

Lors de sa quatrième séance ordinaire de 2007, la Délégation des finances a pris acte de la décision du Conseil fédéral d'affecter une part du produit de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) à l'augmentation du crédit pour les contrôles policiers du trafic des poids lourds à partir de 2008. La délégation s'est entretenue avec le chef du DFF afin de savoir pourquoi le Conseil fédéral n'a accordé que la moitié à peine des moyens supplémentaires demandés par le DETEC et si une augmentation des contrôles policiers du trafic des poids lourds peut générer des recettes supplémentaires pour la Confédération. Elle a également adressé un certain nombre de questions au DETEC.

Le DFF a indiqué que l'expérience montre que, en règle générale, une augmentation de la fréquence des contrôles entraîne une augmentation des recettes et, dans le cas d'espèce, une augmentation de la sécurité, mais que les gains d'efficacité se mettent à décroître à partir d'un certain moment étant donné que les contrôlés finissent par réagir aux mesures. Il a ajouté que, à cet égard, il fallait également tenir compte du principe de l'équité dans la mesure où il faut éviter que les transporteurs qui respectent la loi soient exagérément gênés dans leur travail par la faute de quelques moutons noirs et que la définition de la densité des contrôles est chose très délicate.

Comme le DETEC l'a souligné, ces contrôles, à l'instar de la plupart des autres mesures visant la réalisation de l'objectif en matière de transfert de la route vers le rail, ne génèrent aucun retour sur investissement direct pour la Confédération. Les montants des amendes sont encaissés par les cantons. De plus, ces contrôles n'ont pas d'influence positive sur les recettes de la RPLP étant donné que les contrôles portent principalement sur l'état technique des véhicules, sur leur cargaison et sur l'aptitude à la conduite des chauffeurs. Pour le DETEC, l'utilité de cette mesure est plutôt indirecte. Elle est efficace à l'échelon de l'ensemble de l'économie. La multiplication des contrôles du trafic des poids lourds permet d'améliorer la sécurité routière de façon significative. A ce niveau, le potentiel d'économies est important lorsque l'on sait que le coût social des accidents de la route atteint chaque année quelque 13 milliards de francs.

Selon le DETEC, le renforcement des contrôles du trafic des poids lourds permet de mettre la route et le rail sur un pied d'égalité étant donné qu'il empêcherait les transporteurs qui ne respectent pas les prescriptions de bénéficier d'avantages concurrentiels. Le DETEC estime en outre la réduction correspondante des versements au fonds FTP est d'importance mineure au regard de volume total de ce fonds.

La Délégation des finances a finalement pris acte du fait que la décision du Conseil fédéral résulte de la pesée des intérêts respectifs de la portée de la mesure et des moyens dont il dispose pour la mettre en œuvre. En plus des contrôles dans les nouveaux centres, l'augmentation de crédit finalement décidée, même si elle demeure en deçà de la demande initiale du DETEC, permettra aussi d'augmenter les contrôles mobiles de façon significative.

Comme elle l'a déjà fait à la fin de son rapport précédent, la Délégation des finances constate qu'elle se distingue par des compétences en matière de haute surveillance concomitante, ce qui lui permet d'intervenir auprès du Conseil fédéral et de l'administration durant le processus de gestion budgétaire et d'agir à temps lorsque les affaires prennent un tour indésirable ou risquent d'occasionner des frais trop importants. La Délégation des finances exerce ainsi un effet préventif important qui s'est avéré payant au cours de ces dernières années. Le fait que la Délégation des finances se soit toujours montrée très restrictive et rigoureuse dans ses décisions et dans son appréciation y a également contribué.

Dans son rapport annuel, la Délégation des finances aborde, il est vrai, principalement des objets qui ont donné lieu à des corrections ou à des recommandations. Cela étant, elle se fait un devoir de remercier le Conseil fédéral et l'administration pour avoir géré le ménage fédéral avec beaucoup de soin et su utiliser les deniers publics de façon efficace et économe.

Ses sentiments de reconnaissance vont également d'une part aux collaboratrices et aux collaborateurs de son secrétariat pour le travail considérable qu'ils ont accompli et, d'autre part, au Contrôle fédéral des finances pour la surveillance qu'il exerce sur les finances de la Confédération. Comme à l'accoutumée, le CDF a accompli sa tâche avec efficacité et clairvoyance, au service des citoyens de notre pays.

