

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 2012

du 12 avril 2013

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

Conformément à l'art. 51, al. 4, de la loi du 13 décembre 2003 sur le Parlement (LParl, RS 171.10) nous vous soumettons le rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales sur ses activités durant l'année écoulée.

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

Nous vous donnons ci-après un aperçu des principales affaires traitées en 2011.

12 avril 2013

Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:

La présidente, Marina Carobbio Guscetti, conseillère nationale
Le vice-président, Hans Altherr, député au Conseil des Etats

Résumé

Le présent rapport d'activité est consacré aux objets les plus importants qui ont occupé la Délégation des finances en 2012. Le résumé ci-après présente un bref tour d'horizon des thèmes qui ont tout particulièrement requis son attention.

Surveillance et haute surveillance: Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération. Il est chargé de surveiller l'administration fédérale et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Cette surveillance directe est générale, absolue et exhaustive. Avec l'appui de l'administration, il assume la responsabilité de la conduite opérationnelle. Il répond seul de ses décisions. Pour sa part, la Délégation des finances exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral sur mandat du Parlement. Pour mener sa mission à bien, elle a besoin d'informations exactes, claires et complètes. Pour être efficaces, les critiques et les recommandations de l'organe de haute surveillance doivent être relayées par l'action du Conseil fédéral.

Accès aux rapports du Contrôle fédéral des finances (CDF): En vertu de la loi sur la transparence, le CDF est, sur demande, tenu de publier ses rapports d'audit. Bien qu'il ait le droit de caviarder les passages délicats, le CDF estime que cette obligation peut, dans certains cas, conduire les services contrôlés à retenir des informations confidentielles et à filtrer les renseignements qu'ils lui transmettent. La Délégation des finances partage les préoccupations du CDF. Pour que la surveillance financière soit efficace, il est très important que les rapports entre le contrôleur et le contrôlé soient francs et empreints de confiance. La Délégation des finances ne saurait néanmoins admettre qu'un office fédéral retienne des informations délibérément.

Gestion du personnel: Les procédures relatives à la plupart des objets soumis à l'approbation de la Délégation des finances ne posent aucun problème. La délégation estime néanmoins qu'il est encore possible d'optimiser le traitement des cas exceptionnels qui sont soumis au Conseil fédéral avant qu'elle ait eu la possibilité de se prononcer. Elle a donc proposé au Conseil fédéral d'établir une procédure accélérée de décision par voie de correspondance pour les cas qui ne posent pas problème. Le Conseil fédéral a accepté cette proposition.

Allocations du système de rémunération: Comme elle l'avait déjà constaté dans son rapport d'activité 2011, la Délégation des finances reconnaît que les allocations sont un instrument important qui donne la flexibilité nécessaire à un régime de rémunération relativement rigide. Elle estime néanmoins qu'il est indispensable de procéder à un réexamen de toutes les allocations. A cet effet, elle s'est entretenue au cours de l'année écoulée avec plusieurs départements sur leurs régimes d'allocations spécifiques. Elle procédera à une analyse de la situation sur la base d'une vue d'ensemble actualisée et décidera de la suite à donner à sa démarche. Elle se penchera en outre sur les répercussions du nouveau régime de retraite décidé par le Conseil fédéral.

Tendance à la surévaluation de fonctions: La Délégation des finances constate que les réorganisations et restructurations entraînent fréquemment la création de postes de cadre et des affectations de postes à une classe de traitement supérieure. Elle considère que, à moyen terme, cette tendance risque de mettre en péril la cohérence interne de l'échelle des salaires et estime en particulier que l'instauration de nouveaux niveaux hiérarchiques crée un précédent pour d'autres offices et, en fin de compte, génère des frais supplémentaires.

Crédits: La Délégation des finances se félicite une fois encore du faible nombre de demandes de crédits supplémentaires urgents. Pour elle, cette évolution est le résultat réjouissant de son attitude restrictive en la matière.

Stratégie informatique de la Confédération: Cela fait de nombreuses années que la Délégation des finances émet des réserves au sujet de la conduite de l'informatique dans l'administration fédérale, un domaine qui pèse lourd dans le budget de la Confédération. Elle estime que son attitude a notablement contribué à la révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale, un pas important en direction d'une amélioration de la gestion de l'informatique fédérale. Les moyens financiers et en ressources humaines de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération ont été renforcés et celle-ci assume désormais la responsabilité de la conduite financière des TIC à l'échelon de la Confédération. Le Conseil fédéral surveille la mise en œuvre de sa stratégie au moyen d'un contrôle de gestion dont le premier rapport sera disponible dans le courant du printemps 2013. La Délégation des finances estime important que les instruments mis en place par le Conseil fédéral et les mesures qu'il a décidées soient rapidement mis en œuvre.

GEVER: En raison de l'introduction décentralisée de la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (GEVER), il n'est plus possible d'évaluer les investissements effectués à ce titre au cours de ces dernières années autrement qu'en se contentant d'ordres de grandeur approximatifs. Cette situation insatisfaisante empêche toute analyse de rentabilité précise de ce projet. La plupart des départements ont réalisé le mandat défini par le Conseil fédéral et sont passés à la gestion des dossiers traités par l'administration fédérale en respectant des normes unifiées à l'échelon de la Confédération. Seuls le DFF et le DDPS n'ont pas encore franchi cette étape. Eu égard aux questions encore ouvertes sous l'angle du droit des marchés publics, la Délégation des finances continuera de suivre attentivement la mise en œuvre de GEVER.

Adjudications de la Confédération: En 2007, le Conseil fédéral avait lancé le projet de «Contrôle de gestion stratégique des acquisitions» afin de surveiller et de gérer les adjudications de la Confédération. En 2012, la Délégation des finances a constaté que, contrairement à son intention initiale, le Conseil fédéral avait l'intention de renoncer à la mise en place d'un contrôle de gestion à l'échelon de la Confédération. La délégation est intervenue et a insisté pour que le Conseil fédéral instaure un contrôle de gestion des achats supradépartemental. Ce dernier s'est finalement rallié à cette recommandation et a adopté une stratégie correspondante. Pour la délégation des finances, il est essentiel que le Conseil fédéral assume la responsabilité générale de la surveillance et de la gestion supradépartementales des adjudications de l'administration fédérale. Quant aux adjudications de gré à gré, la Délégation

tion des finances a une nouvelle fois constaté que le droit des marchés publics n'est pas toujours respecté.

Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale: En mai 2011, le Conseil fédéral a décidé de développer un nouveau modèle de gestion axé sur les résultats, applicable à l'ensemble de l'administration fédérale. Le renforcement de la coordination à tous les échelons entre les tâches, les finances, les ressources et les prestations doit permettre d'améliorer la gestion budgétaire de la Confédération. La Délégation des finances se félicite que le Conseil fédéral ait décidé de consulter les Commissions des institutions politiques, les Commissions de gestion et les Commissions des finances avant de présenter le message correspondant au Parlement. Pour sa part, la Délégation des finances va suivre le projet attentivement, principalement sous l'angle de la rentabilité.

Optimisation du réseau extérieur: La Délégation des finances souscrit entièrement aux efforts entrepris par le DFAE visant à réunir sous un même toit les services représentant la Suisse à l'étranger afin d'exploiter des synergies non négligeables. Elle prend acte que le Conseil fédéral estime atteint l'objectif visant à réaliser quelque 30 millions de francs d'économies par an bien que ce montant n'ait pas été complètement atteint. Pour la délégation, les différentes économies n'ont pas été clairement documentées, raison pour laquelle elle accordera une attention particulière à la transparence de la présentation des mesures d'économies de la Confédération.

Financement de la Genève internationale: Au cours de ces prochaines années, la Genève internationale aura besoin de moyens considérables, d'une part pour réaliser un certain nombre de projets immobiliers avec la participation de la FIPOI et d'autre part pour procéder aux travaux de rénovation qui s'imposent. La Délégation des finances avait invité le Conseil fédéral à lui présenter une stratégie et une planification pour le financement à long terme des besoins de la Genève internationale. Elle reprendra ce sujet en 2013 en se fondant sur le rapport correspondant et prévoit notamment d'approfondir la question de l'entretien des immeubles.

Financement de l'enseignement supérieur: Sur la base d'un rapport d'audit du CDF sur les achats des deux EPF et de ses quatre établissements de recherche et eu égard au volume annuel de près d'un milliard de francs, la Délégation des finances a estimé que d'importantes économies pourraient encore être réalisées dans le domaine des achats. Elle est consciente des efforts du domaine des EPF visant à renforcer la coopération dans ce domaine et des économies réalisées au cours de ces dernières années. Elle estime néanmoins que les achats recèlent encore des améliorations potentielles. En ce qui concerne l'évolution des financements par des fonds de tiers, la Délégation des finances a relevé les problèmes budgétaires que peuvent poser les importants frais d'exploitation et d'entretien générés par les constructions prestigieuses cofinancées par des tiers. Eu égard aux investissements planifiés pour ces prochaines années, il est indispensable d'accorder la plus grande attention à l'aspect du coût du cycle de vie des immeubles, raison pour laquelle les frais induits par le recours à des fonds de tiers doivent être planifiés de manière plus systématique.

Schengen/Dublin: Les risques augmentent en raison de la durée du projet et suite aux retards multiples enregistrés à l'échelon de l'UE: les deux crédits d'engagement actuels pourraient ne pas suffire et les frais d'exploitation continuer de gonfler. Pour la Délégation des finances, il est particulièrement important de suivre l'évolution financière du projet. Elle avait exigé du DFJP qu'il tienne tout particulièrement compte de la situation financière dans ses rapports de suivi et qu'il présente l'évolution des coûts, des crédits et, le cas échéant, des besoins en financements supplémentaires de manière transparente.

Informatique du DDPS: En 2010, le département avait formulé plusieurs objectifs afin d'améliorer son informatique. La Délégation des finances a constaté que certains objectifs ont été atteints depuis lors et, en particulier, que les mentalités en matière de maîtrise des coûts et de gestion de projets ont évolué. Elle a également relevé que les objectifs d'économies formulés pour 2012 et les années suivantes représentent un grand défi. Elle a invité le DDPS à lui remettre un rapport détaillé sur les mesures d'économies qui ont conduit aux économies réalisées en 2012 et celles qui seront prises pour réaliser les économies au cours des années suivantes.

Projet INSIEME: Une demande de crédit supplémentaire déposée en 2010 avait incité la Délégation des finances à suivre l'objet étroitement en prenant régulièrement acte des rapports d'étape. Elle s'est également fondée sur les rapports de révision du CDF qui avaient révélé d'importantes lacunes en 2008 et 2011. Lors de plusieurs entretiens avec des représentants de l'AFC et de deux visites d'information, l'administration avait reconnu l'existence de problèmes, mais assuré la délégation qu'ils étaient sous contrôle et en passe d'être résolus. Aux yeux de la Délégation des finances, la suite des événements qui ont finalement conduit à l'abandon du projet INSIEME dans le courant de l'automne 2012 souligne l'importance d'une information exacte claire et complète.

Visite d'information auprès de l'Administration fédérale des douanes: Au cours de ces dernières années, le CDF avait déjà émis plusieurs recommandations au sujet du système de contrôle interne (SCI) de l'AFD dont la mise en œuvre devrait être achevée vers la fin du premier semestre 2013. Pour la Délégation des finances, il est essentiel qu'une administration de cette taille, dont le chiffre d'affaires se mesure en dizaines de milliards de francs, dispose d'un SCI efficace. Elle estime que l'informatique de l'AFD constitue une préoccupation importante. L'AFD doit manifestement faire face à un engorgement du projet et estime qu'il manque quelque 20 millions de francs pour le mener à bonne fin. Pour la Délégation des finances, la situation de l'AFC en matière d'informatique est représentative de celle qui prévaut dans le reste de l'administration fédérale: des moyens financiers sont investis des années durant pour le développement de l'informatique sans toutefois tenir (suffisamment) compte de l'augmentation des frais d'exploitation et de maintenance.

Visite d'information auprès du SECO: La Délégation des finances souscrit à la stratégie de la Confédération qui a choisi d'axer la nouvelle politique régionale (NPR) sur les moyens et les régions, mais estime qu'elle peut encore être améliorée en ce qui concerne le contenu et la taille des projets. Elle estime en outre que la définition des objectifs et des indicateurs des conventions-programmes est encore perfectible. Elle a par ailleurs relevé que, pour de nombreuses demandes de subven-

tions, les cantons sont fortement tributaires d'une aide extérieure. La Délégation des finances estime qu'il serait judicieux d'examiner dans quelle mesure le système pourrait être simplifié afin d'alléger cette charge administrative.

SIFEM S.A.: Après avoir pris connaissance du rapport d'avancement annuel, la Délégation des finances s'est informée sur la progression de l'institutionnalisation de la SIFEM. Lors d'un entretien avec des représentants de la SIFEM et du SECO, elle a approfondi plusieurs aspects tels que l'organisation de la SIFEM, le montant des frais administratifs, la structure du portefeuille, la collaboration avec les partenaires ou la stratégie de surveillance du SECO. En 2013, la Délégation des finances concentrera son attention sur l'évaluation des risques et les effets des investissements.

Visite d'information auprès de l'Office fédéral de l'énergie: Essentiellement consacrée à la stratégie énergétique 2050, la visite a aussi permis à la délégation de se pencher sur d'autres thèmes tels que le contrôle de gestion, la gestion des risques, la procédure suivie lors des évaluations ou la gestion des contrats de l'office. Elle s'est également penchée sur les résultats de la dernière révision du CDF et sur les mesures de l'office visant à mettre en œuvre les recommandations de ce dernier. Par ailleurs, la Délégation des finances s'est intéressée de près à l'exécution de la loi sur le CO₂ et à la mise en œuvre de la rétribution à prix coûtant du courant injecté. Elle a été frappée par la complexité de l'exécution de la loi dans certains domaines, raison pour laquelle elle a invité le DETEC à examiner l'opportunité de simplifications et à lui faire part des mesures appropriées.

Table des matières

Résumé	8386
Liste des abréviations	8393
1 Mandat et organisation	8396
1.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances	8396
1.2 Surveillance et haute surveillance	8396
1.3 Organisation de la Délégation des finances et objets traités	8397
1.4 Coopération avec le Contrôle fédéral des finances (CDF)	8398
1.5 Coordination avec les activités des commissions de surveillance	8400
1.6 Nouveau chef du Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin (SPFA)	8400
2 Thèmes transversaux	8401
2.1 Personnel	8401
2.1.1 Gestion du personnel	8401
2.1.2 Révision de la loi sur le personnel de la Confédération; système des allocations et régimes de retraite	8402
2.1.3 Evaluation globale des ressources engagées dans le domaine du personnel	8404
2.1.4 Rapport 2011 sur le salaire des cadres, gouvernement d'entreprise	8405
2.1.5 Autres affaires relatives au personnel	8406
2.2 Crédits	8408
2.2.1 Office fédéral des migrations (ODM)	8408
2.2.2 Administration fédérale des douanes (AFD)	8408
2.2.3 Dépassements de crédit	8409
2.2.4 Autres crédits, vue d'ensemble	8409
2.3 Autres thèmes transversaux	8410
2.3.1 Stratégie informatique de la Confédération	8410
2.3.2 Gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (Programme GEVER de la Confédération)	8412
2.3.3 Adjudications de la Confédération	8415
2.3.4 Réexamen des tâches	8419
2.3.5 Gestion administrative, nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale	8420
3 Contrôles effectués par département	8421
3.1 Autorités et tribunaux	8421
3.1.1 Tribunal administratif fédéral, durée des procédures	8421
3.2 Département fédéral des affaires étrangères	8423
3.2.1 Visite d'information auprès de Présence Suisse	8423
3.2.2 Optimisation du réseau extérieur	8424
3.2.3 Besoins de financement de la Genève internationale	8425
3.3 Département fédéral de l'intérieur	8426
3.3.1 Office fédéral de la santé publique, renforcement de la surveillance des assureurs-maladie	8426

3.3.2	Office fédéral des assurances sociales, subventionnement de l'aide privée aux invalides	8427
3.3.3	Financement de l'enseignement supérieur	8428
3.4	Département fédéral de justice et police	8429
3.4.1	Mise en œuvre des accords de Schengen et de Dublin	8429
3.4.2	Visite d'information auprès de l'Office fédéral de la police	8431
3.4.3	Réorganisation de l'Office fédéral des migrations	8431
3.5	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	8433
3.5.1	Informatique au DDPS	8433
3.5.2	Exploitation de l'aérodrome de Dübendorf	8435
3.6	Département fédéral des finances	8436
3.6.1	Crise financière dans la zone euro	8436
3.6.2	Projet INSIEME	8437
3.6.3	Visite d'information auprès de l'Administration fédérale des douanes	8439
3.6.4	Instructions 2024 concernant l'utilisation économique des bâtiments civils de la Confédération	8440
3.7	Département fédéral de l'économie	8441
3.7.1	Visite d'information auprès du SECO	8441
3.7.2	SECO: SIFEM S.A.	8443
3.8	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	8444
3.8.1	Office fédéral des routes, routes nationales	8444
3.8.2	Visite d'information auprès de l'Office fédéral de l'énergie	8444
4	Conclusions	8446

Liste des abréviations

AF	Archives fédérales
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
AFIS	Système automatique d'identification des empreintes digitales
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision
ASRE	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
BAC	Base d'aide au commandement
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CEATE	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie
CRT 2014	Message sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014
CSSS	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DAT	Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
EPFZ	Ecole polytechnique fédérale de Zurich
Fedpol	Office fédéral de la police
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FRI	Formation, recherche et innovation; message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation
GEVER	Gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
LAI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité

LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, RS 614.0)
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, RS 611.0)
LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
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)
LTrans	Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence, RS 152.3)
METAS	Institut fédéral de métrologie
NMG	Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
NPR	Nouvelle politique régionale
ODM	Office fédéral des migrations
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel
OFROU	Office fédéral des routes
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OIAF	Ordonnance du 26 septembre 2003 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale, RS 172.010.58)
OMC	Organisation mondiale du commerce
Org-OMP	Ordonnance du 24 octobre 2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale
OSEC	Office suisse d'expansion commerciale
PCO	Programme de consolidation 2012–2013
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PRS	Présence Suisse
RPC	Rétribution à prix coûtant du courant injecté
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SCI	Système de contrôle interne
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SIC FT	Système d'information et de conduite des Forces terrestres
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
SIS II	Système d'information Schengen de deuxième génération

SPFA	Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin
TAF	Tribunal administratif fédéral
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération
USIC	Unité de stratégie informatique de la Confédération

Rapport d'activité 2012 de la Délégation des finances des Chambres fédérales

1 Mandat et organisation

1.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances

En vertu de l'art. 51, al. 2, LParl, la Délégation des finances est chargée d'examiner et de surveiller l'ensemble des finances de la Confédération. Elle fait rapport aux Commissions des finances et leur soumet ses propositions (art. 51, al. 4, LParl). Elle peut se saisir de tout autre objet et communiquer ses conclusions aux Commissions des finances ou aux commissions compétentes (art. 51, al. 5, LParl).

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

Conformément à l'arrangement que la Délégation des finances a conclu en 2009 (Arrangement 2009) avec le Conseil fédéral, certaines mesures relatives au traitement des cadres supérieurs de la Confédération exigent l'assentiment de la Délégation des finances (voir ch. 2.1).

En vertu de l'art. 169 de la Constitution (Cst., RS 101), le secret de fonction ne peut être opposé aux délégations des commissions de contrôle qui sont instituées par la loi. Ainsi, aux termes de l'art. 154, al. 2, LParl, la Délégation des finances a le droit de demander que lui soient remis les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral ainsi que les documents qui sont classés secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays. Ainsi, la Délégation de finances est informée au fur et à mesure des décisions du Conseil fédéral et reçoit les co-rapports correspondants (art. 154, al. 3, LParl). De plus, aux termes de l'art. 154, al. 2, LParl, la Délégation des finances a le droit de demander que lui soit remis les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral ainsi que les documents qui sont classés secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays.

Par ailleurs, en vertu des art. 34, al. 1, et 28, al. 1, de la loi sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0), la Délégation des finances est aussi chargée d'approuver des suppléments urgents au nom et pour le compte du Parlement. Depuis l'an passé, la Délégation des finances doit en outre approuver les dépassements de crédit de plus de 5 millions de francs (voir ch. 2.2.3).

1.2 Surveillance et haute surveillance

Les activités de surveillance du Parlement et du Conseil fédéral respectent le principe de la séparation des pouvoirs. En vertu de l'art. 174 Cst., le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération. Il est chargé de surveiller l'administration fédérale et les autres organes ou personnes auxquels sont

confiées des tâches de la Confédération (art. 187, al. 1, Cst.). La surveillance directe exercée par le Conseil fédéral est générale, absolue et exhaustive.

L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. La Délégation des finances exerce sa haute surveillance de manière sélective et définit ses priorités dans le cadre de ces limites et des dispositions exposées au ch. 1.1.

Le Conseil fédéral répond seul de ses décisions et directives ainsi que du devoir de surveillance complète qui lui incombe. Avec l'appui de l'administration, il assume la responsabilité de la conduite opérationnelle. Pour exercer la surveillance sur les fonctions de ligne, la haute surveillance a besoin d'informations exactes, claires et complètes. Pour être efficaces, les critiques et les recommandations de l'organe de haute surveillance doivent être relayées par l'action du Conseil fédéral.

1.3 Organisation de la Délégation des finances et objets traités

Les Commissions des finances des deux Chambres nomment les membres de la Délégation des finances, composée de trois membres de chaque commission. La délégation se constitue elle-même (art. 51, al. 1, LParl). Un conseiller national et un député au Conseil des Etats en assurent la présidence à tour de rôle pendant un an. Durant l'exercice sous revue, la Délégation des finances était composée des députés au Conseil des Etats Urs Schwaller (président), Anita Fetz et Hans Altherr ainsi que des conseillers nationaux Marina Carobbio Guscetti (vice-présidente), Jean-Paul Gschwind et Pirmin Schwander.

La Délégation des finances se divise en trois sous-délégations comprenant chacune un membre du Conseil national et un membre du Conseil des Etats. Ces sous-délégations couvrent les sept départements de la Confédération ainsi que les autorités et tribunaux fédéraux. Chaque membre de la Délégation des finances s'occupe d'un ou deux domaines (modèle de fonctionnement avec des rapporteurs). En règle générale, les membres ne se voient pas attribuer un département dont le chef appartient au même parti qu'eux. Pour assurer une certaine continuité, ils sont responsables des mêmes domaines durant deux ans au moins.

En 2012, la Délégation des finances s'est réunie six fois en séance ordinaire et huit fois en séance extraordinaire. Les trois sous-délégations ont procédé au total à six visites d'information.

L'année dernière, le CDF lui a transmis 141 rapports de révision et d'inspection (année précédente: 126), dont 59 relevaient des attributions de la délégation. Elle a également traité 142 décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière (année précédente: 100) et 31 propositions de rémunération de cadres supérieurs (année précédente: 19) conformément à l'Arrangement 2009. Elle a en outre traité 4 demandes de crédit de paiement avec avance ordinaire (année précédente: 3) qu'elle a toutes approuvées (année précédente: toutes) pour un montant total de 8,7 millions de francs (année précédente: 22 millions de francs). (Voir ch. 2.2 pour de plus amples informations à ce sujet.)

1.4

Coopération avec le Contrôle fédéral des finances (CDF)

Tâches du CDF

Le CDF est l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière. Il assiste à la fois l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions financières constitutionnelles et de sa haute surveillance de l'administration et de la justice fédérale, et le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'administration fédérale (art. 1, al. 1, LCF). La LCF définit comme suit les tâches, le champ et l'exercice de cette surveillance:

- Le CDF respecte les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité (art. 5).
- Le CDF est en particulier chargé de l'examen de la gestion financière, des systèmes de contrôle interne, des applications informatiques, de l'adéquation des prix appliqués aux achats de la Confédération et du calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (art. 6).
- Le CDF procède à des expertises dans tous les domaines assujettis à la surveillance financière, notamment dans les domaines de la comptabilité, des paiements ou des inventaires et avis à l'attention des Commissions des finances et de la Délégation des finances (art. 7).
- Le champ de son contrôle couvre les unités centrales ou décentralisées de l'administration fédérale, les Services du Parlement, les bénéficiaires d'indemnités et d'aides financières, les collectivités, les établissements et les organisations auxquels la Confédération a confié des tâches publiques, les tribunaux fédéraux, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) ainsi que le domaine du Ministère public de la Confédération (art. 8).
- Le CDF apporte son soutien aux inspections des finances de l'administration fédérale et assure la formation et la formation continue de leurs collaborateurs et en procédant à des contrôles d'efficacité (art. 11).

Chaque année, le CDF fixe son programme de révision et le communique à la Délégation des finances et au Conseil fédéral (art. 1, al. 2, LCF). Il établit un rapport pour chaque contrôle achevé qu'il remet à la Délégation des finances, accompagné de l'avis du service contrôlé et d'un résumé du dossier (art. 14 LCF). La Délégation des finances utilise les comptes-rendus du CDF dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance sur les finances de la Confédération. Au besoin, ils lui permettent d'intervenir auprès des départements ou du Conseil fédéral. Le CDF apporte également son appui à la Délégation des finances lors des visites d'information, du suivi d'audits et de mandats spéciaux. Il ressort en outre de l'art. 1, al. 2, LCF que la Délégation des finances peut lui confier des mandats; le CDF peut toutefois refuser les mandats spéciaux qui compromettraient la réalisation de son programme de révision.

Budget du CDF

L'art. 2, al. 3, LCF dispose que le CDF remet son projet de budget annuel au Conseil fédéral qui le transmet, sans le modifier, à l'Assemblée fédérale. Pour sa part, la Délégation des finances examine ce budget et présente sa proposition à l'Assemblée

fédérale. Les charges de conseil mises à part, le CDF a établi son budget 2013 en se fondant sur les directives de l'Administration fédérale des finances (AFF). Il atteint environ 22,5 millions de francs. L'augmentation par rapport à l'année précédente (73 000 francs) est minime. Par rapport à 2012, les charges de personnel diminuent de 431 000 francs et les charges liées à l'informatique et les charges de conseil augmentent respectivement de 294 000 et de 195 000 francs. Comme au cours des années précédentes, le budget du CDF représente 0,3 % de l'ensemble des charges de la Confédération.

Accès aux rapports du CDF

En vertu de la loi sur la transparence (LTrans, RS 152.3), le CDF est, sur demande, tenu de publier ses rapports d'audit. En 2011, la presse avait souvent cité des passages des rapports du CDF. La Délégation des finances avait partagé l'inquiétude du CDF qui craignait que cette situation incite les services contrôlés à retenir des informations pour éviter de voir des détails délicats s'étaler dans la presse. La délégation s'était par la suite penchée sur le sujet et avait pris acte d'un avis de droit de l'Office fédéral de la justice (OFJ) selon lequel les conditions qui auraient permis d'affranchir le CDF du champ d'application de la LTrans n'étaient pas réunies. La Délégation des finances était toutefois d'avis que les préoccupations du CDF devaient être prises au sérieux et avait décidé de suivre la problématique avec attention (voir ch. 1.3 du rapport d'activité 2011 de la Délégation des finances).

Début février 2013, la Délégation des finances s'est informée auprès du CDF sur ses expériences avec la LTrans en 2012. Le CDF a constaté que l'application de cette loi est quelque peu contraignante. Lors de la publication de certains textes, il est en effet indispensable de caviarder des passages pour garantir la protection des données (art. 8 et 9 LTrans) et le respect du secret de fonction (art. 7 LTrans).

Néanmoins, dans une première recommandation adressée au CDF portant sur un cas particulier, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) a relevé que si les données personnelles doivent être rendues anonymes dans la mesure du possible, il ressortait de l'occurrence de la pesée d'intérêts que l'intérêt public primait sur la protection de la sphère privée raison pour laquelle le nom de l'entreprise concernée devait apparaître. Le PFPDT a par ailleurs estimé qu'il n'y avait aucune conséquence fâcheuse pour les collaborateurs du CDF et ceux du service contrôlé à être reconnus et, partant, que leur identité ne devait pas être cachée. Il a en outre précisé que, puisqu'il établit ses rapports en qualité d'autorité de surveillance et non à la demande de l'organe contrôlé, le CDF n'est tenu par aucune instruction spécifique de ce dernier et n'a par conséquent pas besoin d'une prise de position (telle qu'énoncée à l'art. 12 LTrans) de l'unité administrative contrôlée sur l'existence d'un éventuel secret de fonction. Le PFPDT a dès lors estimé disproportionnés les frais de caviardage facturés dans ce cas particulier.

Dans un autre cas d'espèce concernant un rapport classé confidentiel, le PFPDT a estimé que le CDF devait renoncer à encaisser des émoluments correspondant au travail imputable au caviardage pour éviter de rebuter les journalistes. Le PFPDT a estimé que, dans un tel cas de figure également, le CDF peut, de sa propre initiative et sans demander l'avis de l'unité administrative concernée, caviarder un document afin de le déclassifier. Pour leur part, les services contrôlés ont réagi en faisant savoir qu'ils se réservaient dorénavant le droit de filtrer les informations confidentielles avant de les transmettre au CDF. Pour effectuer ses révisions, ce dernier est toutefois tributaire d'une information franche et proactive. Pour le CDF, le fait

d'être, sur demande, tenu de publier ses rapports d'audit peut dans certains cas conduire à des rapports de surveillance convenant bien à la publication, mais moins pertinents.

La Délégation des finances partage les préoccupations du CDF. Pour que la surveillance financière soit efficace, il est très important que les rapports entre le contrôleur et le contrôlé soient francs et empreints de confiance. La Délégation des finances ne saurait néanmoins admettre qu'un office fédéral retienne des informations délibérément.

1.5 Coordination avec les activités des commissions de surveillance

Les commissions et délégations de surveillance exercent la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale (art. 50 ss LParl). Les tâches correspondantes revêtent dès lors un caractère universel. Etant donné que la frontière entre les aspects de nature financière et les questions relevant de la gestion n'est pas hermétique, les organes parlementaires exerçant la haute surveillance coordonnent étroitement leur action dans le temps et dans la matière (art. 49 LParl). La coordination formelle et matérielle est assurée par les secrétariats des Commissions de gestion et de la Délégation des finances qui se retrouvent à intervalles réguliers pour coordonner leurs activités. En 2012, ils ont tenu quatre séances communes pour coordonner leurs travaux et pour s'informer sur les points forts des travaux des commissions et des délégations de surveillance. Pour ce qui est du projet INSIEME (voir ch. 3.6.2), la coordination a été assurée en fonction des besoins au moyen de séances *ad hoc*. La coordination est parfois assurée de manière ciblée par l'échange de représentants à l'échelon des sous-commissions ou groupes de travail. Tel a notamment été le cas dans le domaine de la gestion des risques de la Confédération.

Dans le domaine de l'exercice de la haute surveillance sur les activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement, la collaboration entre la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion est réglée en détail par la convention du 6 décembre 2006. Cette convention a été adaptée le 1^{er} novembre 2011 en conséquence de la révision des dispositions de la LParl régissant le droit à l'information des commissions de surveillance (voir ch. 1.4 du rapport d'activité 2011 de la Délégation des finances).

1.6 Nouveau chef du Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin (SPFA)

La Délégation des finances bénéficie du soutien du SPFA. Après pratiquement cinq ans à la tête du SPFA, Mark Schipperijn a quitté le service de la Confédération pour relever un nouveau défi professionnel à Genève, sa ville d'origine. La Délégation des finances remercie Mark Schipperijn qui s'est investi dans sa tâche avec compétence et dans un esprit de collaboration fructueuse.

Depuis le 1^{er} septembre 2012, la conduite du SPFA est assurée par Stefan Koller qui a étudié les sciences politiques à l'Université de Saint-Gall où il a obtenu son doctorat en 2003 avec une thèse sur la nécessité d'une cour des comptes fédérale (*Braucht die Schweiz einen Rechnungshof?*). En octobre 2001, il est entré au service de la SPFA en tant que collaborateur scientifique. L'actualité ne lui a guère laissé le temps de se mettre au courant tant il est vrai que, dès son premier jour de travail au sein du SPFA, il a dû tenir le procès-verbal d'une séance de la Délégation des finances sur l'«affaire Swissair». Stefan Koller a ensuite repris le secrétariat de la Commission des finances du Conseil national au début du second semestre 2004 avant d'être nommé, en juin 2006, secrétaire suppléant des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales.

La Délégation des finances souhaite de bons débuts à Stefan Koller dans ses nouvelles fonctions. Elle se réjouit d'une bonne et fructueuse collaboration et espère que ce poste exigeant lui apportera de nombreuses satisfactions.

2 Thèmes transversaux

2.1 Personnel

2.1.1 Gestion du personnel

L'Arrangement du 19 novembre 2009 conclu entre la Délégation des finances et le Conseil fédéral (Arrangement 2009) règle la surveillance des affaires relatives au droit du personnel. En vertu du ch. 2 de cet arrangement, les départements sont tenus de soumettre à la Délégation des finances pour approbation certaines mesures applicables au personnel avant qu'elles n'entrent en vigueur. Le classement des postes supérieurs et les primes liées au marché entrent notamment dans cette catégorie.

La Délégation des finances constate que les procédures ne posent pas de problème pour la plus grande partie des affaires concernant le personnel. Les propositions en question passent d'abord par le processus d'évaluation de la fonction par l'Office fédéral du personnel (OFPER), le Département fédéral des finances (DFP) et la Délégation des finances à l'issue duquel ces instances donnent leur assentiment avant d'être soumises au processus lors duquel le Conseil fédéral nomme une personne pour occuper le poste.

La Délégation des finances estime néanmoins qu'il est encore possible d'optimiser le traitement des cas exceptionnels qui sont soumis au Conseil fédéral avant qu'elle ait eu la possibilité de se prononcer. Un certain nombre de ces cas ont donné lieu à d'intenses échanges de lettres entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances et conduit à des situations fâcheuses pour les personnes concernées qui ont dû attendre un temps non négligeable avant que leurs conditions d'engagement soient définitivement entérinées.

Pour mettre fin à cette situation insatisfaisante, la Délégation des finances a décidé d'aborder le sujet en 2012 lors d'une visite d'information auprès de la Chancellerie fédérale (voir ch. 1.6 du rapport d'activité 2011 de la Délégation des finances). A la suite de cet entretien, la délégation a proposé au Conseil fédéral d'établir une procédure accélérée de décision par voie de correspondance pour les cas susmentionnés dès lors qu'ils ne posent pas problème et moyennant le respect de certaines conditions. La Délégation des finances s'engage à prendre position dans un délai d'une

semaine. En contrepartie, le Conseil fédéral s'engage à attendre l'assentiment de la Délégation des finances relatif au classement de la fonction concernée avant de procéder à toute nomination. Lorsque les conditions clairement définies ne sont pas respectées et ne permettent pas de recourir à cette procédure accélérée ou que la Délégation des finances ne parvient pas à se mettre d'accord, elle inscrit l'objet à l'ordre du jour de sa prochaine séance ordinaire.

Dans sa réponse du 20 février 2013, le Conseil fédéral s'est rallié à la procédure recommandée par la Délégation des finances. De plus, il a proposé que les départements attendent la réponse de la délégation, même lorsque celle-ci ne prend pas sa décision avant sa prochaine séance. La Délégation des finances a souscrit à cette proposition.

Pour la Délégation des finances, l'adaptation de la procédure relative au traitement des affaires concernant le personnel relevant de l'Arrangement 2009 est un pas important qui permet de clarifier, de renforcer et d'optimiser l'échange d'informations avec le Conseil fédéral.

2.1.2 Révision de la loi sur le personnel de la Confédération; système des allocations et régimes de retraite

Cela fait plusieurs années que la Délégation des finances se penche régulièrement sur les nombreuses allocations du système de rémunération de l'administration fédérale et les régimes de retraite applicables à certaines catégories de personnels. Dans son rapport d'activité 2011 (ch. 2.1.1), elle avait notamment constaté que les allocations sont un instrument important du système de rémunération de la Confédération qui donne la flexibilité nécessaire à un régime d'indemnisation relativement rigide. Elle avait également prévu de remettre en question les allocations spéciales et spécifiques aux départements et fait part de son intention de suivre de près le réexamen des régimes de retraite annoncé par le Conseil fédéral.

Système des allocations

Au mois de septembre 2011, la Délégation des finances avait abordé la problématique des allocations avec la directrice de l'OFPER sur la base d'une énumération complète de toutes les allocations versées dans l'administration fédérale. Dans une lettre adressée au Conseil fédéral, elle avait réaffirmé sa position et insisté sur la nécessité d'un réexamen des régimes dérogatoires hérités du passé qui ont conduit au système confus en vigueur et l'avait prié de simplifier les régimes d'allocations des départements et de lui faire part du calendrier retenu à cette fin. Dans sa réponse du mois de novembre 2011, le Conseil fédéral avait expliqué que le système des allocations spéciales et spécifiques aux départements était conçu de façon modulaire, que celles-ci étaient harmonisées les unes par rapport aux autres, rendant du même coup la simplification du système plus difficile. Il avait néanmoins indiqué à la Délégation des finances que les départements concernés et l'OFPER étaient disposés à discuter avec elle de la marche à suivre et de rendre compte des résultats de l'examen avant fin 2012.

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances s'est entretenue avec des représentants de plusieurs départements et avec la directrice de l'OFPER sur la nécessité et la structure des allocations spécifiques aux départements. En 2010, la Confédération avait consacré quelque 109 millions de francs au paiement d'allocations, dont près de 86 millions de francs pour les allocations spécifiques aux départements. Ces montants ne représentent certes qu'un peu plus de 2 % de l'ensemble des charges de personnel annuel de la Confédération qui dépassent les 5 milliards de francs. Ils ne sont pas pour autant négligeables dans l'absolu. Par respect du principe de l'utilisation économe des ressources de la Confédération et du principe de la transparence, la Délégation des finances s'oppose à un recours trop généralisé aux allocations les plus diverses. Elle reste persuadée qu'il est indispensable de simplifier les régimes d'allocations des départements.

Régimes de retraite

En vertu de l'art. 33 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3), des catégories de personnes déterminées du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et du DFF ont droit à une retraite anticipée. Ces dispositions s'appliquent notamment aux militaires de carrière, aux membres du Corps des gardes-frontière et aux personnes employées par le DFAE qui sont soumises à la discipline des transferts. Dans son rapport d'activité 2009 (ch. 2.1.5), la Délégation des finances avait relevé que les charges découlant des départs à la retraite anticipée étaient considérables pour la Confédération et estimé que ces régimes particuliers allaient devoir être soumis à un examen critique dans le cadre de la prochaine révision de la législation sur le personnel de la Confédération.

La Délégation des finances se félicite que le Conseil fédéral ait décidé d'adapter les dispositions régissant la retraite anticipée dans le cadre du réexamen des tâches de la Confédération et prévu un financement au moyen d'une assurance. Le privilège d'un départ à la retraite anticipée à 58 ans entièrement financé sera donc vraisemblablement supprimé. A l'avenir, sera sans doute encore possible, sous certaines conditions, de prendre une retraite anticipée à 60 ans. Les exigences et les charges d'un poste seront alors compensées dans le cadre de la prévoyance professionnelle, par des cotisations de l'employeur au-dessus des montants paritaires. En novembre 2012, lors d'un entretien avec le chef du DFF, la Délégation des finances s'est informée sur l'avancement des travaux et a pris acte qu'un changement de système au début du second semestre 2013 assorti d'une réglementation transitoire limitée à cinq ans coûterait environ 215 millions de francs à la Confédération. Par la suite, le nouveau système devrait lui permettre d'économiser 50 millions de francs par an. Le Conseil fédéral se prononcera sur ce projet dans le courant du premier trimestre 2013.

La Délégation des finances a achevé les discussions avec les départements portant sur leurs régimes d'allocations. Elle a demandé au Département fédéral des finances de lui remettre une vue d'ensemble mise à jour à fin 2012 à partir de laquelle elle procédera à une analyse de la situation et décidera de la suite à donner à sa démarche. Elle se penchera en outre sur la décision du Conseil fédéral relative au nouveau régime de retraite.

2.1.3

Evaluation globale des ressources engagées dans le domaine du personnel

Dans le domaine du personnel, le Conseil fédéral prend acte des besoins supplémentaires des départements découlant de nouvelles tâches durant l'exercice en cours. Le cas échéant, ce n'est toutefois que dans le cadre du budget qu'il décide d'allouer ou non les postes supplémentaires demandés. Les demandes rassemblées lui sont soumises dans le cadre de l'évaluation annuelle globale des ressources engagées dans le domaine du personnel. Cette façon de procéder permet au Conseil fédéral d'avoir une vue d'ensemble de l'évolution de l'effectif de la Confédération. L'évaluation globale ne tient compte que des demandes présentées en raison de l'introduction de nouvelles tâches ou de l'intensification de tâches existantes.

En mai 2011, le Conseil fédéral a approuvé les nouveaux principes régissant l'évaluation globale des ressources engagées dans le domaine du personnel dont les plus importants sont énumérés ci-après:

- Lors de la rédaction de messages à l'attention des Chambres fédérales, les unités administratives sont tenues de présenter les conséquences pour le personnel de manière transparente et circonstanciée. Le cas échéant, la présentation porte également sur les économies de personnel qui pourraient être réalisées en renonçant à des tâches ou au moyen de processus de travail plus efficaces.
- En même temps que l'évaluation de la situation budgétaire, le DFF soumet au Conseil fédéral une évaluation de la situation en matière de personnel. En se fondant sur ces appréciations, le Conseil fédéral fixe pour le budget une limite à l'évolution des charges de personnel.
- S'il s'avère par la suite que les charges de personnel ont dépassé la limite fixée par le budget, le DFF soumet au Conseil fédéral une proposition de réduction linéaire des crédits de personnel inscrits au budget de l'année suivante.

La nouvelle procédure a pour la première fois été intégralement appliquée lors de l'évaluation globale 2012. En février 2012, le Conseil fédéral a procédé à une évaluation de la situation en matière de personnel et a limité à 0,7 à 0,9 % la croissance des charges de personnel pouvant être portées au budget 2013.

Fin juin 2012, le Conseil fédéral a répondu aux demandes de postes supplémentaires des départements réparties comme à l'accoutumée selon trois volets: 1) les demandes de postes supplémentaires entraînant une élévation du plafond des charges de personnel, 2) les demandes de postes supplémentaires sans incidences budgétaires et 3) les demandes de postes supplémentaires financés par des crédits de biens et services. Le Conseil fédéral a approuvé la création d'environ 250 nouveaux postes à plein temps entraînant une élévation du plafond des charges de personnel. A noter toutefois que 90 d'entre eux sont une prolongation à durée déterminée de postes existants (domaine de l'asile) et que dans quelque 20 autres cas, il s'agit d'une transformation de postes à durée déterminée en postes à durée indéterminée (message FRI). Le Conseil fédéral a en fin de compte approuvé la création de seulement 138 nouveaux postes. Il a relevé le plafond des dépenses au budget et au plan financier de la manière suivante: 30,7 millions de francs pour 2013, 33,5 millions de francs pour 2014, 31,8 millions de francs pour 2015 et 23,3 millions de francs pour

2016. Le Conseil fédéral a ainsi approuvé une augmentation des charges de personnel au budget 2013 de 0,72 % par rapport au budget 2012. Il a en outre approuvé la création des quelque 145 postes supplémentaires sans incidences budgétaires et le financement de 1,5 nouveau poste par des crédits de biens et services (durée limitée jusqu'à fin 2014).

Lors d'un entretien avec la directrice de l'OFPER, la Délégation des finances s'est informée sur les premières expériences avec l'application des nouveaux principes régissant l'évaluation globale des ressources engagées dans le domaine du personnel. Elle a été satisfaite de constater que les deux postes supplémentaires dont l'OFPER dispose à cet effet depuis 2012, lui permettent désormais d'examiner les demandes des départements d'un œil plus critique que ce qui était possible auparavant. Ainsi, l'OFPER examine en particulier les possibilités de compensation des nouveaux postes au sein du département qui a déposé la demande. L'office examine également avec une attention particulière l'évolution des soldes de vacances et d'heures supplémentaires ainsi que la nécessité de recourir à des services de tiers. A l'avenir, l'OFPER pourra en outre centraliser la surveillance de l'évolution des absences et, partant, identifier les éventuelles dérives suffisamment tôt pour pouvoir prendre des mesures correctrices.

La Délégation est satisfaite de constater que la Confédération est manifestement parvenue à enrayer la forte augmentation des charges de personnel constatée au cours des années 2007 à 2010. Après une première mise en œuvre, il n'est certes pas encore possible de dresser un bilan définitif de l'efficacité des nouveaux processus, mais la Délégation des finances est persuadée que la plupart des mesures engendrées vont dans la bonne direction, raison pour laquelle elle encourage l'OFPER et le Conseil fédéral à n'approuver les demandes de postes supplémentaires qu'en cas de nécessité absolue et de subordonner leur assentiment à des conditions bien définies (telles que l'examen des possibilités de compensation et d'abandon de tâches ou la preuve de l'opportunité d'effectuer une tâche à l'interne ou de la déléguer à des tiers).

2.1.4 Rapport 2011 sur le salaire des cadres, gouvernement d'entreprise

En vertu de l'art. 6a de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220.1) et de l'ordonnance sur les salaires des cadres, les entreprises et les établissements de la Confédération sont tenus de rendre compte, chaque année, des principales conditions d'engagement des membres de la direction et du conseil d'administration. Les entreprises et établissements sont assujettis à la surveillance de leur département de tutelle. Celui-ci rassemble les informations nécessaires, les évalue et les transmet à l'OFPER qui établit le rapport sur le salaire des cadres à l'attention du Conseil fédéral et de la Délégation des finances. Entre autres données, ce rapport présente des données sur les effectifs, les salaires et honoraires, les bonus et autres prestations annexes et sur les systèmes de rémunération. En vertu de l'art. 5 LPers et sur la base de l'Arrangement 2009, la Délégation des finances reçoit chaque année un rapport sur la gestion du personnel de la Confédération. Ce rapport rend

notamment compte du versement d'allocations et d'indemnités de départ et des départs à la retraite anticipée des cadres supérieurs de l'administration fédérale.

En 2010, le CDF avait examiné divers aspects à partir d'un échantillon d'entreprises et d'établissements de la Confédération. Il avait notamment analysé l'évolution des effectifs, effectué une comparaison de la rémunération de fonctions choisies avec les valeurs de référence de l'administration fédérale centrale et procédé à une appréciation du rapport annuel sur le salaire des cadres. La Délégation des finances a pris connaissance du rapport du CDF début 2012. Pour l'essentiel, la délégation a constaté que la médiane des rétributions des unités décentralisées se situe en règle générale dans la fourchette appliquée à l'administration fédérale centrale (voir ch. 2.1.3).

Sur la base de ses constatations, le CDF a formulé trois recommandations à l'attention de l'OFPER. Il lui a notamment recommandé de veiller à ce qu'en cas d'émanicipation de nouvelles unités ou de révision des bases légales d'unités déjà autonomes, obligation leur soit faite de rendre des comptes dans le cadre du rapport annuel sur la gestion du personnel des unités autonomes de la Confédération. Pour sa part, la Délégation des finances a estimé que les recommandations du CDF doivent être mises en œuvre chaque fois que cela permet à la Confédération de mieux assumer ses responsabilités dans le domaine du personnel.

En septembre 2012, lors d'un entretien avec des représentants de l'OFPER, la Délégation des finances s'est intéressée au rapport sur le salaire des cadres et à l'avancement de la mise en œuvre des recommandations du CDF. Elle s'est félicitée de la bonne collaboration entre l'OFPER et les départements et a pu constater que les recommandations du CDF avaient été largement mises en œuvre ou étaient en passe de l'être. Parce que leurs règlements ne s'appuient pas sur la LPers ou du fait que la Confédération n'en détient ni la majorité du capital ni celle des voix (à l'instar de l'OSEC), certaines unités ne sont actuellement pas tenues de participer au rapport sur le salaire des cadres. Allant dans le sens de la recommandation du CDF, des unités autonomes supplémentaires (Pro Helvetia, Assurance suisse contre les risques à l'exportation [ASRE]) participent sur une base volontaire au rapport annuel sur le salaire des cadres depuis 2013.

Etant donné que les unités devenues autonomes ont des organisations et des structures salariales différentes, les dispositions régissant la détermination des salaires de leur personnel varient fortement de l'une à l'autre. Pour certaines d'entre elles, ces dispositions sont édictées par le Conseil fédéral alors que pour d'autres, il ne fait qu'en prendre connaissance. Pour les unités autonomes les plus importantes, le Conseil fédéral a néanmoins fixé un salaire maximum. La définition des structures salariales incombe toutefois aux unités elles-mêmes.

2.1.5 Autres affaires relatives au personnel

En vertu de l'Arrangement 2009 mentionné au ch. 2.1.1 du présent rapport, les départements sont tenus de soumettre certaines affaires relatives au personnel à l'approbation de la Délégation des finances. Il s'agit en particulier de l'affectation de postes aux classes de salaire 32 ou supérieures, des primes liées au marché de l'emploi et du changement de la dénomination de certaines fonctions supérieures. La Délégation des finances a approuvé toutes les mesures qui lui ont été soumises en 2012. Pour un certain nombre d'entre elles, elle a toutefois demandé des informa-

tions complémentaires à l'OFPER et, dans certains cas, s'est également entretenue avec des représentants du département concerné.

La Délégation des finances a une fois de plus constaté que les réorganisations et restructurations entraînent fréquemment la création de postes de cadre ou des affectations de postes à une classe de traitement supérieure. Bien que reconnaissant le bien-fondé d'un certain nombre de ces affectations, l'argument de l'augmentation des exigences et de la complexité des tâches ne convainc néanmoins pas la Délégation des finances tant il est vrai que ce raisonnement pourrait s'appliquer à de très nombreux postes de l'administration fédérale. Plusieurs affectations à une classe supérieure et la création de nouveaux domaines de direction ont incité la Délégation des finances à aborder cette problématique avec la directrice de l'OFPER. A cette occasion, la délégation a fait part de ses craintes de voir les affectations à une classe supérieure effectuées dans la foulée des restructurations mettre en péril la cohérence de la classification des postes et l'instauration de nouveaux niveaux hiérarchiques créer un précédent pour d'autres offices et, en fin de compte, générer des frais supplémentaires. Elle a pu constater que l'OFPER était conscient de la problématique et se convaincre qu'il accordait une grande importance à la cohérence interne de l'échelle des salaires.

En se fondant sur l'Arrangement 2009 mentionné au ch. 2.1.1 du présent rapport, les départements compétents soumettent à la Délégation des finances pour avis les nouveaux actes législatifs en matière de personnel édictés par leurs entités décentralisées avant de les proposer au Conseil fédéral. Durant l'année sous revue, la Délégation des finances s'est penchée à ce titre sur l'ordonnance sur le personnel du nouvel Institut fédéral de métrologie (METAS) créé le 1^{er} janvier 2013 à partir de l'Office fédéral de métrologie. La Délégation des finances est d'avis que les nouvelles dispositions réglementaires relatives au statut du personnel des entités autonomes doivent par principe s'aligner sur les dispositions de la législation sur le personnel de la Confédération et ne peuvent en diverger que sur certains points et uniquement pour des motifs justifiés. C'est donc avec satisfaction qu'elle a pris acte des dispositions de l'ordonnance sur le personnel de METAS relatives au remboursement des frais qui avaient déjà été adaptées en conséquence à la demande de l'OFPER. Le droit aux vacances et les fourchettes des salaires ont en revanche donné lieu à discussion. Après avoir obtenu des renseignements complémentaires, la Délégation des finances est malgré tout parvenue à la conclusion que ces exceptions étaient justifiées.

La Délégation des finances constate que les réorganisations et restructurations entraînent fréquemment la création de postes de cadre et des affectations de postes à une classe de traitement supérieure. Elle y voit un risque pour la cohérence interne de l'échelle des salaires et la maîtrise des charges de personnel, raison pour laquelle elle accordera une attention particulière aux tendances en la matière.

La Délégation des finances a rappelé que les nouvelles dispositions réglementaires relatives au statut du personnel des entités autonomes doivent par principe s'aligner sur les dispositions de la législation sur le personnel de la Confédération, cela afin d'éviter la multiplication de régimes dérogatoires qui sapent la cohérence des conditions d'engagement de la Confédération et de ses entités autonomes.

2.2

Crédits

2.2.1

Office fédéral des migrations (ODM)

Le budget 2012 avait été établi en estimant à 19 000 le nombre de nouvelles demandes d'asile. Toutefois, en raison de la situation de crise en Afrique du Nord, les demandes avaient fortement augmenté durant le premier semestre. A la fin du premier semestre 2012, 14 400 nouvelles demandes avaient déjà été déposées, raison pour laquelle l'ODM a dû revoir ses prévisions pour 2012 à la hausse et faire passer à 30 000 le nombre de nouvelles demandes attendues. En mars 2012, eu égard à ces nouvelles demandes, la Confédération a décidé d'accroître ses capacités d'accueil à court et moyen termes. Le recours échelonné à ces capacités provisoires (sites d'hébergement d'urgence et abris militaires) a induit une augmentation de 16,5 millions de francs des dépenses d'exploitation des centres d'enregistrement et de procédure. Pour faire face à ces dépenses découlant d'obligations contractuelles, l'ODM a estimé nécessaire de demander un crédit supplémentaire urgent à hauteur d'un tiers (5,5 millions de francs) de l'augmentation attendue. En contrepartie, l'office s'est engagé à compenser ce crédit provisoire dans la rubrique budgétaire «Réfugiés: coûts d'aide sociale, d'encadrement et coûts administratifs».

Les motifs détaillés qui lui ont été présentés ont permis à la Délégation des finances de se convaincre que ces dépenses supplémentaires n'étaient pas prévisibles lors de l'établissement du budget et que le nombre de demandes d'asile déposées n'est pas maîtrisable. En rejetant la demande de l'ODM, ce dernier n'aurait pas été en mesure de faire face à tous ses engagements arrivant à échéance en 2012. Cette situation aurait conduit à une augmentation de ses besoins financiers inscrits au budget 2013, ce qui aurait été contraire au principe de l'annualité. Pour ces raisons, la Délégation des finances a approuvé ce crédit supplémentaire d'un montant de 5,5 millions de francs. Elle a toutefois demandé aux Commissions des finances d'approfondir, lors de l'examen du budget 2013, le calcul des crédits de dépenses dans la perspective de l'évolution constatée dans le domaine de l'asile.

2.2.2

Administration fédérale des douanes (AFD)

L'AFD a présenté à la Délégation des finances des demandes de crédits supplémentaires avec avance pour deux projets informatiques d'un montant de 1,3 million de francs (crédit 1) et de 1,25 million de francs (crédit 2). La première demande de crédit portait sur l'introduction du poste de travail standardisé de l'administration fédérale dans le cadre du projet «Bureautique de la Confédération». Les charges pour la mise en œuvre technique n'avaient pas pu être évaluées avec précision en raison du grand nombre d'applications spécialisées à intégrer (environ 300) et de stations de travail concernées (quelque 5000), une nouveauté pour l'administration fédérale. L'AFD avait estimé que cette avance était indispensable pour éviter d'avoir à interrompre les travaux de migration et de finition. Elle avait par ailleurs invoqué les mêmes arguments pour justifier sa seconde demande (crédit 2) portant sur un système de rapports informatisé, générés à partir de deux sous-systèmes, devant permettre une mesure claire de la réalisation des objectifs du mandat de prestations 2013–2016 de l'AFD.

Malgré les motifs détaillés fournis pour appuyer les deux demandes et bien que l'AFD ait prévu la compensation interne des deux avances en question, la Délégation des finances ne disposait pas de toutes les informations dont elle avait besoin. Elle s'est donc entretenue avec des représentants de l'AFD et s'est informée de façon approfondie sur la nécessité et l'urgence des deux suppléments. Elle a notamment discuté des suites d'un refus de ces deux demandes.

Les motifs invoqués par l'AFD en faveur du crédit 1 ont finalement convaincu la Délégation des finances du bien-fondé de l'avance demandée. Le fait qu'un retardement du projet aurait menacé la stabilité du système récemment introduit et pu avoir des conséquences graves pour les nombreux utilisateurs a joué un rôle décisif dans sa réflexion. En revanche, les motifs invoqués par l'AFD en faveur du crédit 2 ne l'ont pas entièrement convaincue. Elle n'est pas parvenue à vérifier si les moyens investis dans l'amélioration du système de rapports étaient en rapport avec la plus-value ainsi dégagée. Bien que tous les doutes relatifs à la nécessité et à l'urgence de cette deuxième demande n'aient pas pu être entièrement levés, la Délégation des finances a finalement accepté de consentir à ce deuxième crédit supplémentaire.

2.2.3 Dépassesments de crédit

Depuis l'année passée, l'art. 34 LCF dispose que tout dépassement de crédit supérieur à 5 millions de francs requiert l'assentiment de la Délégation des finances. Aucun dépassement de crédit supérieur à ce montant n'a nécessité l'intervention de la délégation durant l'exercice 2012. En 2011, cette limite n'a été dépassée qu'à une seule reprise (8,6 millions de francs).

Pour la Délégation des finances, le faible nombre de dépassements importants indique que le Conseil fédéral recourt à cet instrument avec beaucoup de retenue. Le Conseil fédéral soumet l'ensemble des dépassements de crédit au Parlement pour approbation a posteriori, en même temps que le compte d'Etat.

2.2.4 Autres crédits, vue d'ensemble

Les demandes de crédits supplémentaires urgents susmentionnées mises à part, la Délégation des finances n'a eu à se pencher que sur une seule autre demande pour un montant de 650 000 francs (Office fédéral de la police – FEDPOL, indemnités à des organisations internationales). Au total, en 2012, la Délégation des finances a autorisé quatre crédits supplémentaires pour un montant total de 8,7 millions de francs. Ce montant est non seulement considérablement inférieur à la moyenne des années précédentes, mais également nettement plus bas que celui atteint l'année précédente.

La Délégation des finances se félicite une nouvelle fois du faible nombre de demandes de crédits supplémentaires urgents. Elle a estimé que la nécessité, l'urgence et la non-prévisibilité étaient réunies pour trois d'entre elles. Pour une demande toutefois, elle n'a pas été en mesure de lever entièrement les doutes relatifs au respect de ces trois conditions.

Pour la Délégation des finances, cette évolution en matière de crédits supplémentaires urgents est le résultat réjouissant de son attitude restrictive en la matière.

Tableau 1

Evolution des crédits supplémentaires* avec incidence financière octroyés de 2003 à 2012

Année	Crédits supplémentaires (en millions de francs)	En % par rapport au budget	Approuvés par la Délégation des finances (en millions de francs)	En % du montant total des crédits supplémentaires	Restes de crédits (en millions de francs)
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	a) 7194	98	1276
2008	6554	11,5	b) 6137	94	805
2009	c) 593	1,0	103	17	2136
2010	396	0,6	69	17	1495
2011	d) 340	e) 0,3	23	7	2043
2012	230	e) 0,3	9	4	3024

*) sans report de crédit à partir de 2007

a) dont 7,038 milliards de francs pour le produit de la vente d'or

b) dont 6 milliards de francs pour le renforcement des fonds propres de l'UBS

c) sans la deuxième phase des mesures de stabilisation (710 millions de francs)

d) sans les mesures visant à atténuer la force du franc (supplément IIa/2011 = 869 millions de francs)

e) compensations incluses

2.3 Autres thèmes transversaux

2.3.1 Stratégie informatique de la Confédération

La Délégation des finances a, depuis de nombreuses années, régulièrement renforcé l'exercice de la haute surveillance dans le domaine des grands projets informatiques de la Confédération en raison de leur complexité extrême, de leurs coûts importants et des risques élevés qui en découlent. Elle vérifie en premier lieu si les compétences et responsabilités sont clairement définies et veille à ce que les prestations informatiques centralisées (prestations standardisées) soient définies avec précision. A cet

égard, la Délégation des finances avait notamment relevé les points suivants dans son rapport d'activité 2011:

- Il faut un pilotage stratégique centralisé de l'informatique dans l'administration fédérale et il est judicieux de définir des exigences en matière de prestations standardisées. Ce pilotage stratégique incombe indéniablement au Conseil fédéral.
- La Délégation des finances soutient l'intention du Conseil fédéral qui exige une transparence complète pour l'ensemble de l'informatique au service de l'administration fédérale et veut garantir la mise en œuvre des objectifs stratégiques centralisés au moyen d'un contrôle de gestion strict et centralisé.

Avec l'entrée en vigueur de la révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF, RS 172.010.58), le Conseil fédéral a repris la responsabilité stratégique générale des technologies de l'informatique de la Confédération jusque-là assumée par le Conseil informatique de la Confédération. Les moyens financiers et en ressources humaines de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) ont été renforcés. L'UPIC assume depuis lors la responsabilité de la conduite financière des technologies de l'information et de la communication (TIC) à l'échelon de la Confédération. Le Conseil fédéral avait adopté la stratégie TIC 2012–2015 de la Confédération peu de temps auparavant. En vertu de l'art. 14 OIAF, le Conseil fédéral est chargé de surveiller la mise en œuvre de cette stratégie au moyen du contrôle de gestion stratégique. Le 30 novembre 2012, le Conseil fédéral a approuvé la stratégie correspondante. Ce contrôle de gestion doit notamment permettre de surveiller l'avancement de la mise en œuvre de la stratégie TIC de la Confédération, des projets clés dans le domaine des TIC et des prestations standardisées. L'UPIC est chargé de remettre au Conseil fédéral un rapport périodique sur les principaux indicateurs et, au besoin, de proposer des améliorations appropriées. Le premier compte-rendu du contrôle de gestion est annoncé pour avril 2013.

Le 19 décembre 2012, le Conseil fédéral a répondu à plusieurs questions de la Délégation des finances concernant la stratégie et les instruments de pilotage des grands projets informatiques. Après avoir examiné les conséquences de l'abandon du projet INSIEME, le Conseil fédéral avait constaté qu'il devait en particulier améliorer la conduite des projets clés dans le domaine des TIC et le contrôle de gestion dans le domaine des achats. Il a donc pris plusieurs mesures pour renforcer et améliorer la conduite des projets TIC: élargissement de l'offre de formations pour donneurs d'ordre et chefs de projets, élaboration d'un processus de contrôle et de suivi pour les grands projets, mise en place d'un contrôle de gestion stratégique en matière de TIC, instauration d'un groupe de chefs de projets, gestion centralisée des prestations informatiques, révision de la méthode de gestion de projets HERMES.

Il est à relever que les projets clés dans le domaine des TIC devront dorénavant passer un contrôle de qualité lors de chaque point de décision de phase. A l'avenir, outre l'assurance qualité interne, ces projets seront également soumis au processus de contrôle et de suivi pour les grands projets afin d'assurer la réalisation des objectifs et le respect des exigences. Des contrôles de projet indépendants les uns des autres et des évaluations de l'avancement du projet et des risques sont au cœur de ce processus. Ces divers examens seront vraisemblablement effectués par le CDF.

En vertu de l'OIAF, les prestations TIC doivent autant que possible être standardisées et sont gérées de manière centralisée par l'UPIC. En décembre 2012, le Conseil fédéral a décidé que l'Office fédéral de l'informatique et des télécommunications (OFIT) continuera d'assurer la transmission de données en tant que service standard en achetant sur le marché les services préalables nécessaires à cet effet. L'efficacité de cette formule a été examinée et confirmée. Il a également réglé la question de l'acquisition de prestations par toutes les unités administratives. Dans la mesure du possible, les migrations nécessaires seront effectuées lors des remplacements prévus des infrastructures de manière à éviter les coûts supplémentaires.

Par ailleurs, lors d'une discussion portant sur l'informatique avec des représentants d'un département, la Délégation des finances a appris que certains d'entre eux envisageaient, voire avaient déjà engagé des responsables des technologies d'information pour pouvoir améliorer la conduite et la coordination de l'informatique à l'échelon du département. La délégation voit dans cette volonté une inversion de tendance par rapport à l'ancien projet NOVE-IT qui a conduit à la centralisation des services informatiques. Par la suite, certains offices et départements ont procédé à une réduction massive de leurs ressources en personnel informatique.

La Délégation des finances constate que les réserves qu'elle émet depuis de longues années au sujet de la conduite de l'informatique dans l'administration fédérale, un domaine qui pèse lourd dans le budget de la Confédération, ont notamment contribué à la révision de l'OIAF, un pas important en direction d'une amélioration de la gestion de l'informatique fédérale. Pour la Délégation des finances, le fait que l'échec du projet INSIEME y ait contribué de manière décisive est une ironie de l'histoire. Il est maintenant d'autant plus important que les instruments mis en place par le Conseil fédéral et les mesures qu'il a décidées soient rapidement mis en œuvre.

2.3.2 Gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (Programme GEVER de la Confédération)

Depuis 1999, l'administration fédérale a plusieurs fois tenté de normaliser les données et documents électroniques dans l'administration fédérale. La troisième tentative d'introduction d'un programme GEVER respectant des normes unifiées à l'échelon de la Confédération a échoué en 2007.

Décisions du Conseil fédéral

Le 23 janvier 2008, le Conseil fédéral a décidé d'introduire GEVER de façon décentralisée dans les départements. Ce faisant, il a choisi une forme d'organisation privilégiant le maintien de la responsabilité principale et du financement dans le giron des départements. Ceux-ci ont été chargés de passer progressivement à la gestion électronique des dossiers traités par l'administration fédérale en respectant des normes unifiées à l'échelon de la Confédération. L'objectif fixé par le Conseil fédéral était que les affaires du Conseil fédéral et celles du Parlement issues de tous les départements et de la Chancellerie fédérale soient progressivement gérées électroniquement et que GEVER soit entièrement réalisé à fin 2011. Afin de définir les

exigences applicables aux divers produits GEVER et pour appuyer les départements lors de l'introduction des solutions GEVER standardisées, le Conseil fédéral a également lancé le Programme GEVER de la Confédération (ci-après: Programme GEVER).

Fin mai 2008, le Conseil fédéral a nommé une déléguée chargée de la direction, de la coordination et de la mise en œuvre du Programme GEVER et approuvé les moyens destinés à financer une équipe de projet de cinq personnes et de spécialistes externes. En juin 2011, en raison des retards constatés par rapport au calendrier initial, il a prolongé le délai de réalisation du programme jusqu'à fin 2012.

Au début de l'année sous revue, le Conseil fédéral a décidé de dissoudre l'organisation du projet à fin 2012 et de la remplacer, dès 2013, par une «organisation subséquente du Programme GEVER de la Confédération». Fin 2012, il a approuvé l'ordonnance sur la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (ordonnance GEVER, RS 172.010.441, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013) et pris connaissance du rapport final sur le Programme GEVER 2008 à 2012 de la Confédération mettant ainsi un terme au Programme GEVER. La mise en œuvre du projet incombe dorénavant aux départements.

Il ressort de ce rapport final que le mandat du Conseil fédéral, à savoir le passage à la gestion électronique des dossiers traités par l'administration fédérale, a été largement rempli, que le projet Processus supra-départementaux contenu dans le Programme GEVER a été achevé fin juin 2012 et que, depuis fin mars 2012, les affaires du Conseil fédéral et celles du Parlement issues de tous les départements et de la Chancellerie fédérale sont gérées électroniquement. A la fin de l'année passée, le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale d'assurer la coordination de l'organisation qui prendra la relève du Programme GEVER. De concert avec l'UPIC, les Archives fédérales (AF) et les départements, la Chancellerie fédérale doit garantir, dans le cadre de l'organisation de relève, que les dossiers et les processus pourront se dérouler par voie électronique de manière sûre, compréhensible et conforme au droit. Le Conseil fédéral a en outre enjoint aux départements et aux offices qui n'ont pas encore introduit de solution GEVER standardisée de le faire avant fin 2015.

Organisation du programme et vue d'ensemble des coûts

En 2012, la Délégation des finances s'est penchée en profondeur sur le Programme GEVER, principalement sur les questions ayant trait à son organisation décentralisée, au manque de vue d'ensemble des aspects financiers, à la standardisation des produits GEVER et aux achats.

La décision que le Conseil fédéral a prise début 2012 et le rapport que le CDF a rendu en mai de la même année sur la réalisation des objectifs et l'avancement du Programme GEVER ont attiré l'attention de la délégation. Dans son rapport, le CDF est notamment parvenu à la conclusion que l'organisation de projet légère mise en place par le Conseil fédéral et l'approche fondée une conduite et un financement décentralisés sont susceptibles de compromettre la bonne mise en œuvre du programme. Le CDF a estimé qu'il serait plus judicieux et efficace de nommer un responsable technique au plus haut niveau qui serait compétent pour toutes les questions ayant trait à GEVER et doté de compétences et d'un pouvoir idoines. Le CDF a en outre critiqué que le choix d'une organisation décentralisée n'ait pas été encadré par une stratégie de financement consolidée à l'échelon de la Confédération

qui aurait permis un contrôle de gestion approfondi. Le contrôle de gestion rudimentaire actuellement possible ne permet pas de mettre en évidence l'ensemble des coûts et des avantages de GEVER.

La Délégation des finances a demandé à la Chancellerie fédérale de lui remettre un rapport de situation et sa sous-délégation compétente a en outre entendu la chancellerie de la Confédération à l'occasion d'une visite d'information. La délégation s'est également entretenue avec la chef du DFF, le délégué de l'UPIC et d'autres chefs de département sur la mise en œuvre de GEVER dans leurs départements.

En automne 2012, lors de la visite d'information, la Chancellerie fédérale a souligné que, contrairement aux projets gérés de manière centralisée dont la direction et l'organisation requièrent des moyens financiers nettement plus conséquents, l'organisation décentralisée de GEVER avait permis de gérer le projet avec une structure légère et à coûts réduits. Elle a également mentionné que le programme avait déjà pu être mis en œuvre avec succès dans bon nombre de départements.

Pour sa part, la Délégation des finances constate qu'en raison de la mise en œuvre décentralisée du programme et de l'avancement de cette dernière qui diffère d'un département à l'autre, il est impossible d'établir un décompte précis de l'ensemble des coûts consentis à ce jour pour l'introduction de la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale. Ni la Chancellerie fédérale – qui a présenté aux Commissions des finances les coûts totaux liés à la direction du programme et au projet Processus supra-départementaux – ni les Commissions des finances, lors de l'examen du budget 2013, n'ont pu prendre connaissance de l'ensemble des coûts imputables à la mise en œuvre et à l'exploitation de GEVER dans les départements. Fin 2012, la direction du Programme GEVER a bien effectué une enquête à cette fin auprès de chaque département, mais les résultats obtenus ne sont consolidables que sous certaines réserves puisque les données ont été récoltées sur la base d'hypothèses très hétérogènes.

En ce qui concerne l'avancement de la mise en œuvre, la Délégation des finances a en outre constaté, en particulier au sein du DFF, que certains retards étaient dus au développement d'un produit de substitution. En 2008, pour éviter de dépendre d'un seul fournisseur, le Conseil fédéral avait chargé l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) de l'époque de définir une seconde solution standard différente de la solution standard utilisée jusque-là (Fabasoft, eGov-Suite CH). Le 27 juin 2011, après une série d'examen approfondis, l'OFIT a standardisé un tel produit de substitution (GEVER Office). Ce produit a été mis en œuvre au sein du DFF. L'OFIT a toutefois décidé d'arrêter son développement en novembre 2011.

Le DFF mis à part, le DDPS travaille également avec différentes applications qui, elles aussi, devront être mises au standard de la Confédération avant fin 2015.

La Délégation des finances a en outre appris que l'achat par les deux départements d'un produit GEVER standardisé exigerait un appel d'offres conforme aux critères de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La délégation se demande par ailleurs dans quelle mesure les produits GEVER standardisés actuellement utilisés par la plupart des départements et livrés par une société sur la base d'un contrat-cadre en vigueur depuis plusieurs années ne devraient pas également faire l'objet d'un nouvel appel d'offres selon les normes de l'OMC (ci-après: appel d'offres OMC). Pour la Délégation des finances, cette question est étroitement liée au renforcement de l'exercice de la haute surveillance dans le domaine des adjudications de la

Confédération (voir ch. 2.3.3). Il faut notamment éviter que des marchés subséquents puissent être adjudgés de gré à gré sans clause d'exception explicite.

La Délégation des finances a constaté qu'en raison de l'introduction décentralisée de la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (GEVER), il n'est plus possible d'évaluer les investissements effectués à ce titre au cours de ces dernières années autrement qu'en se contentant d'ordres de grandeur approximatifs. Cette situation insatisfaisante empêche toute analyse de rentabilité précise.

La plupart des départements ont réalisé le mandat défini par le Conseil fédéral et sont passés à la gestion électronique des dossiers traités par l'administration fédérale en respectant des normes unifiées à l'échelon de la Confédération. Seuls le DFF et le DDPS n'ont pas encore franchi cette étape. Eu égard aux questions encore ouvertes sous l'angle du droit des marchés publics, la Délégation des finances suivra attentivement la mise en œuvre de GEVER dans ces deux départements ainsi que l'achat de produits GEVER standardisés nouveaux ou de remplacement.

2.3.3 Adjudications de la Confédération

Au cours de ces dernières années, la Délégation des finances s'est à plusieurs reprises penchée de manière approfondie les adjudications de la Confédération et les pratiques de l'administration fédérale en la matière (voir ch. 2.3.3 et 2.3.4 du rapport d'activité 2010 et le ch. 2.3.2 du rapport d'activité 2011 de la Délégation des finances) en adoptant une approche à la fois prospective (examen de la surveillance et de la gestion des adjudications par le Conseil fédéral) et rétrospective (analyse de la pratique de l'administration fédérale en matière d'adjudication de mandats à des experts et consultants externes sans appel d'offres conforme à la loi fédérale sur les marchés publics [LMP, RS 172.056.1]).

Ces deux sujets ont gagné en importance durant l'exercice sous revue, surtout après la découverte d'irrégularités concernant des adjudications de gré à gré effectuées dans le cadre du projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC).

Contrôle de gestion supradépartemental des achats

En 2007 déjà, le Conseil fédéral avait lancé le projet de «Contrôle de gestion stratégique des acquisitions» afin de surveiller et de gérer les adjudications de la Confédération. Au printemps 2012, en prenant acte d'un rapport du CDF, la Délégation des finances a constaté que le Conseil fédéral, contrairement à son intention initiale, avait l'intention de renoncer à la mise en place d'un contrôle de gestion des acquisitions à l'échelon de la Confédération et de confier cette tâche aux départements en leur laissant le soin de mettre en place leur propre contrôle de gestion des achats.

La Délégation des finances est intervenue auprès du Conseil fédéral pour lui demander de s'en tenir à son intention première d'instaurer une surveillance et une gestion supradépartementales des achats. Bien que, en vertu de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP, RS 172.056.15), la

responsabilité de la mise en œuvre de la politique d'achats incombe au département, la Délégation des finances a souligné qu'une surveillance globale par le Conseil fédéral, la définition d'exigences minimales unifiées à l'échelon de la Confédération et la définition d'indicateurs correspondants n'en demeurent pas moins indispensables. Elle en outre indiqué que, outre l'aspect de l'efficacité, un contrôle de gestion supradépartemental doit également tenir compte du critère de la durabilité des achats. La délégation a finalement invité le Conseil fédéral à préciser les tâches, les compétences et les responsabilités des acteurs concernés dans le cadre d'un contrôle de gestion à l'échelon supradépartemental, à la tenir informée de l'avancement des travaux et à lui faire part du délai de mise en œuvre du projet.

Le Conseil fédéral s'est finalement rallié aux exigences de la Délégation des finances et, lui a présenté la stratégie de surveillance et de gestion supradépartementales des adjudications de la Confédération avant de l'adopter le 19 décembre 2012.

Le processus de contrôle de gestion au cœur de cette stratégie est principalement axé sur la régularité et la durabilité. Pour l'essentiel, cette stratégie vise à faire appliquer les dispositions relatives aux appels d'offres publics et aux adjudications de gré à gré avec toute la rigueur nécessaire. L'amélioration de la transparence qui doit résulter de la mise en œuvre du contrôle de gestion supradépartemental a pour but de mieux juguler les excès tels que les réseaux de fournisseurs attitrés ou les dépenses de dernière minute (communément appelées «fièvre de décembre»). S'agissant de la durabilité, la nouvelle stratégie tient également compte de critères écologiques, sociaux et économiques.

Les mesures seront effectuées à partir d'une base de données harmonisées et consolidables. Ce préalable est indispensable afin de permettre une évaluation sans lacune pour l'ensemble de la Confédération. La base de données, alimentée par tous les départements et la Chancellerie fédérale, est construite à partir des instruments suivants:

- *La statistique des paiements effectués pour les acquisitions:* Cet instrument, opérationnel depuis 2009, fournit des informations générales sur l'identité des soumissionnaires ainsi que sur la nature, le montant et les destinataires de leurs prestations. Les évaluations les plus récentes ont montré que, pour les années 2009 à 2011, les volumes des achats du DDPS (2,5 milliards de francs), du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC; 1 milliard de francs) et du DFF (près de 1 milliard de francs) dépassent de loin ceux des autres départements. La pertinence de cette statistique est toutefois quelque peu limitée dans la mesure où elle ne fournit que des informations élémentaires sur les volumes achetés qui se résument aux seuls paiements effectués en échange.
- *La gestion des contrats de la Confédération:* Le but de cet instrument est de combler la lacune susmentionnée. Sa mise en place par étape au sein de l'administration fédérale a été commencée en 2011. Au-delà des paiements, cet instrument permet de saisir des données quantitatives relatives aux contrats, aux commandes et aux factures ainsi que sur les modalités de l'adjudication, ce qui est bien plus important aux yeux de la Délégation des finances. Ainsi, pour les procédures de gré à gré, les services concernés doivent notamment saisir, en motivant leur choix, le type de procédure d'adjudication retenu.

- *Le monitoring de la durabilité des achats*: Cet instrument permet d’analyser les aspects économiques (tels que la prise en compte des coûts de l’ensemble du cycle de vie), sociaux (comme le respect des dispositions relatives à la protection des travailleurs et aux conditions de travail, l’égalité salariale entre hommes et femmes ou la protection des travailleurs et l’interdiction du travail des enfants sur le lieu de production) et écologiques des achats. Jouant le rôle d’office pilote, l’Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) introduira cet instrument en 2013.

Les départements et la Chancellerie fédérale transmettent les données requises au DFF qui les regroupe, les analyse et établit un rapport à l’intention du Conseil fédéral, le cas échéant assorti de recommandations. Fin 2013, le Conseil fédéral se fondera sur les premières analyses fournies par le contrôle de gestion supradépartemental des achats pour décider des mesures correctrices destinées à améliorer le système. Le premier rapport complet, qui permettra de savoir exactement qui a passé quel marché, avec quel soumissionnaire et selon quelle procédure, est prévu pour 2016.

Pour la Délégation des finances, il est essentiel que le Conseil fédéral assume la responsabilité générale de la gestion des achats, ce qu’il a décidé de faire en axant principalement sa surveillance sur les critères de régularité et de durabilité et en se fondant sur les rapports assortis de recommandations établis par le DFF.

Au cours de l’année sous revue, la Délégation des finances a suivi l’évolution du dossier de près. Début octobre 2012, à l’occasion d’une visite d’information auprès de l’OFCL, elle s’est informée sur l’avancement du projet lors d’entretiens avec le chef du DFF et le directeur de l’OFCL. Par ailleurs, au titre de la coopération étroite entre les organes de haute surveillance de la Confédération, le président de la Délégation des finances a informé la Commission de gestion du Conseil national sur la situation lors de sa séance de mi-octobre 2012.

Fin octobre 2012, le Conseil fédéral a approuvé la révision partielle de l’Org-OMP qu’il a mise en vigueur au 1^{er} janvier 2013. La Délégation des finances a pu constater avec satisfaction que ses exigences relatives à un contrôle de gestion supradépartemental des achats ont été reprises dans l’ordonnance. Par ailleurs, en décembre 2012, le Conseil fédéral a approuvé le «Concept de controlling des achats de l’administration fédérale» qui précise les modalités de mise en œuvre du processus du contrôle de gestion.

Mandats d’experts adjugés de gré à gré

En 2012, outre l’aspect prospectif du contrôle de gestion des achats, la Délégation des finances s’est également intéressée aux mandats d’experts qui ont été adjugés de gré à gré au cours de ces dernières années. En 2010 déjà, elle avait demandé au Conseil fédéral de lui fournir une vue d’ensemble des mandats d’experts adjugés de gré à gré en 2009 et en 2010, dont le montant dépassait le seuil fixé. L’évaluation a porté sur l’ensemble de l’année 2009 et sur les mois de janvier à octobre 2010 (voir ch. 2.3.2 du rapport d’activité 2011 de la Délégation des finances). Eu égard au nombre de cas identifiés, le Conseil fédéral avait reconnu qu’il était indispensable d’intervenir et avait présenté des mesures visant à améliorer la situation.

Début 2012, la Délégation des finances a demandé que cette vue d’ensemble soit étendue à 2011. L’analyse du Conseil fédéral portant sur les années 2009 à 2011 montre que, par rapport à 2009, année de référence, la valeur des adjudications de

gré à gré dépassant le seuil limite a augmenté de 1,4 % pour passer d'environ 371 millions de francs en 2009 à 376 millions de francs en 2011. Mesurée à tous les paiements effectués par la Confédération, la part de ces adjudications est toutefois légèrement à la baisse (7,5 % en 2009 et 7,1 % en 2011). Une comparaison entre les chiffres pour 2009 à 2011 permet en outre de constater des mouvements notables aussi bien entre les départements qu'au sein des départements. Il ressort des motifs indiqués conformément aux dispositions légales que les augmentations constatées s'expliquent en particulier par d'importantes acquisitions uniques effectuées à titre extraordinaire et par une croissance des acquisitions de remplacement. En 2011, la part des adjudications de gré à gré ayant fait l'objet d'une motivation formelle a augmenté dans tous les départements hormis au DFF où des irrégularités concernant les adjudications de gré à gré ont été découvertes dans le cadre projet informatique INSIEME (voir ch. 3.6.2).

Même si, dans l'ensemble, les départements ont observé les règles applicables aux procédures d'adjudication, la Délégation des finances a de nouveau constaté que toutes les adjudications de gré à gré ne répondaient pas aux critères de la LMP, en particulier celles effectuées dans le cadre de la réorganisation de l'ODM (voir ch. 3.4.3). Cela montre une fois de plus qu'il est indispensable que la délégation assure un suivi étroit des adjudications de gré à gré jusqu'en 2016, c'est-à-dire jusqu'à ce que le contrôle de gestion des achats soit entièrement opérationnel. Elle a donc invité le Conseil fédéral à lui présenter, avant fin avril 2013, une analyse complétée par la prise en compte des données relatives à 2012.

La Délégation des finances constate avec satisfaction que le Conseil fédéral s'est finalement rallié à ses exigences en matière de mise en place d'un contrôle de gestion supradépartemental des achats de la Confédération et à ses recommandations relatives à son aménagement concret. Pour la Délégation des finances, il est à cet égard essentiel que le Conseil fédéral assume la responsabilité générale de la surveillance et de la gestion supradépartementales des adjudications de l'administration fédérale. La Délégation des finances continuera de s'intéresser de près à la mise en œuvre du «Concept de controlling des achats de l'administration fédérale» jusqu'à ce qu'il soit complètement opérationnel.

La Délégation des finances estime qu'il reste nécessaire d'intervenir dans le domaine des adjudications de gré à gré de l'administration fédérale qui dépassent le seuil limite fixé par la LMP. Bien que la situation générale en la matière se soit certes légèrement améliorée depuis 2009, force est toutefois de constater que toutes les adjudications passées de gré à gré ne respectent pas encore les dispositions du droit des marchés publics de la Confédération. Pour la Délégation des finances, les irrégularités relatives aux adjudications de gré à gré mises au jour dans le cadre du projet informatique INSIEME sont une raison supplémentaire pour continuer de suivre l'évolution de la situation en 2013 encore.

2.3.4

Réexamen des tâches

Ce projet a été lancé par le Conseil fédéral en juin 2004. Fin août 2005, ce dernier a arrêté les objectifs généraux et la stratégie de base de l'examen des tâches et fin avril 2006, il a fixé des objectifs quantitatifs généraux. Par la suite, la stratégie d'examen des tâches initiales et le calendrier ont été modifiés à plusieurs reprises. Le Conseil fédéral a notamment décidé de mettre en œuvre selon un calendrier établi individuellement par département les mesures initialement réunies en un seul plan d'action. La Délégation des finances qui suit le projet depuis le début s'est régulièrement informée sur l'avancement de cette ambitieuse entreprise. Depuis lors, elle a abordé le sujet dans plusieurs de ses rapports annuels, la dernière fois dans son rapport d'activité 2010 (ch. 2.3.2). A l'époque, la Délégation des finances avait estimé qu'il était inacceptable qu'au bout de presque sept ans, le projet d'examen des tâches ne soit pas plus avancé. En février 2011, elle a donc demandé au Conseil fédéral d'assumer son rôle de conduite, d'adopter un calendrier contraignant et de veiller à ce qu'il soit respecté.

Depuis lors, le réexamen des tâches s'est péniblement poursuivi. En septembre 2010, le Conseil fédéral avait approuvé le message relatif au programme de consolidation 2012–2013 (PCO) assorti d'une trentaine de mesures découlant du réexamen des tâches représentant un potentiel d'économies de 526 millions de francs pour 2012 et de 622 millions de francs pour 2013. En mars et en mai 2011, les Chambres fédérales ont refusé d'entrer en matière sur ce projet. En avril 2011, la Délégation des finances a déposé une motion (11.3317) demandant au Conseil fédéral de poursuivre le projet de réexamen des tâches avec pour objectif de permettre un allègement budgétaire d'au moins un milliard de francs par an et de préciser les mesures correspondantes dans un message à part. Dans son avis du 25 mai 2011, le Conseil fédéral a proposé le rejet de la motion en invoquant notamment les réformes entreprises jusque-là. Il a en outre estimé qu'il ne serait pas judicieux de regrouper les différentes mesures dans un message distinct, premièrement parce que les projets de réforme complexes doivent obligatoirement être soumis au Parlement sous la forme de projets à part et deuxièmement parce que le rapport de mise en œuvre du réexamen des tâches comprend différentes mesures qui ne nécessitent pas de modification légale. En décembre 2011 (Conseil des Etats) et en mars 2012 (Conseil national), le Parlement a toutefois transmis la motion sous une forme modifiée.

En décembre 2012, en réponse à cette motion, le Conseil fédéral a approuvé le message sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014).

L'examen du CRT 2014 incombe aux Chambres fédérales. La Délégation des finances renonce par conséquent à se prononcer sur le fond des mesures du message. Elle constate néanmoins que ce dernier ne propose pas beaucoup de véritables suppressions de tâches. Les principales économies découlent bien plus de facteurs externes non influençables (diminution des charges d'intérêts du fonds AVS) et de reports de projets (routes nationales, trafic ferroviaire). La Délégation des finances regrette qu'une nouvelle chance de procéder à un réexamen des tâches complet ait été manquée. Pour sa part, elle continuera de suivre avec attention la mise en œuvre de chaque mesure d'économies.

2.3.5

Gestion administrative, nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale

Le programme GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire) a été lancé en 1997. La GMEB est construite sur des instruments de conduite standardisés qui relient ressources, prestations et résultats. Dans les mandats de prestations qu'il attribue aux unités GMEB tous les quatre ans, le Conseil fédéral définit les objectifs stratégiques qu'elles doivent réaliser avec les enveloppes budgétaires annuelles qui leur sont allouées. Un contrôle de gestion est effectué au moyen d'une comptabilité analytique et d'indicateurs. La GMEB vise à augmenter l'efficacité et l'efficience des activités de l'administration. Actuellement, plus de 20 unités administratives de l'administration fédérale centrale sont dirigées selon les principes de la GMEB.

En 2007, le CDF avait effectué un audit transversal de la qualité du pilotage des unités administratives GMEB par les départements. Il était parvenu à la conclusion que ce pilotage était suffisant en relevant toutefois que la coexistence de deux modèles de conduite empêchait une utilisation généralisée des instruments de la GMEB (voir ch. 2.3.3 du rapport d'activité 2008 de la Délégation des finances). Le CDF avait toutefois constaté un glissement du pilotage en direction de l'échelon des unités GMEB et estimé que le recours aux instruments de la GMEB pour le pilotage politique au niveau des départements pourrait être accru.

En novembre 2009, le Conseil fédéral a approuvé le rapport du DFF sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire – Evaluation et suite de la procédure et l'a soumis au Parlement pour qu'il en prenne acte. L'évaluation a débouché sur un bilan largement positif. Ainsi, il ressort du rapport que le plus grand succès de la GMEB se mesure dans la gestion opérationnelle des unités administratives concernées, que les départements confirment que les instruments de la GMEB apportent une plus-value à la direction politique de ces unités et que le pilotage et la surveillance par le Parlement fonctionnent. Pour ce qui est des points négatifs, le rapport a relevé que le contrôle de gestion n'était pas encore effectué dans toutes les unités GMEB avec le soin nécessaire, que l'amélioration de la rentabilité était encore à la traîne par rapport aux autres objectifs et que les informations relatives aux coûts et aux prestations n'étaient qu'insuffisamment exploitées à l'échelon parlementaire. Quant aux milieux parlementaires, ils ont également critiqué la coexistence GMEB et non-GMEB.

Eu égard aux conclusions de ce rapport d'évaluation, le Conseil fédéral a exclu tout retour complet au système de gestion traditionnel. Au contraire, il a chargé de DFF d'examiner les trois options suivantes: 1) Consolidation de la GMEB – amélioration progressive des instruments et processus; 2) Développement de la GMEB – adaptations du programme pour une plus large applicabilité de la GMEB; 3) Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) – modèle uniforme sur la base des principes d'une gestion administrative orientée vers les résultats. En se fondant sur la comparaison des options, le DFF a proposé au Conseil fédéral de prendre une décision de principe concernant la poursuite du développement du NMG. Le Conseil fédéral s'est rallié à cette proposition et, en mai 2011, a décidé de développer un nouveau modèle de gestion axé sur les résultats, applicable à l'ensemble de l'administration fédérale. Il a chargé le DFF de lui soumettre une proposition de projet et de procéder auprès des départements à un relevé des res-

sources pour le projet et pour la mise en œuvre du NMG. Le Conseil fédéral a pris connaissance de l'avancement et de l'ébauche du projet NMG et a chargé le DFF de lui présenter une stratégie détaillée pour le NMG au début de 2013.

En février 2012, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de l'informer sur l'aménagement, l'utilité et les coûts d'un nouveau modèle de gestion. Dans sa réponse d'avril 2012, le Conseil fédéral a indiqué vouloir un nouveau modèle de gestion réunissant les avantages de la GMEB et ceux du modèle traditionnel. Le nouveau modèle doit combiner de manière simple et pragmatique les principes d'une gestion budgétaire axée sur les résultats, sûre et transparente. Le Conseil fédéral s'est dit convaincu que des instruments et processus adaptés permettraient d'améliorer encore la gestion budgétaire et, en particulier, de renforcer la coordination à tous les échelons entre les tâches, les finances, les ressources et les prestations. Le Conseil fédéral veut utiliser le NMG pour créer des incitations en faveur d'une meilleure gestion administrative et pour associer le Parlement plus étroitement à la planification politique à moyen terme grâce à un plan intégré des tâches et des finances. Au mois de septembre 2012, lors d'un entretien avec des représentants de l'AFF, la Délégation des finances s'est renseignée sur certains aspects du projet NMG. Elle a plus particulièrement cherché à savoir si les coûts uniques du projet estimés à 37 millions de francs et les charges d'exploitations annuelles de quelque 3 millions de francs étaient en rapport avec l'utilité d'un NMG.

La Délégation des finances estime qu'il est important d'accorder la plus grande attention au rapport coûts/avantages du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale. Elle se félicite que le Conseil fédéral ait décidé de consulter les Commissions des institutions politiques, les Commissions de gestion et les Commissions des finances avant de présenter le message correspondant au Parlement. Pour sa part, la Délégation des finances va suivre le projet attentivement, principalement sous l'angle des besoins en moyens financiers et en personnel.

3 Contrôles effectués par département

3.1 Autorités et tribunaux

3.1.1 Tribunal administratif fédéral, durée des procédures

Lors de l'examen de divers objets, l'attention de la Délégation des finances a été à plusieurs occasions attirée par la durée de certaines procédures. Outre les procédures d'asile dont la longueur est de notoriété publique, la délégation a fait les mêmes constatations dans d'autres domaines tels que l'énergie. Elle a donc décidé d'approfondir le sujet et, fin mars 2012, s'est entretenue à ce propos avec le président du Tribunal administratif fédéral (TAF). La délégation s'est principalement intéressée aux procédures dans les domaines de l'asile et de l'énergie. Elle a également abordé ces deux sujets avec les chefs des départements concernés.

La Délégation des finances a pu se rendre compte que le TAF était pour ainsi dire à jour avec les procédures en instance dans le domaine de l'asile. Elle a toutefois été étonnée d'apprendre que, par le passé, il a eu des différences parfois importantes entre les résultats des calculs de durée des procédures selon qu'ils avaient été effec-

tués par l'ODM ou le TAF. Il semblerait qu'entre-temps, ce problème ait été résolu. La Délégation des finances a trouvé très intéressante l'approche du TAF qui propose d'examiner l'opportunité d'instaurer la gratuité de la procédure d'asile. Actuellement, l'avance légale n'est la plupart du temps jamais versée et la créance doit finalement être extournée, entraînant des charges administratives supplémentaires. La Délégation des finances est d'avis que cette proposition doit être développée plus avant. Par ailleurs, le TAF serait favorable à une procédure spécifique abrégée. Le Conseil fédéral a décidé d'examiner cette proposition dans le cadre de la seconde partie de la révision en cours de la loi sur l'asile.

Dans le domaine de l'énergie, le TAF a indiqué que la plupart des procédures en instance concernant les rémunérations d'utilisation du réseau ou les tarifs ont été suspendues parce que certaines décisions font l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral et que le TAF doit attendre l'aboutissement de ces procédures. Il en va de même pour les procédures dans le domaine de la définition et de la délimitation du réseau de transport. La modification, en 2011, de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative au câblage a induit le renvoi à l'instance précédente de procédures de recours portant sur des lignes électriques, prolongeant du même coup la durée totale des procédures en question. En novembre 2012, à l'occasion d'un entretien avec la Délégation des finances, la chef du DETEC a expliqué que l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a élaboré un schéma permettant d'évaluer les demandes d'autorisation dès leur dépôt sous l'angle de l'opportunité des deux variantes possibles (ligne aérienne et enfouissement). Cette manière de procéder doit permettre d'éviter les conflits interminables durant la procédure et de devoir reprendre tous les travaux presque depuis le début en cas de renvoi de l'affaire. Le TAF, suivi en cela par le DETEC, est d'avis qu'il devrait avoir la compétence de trancher en dernière instance les litiges en matière de tarif. Après la révision de la loi sur l'énergie, les décisions du TAF pourront encore faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à condition toutefois de porter sur des aspects nouveaux n'ayant pas encore fait jurisprudence.

La Délégation des finances a également appris que le TAF a établi une liste de contrôle à l'intention des instances inférieures dans le but de leur faciliter la tâche et de leur permettre d'améliorer la qualité de leurs décisions. Par ailleurs, elle a estimé que la demande du TAF de créer trois postes de juge supplémentaires méritait d'être examinée. Cette augmentation de l'effectif permettrait au tribunal de compenser les absences de courtes durées – en cas de maladie par exemple – ou de mieux pouvoir faire face aux surcharges passagères. La Délégation des finances a pris acte du fait qu'en novembre 2012, le Conseil fédéral a refusé d'entrer en matière sur la demande correspondante du TAF et de la Commission des affaires juridiques du Conseil national.

La Délégation des finances est d'avis que certaines mesures s'imposent en ce qui concerne la durée des procédures. Il est d'une part nécessaire de procéder à des améliorations de nature administrative, par exemple en renonçant à encaisser les avances pour les procédures d'asile. D'autre part, des modifications plus fondamentales s'avèrent également indispensables, en particulier en ce qui concerne les dispositions régissant l'asile (procédure spécifique) et dans le domaine de l'énergie (le TAF doit pouvoir trancher les litiges en matière de tarif en dernière instance). La Délégation des finances se réjouit de constater que le projet de révision de la loi sur l'énergie comporte une proposition allant dans ce sens.

3.2 Département fédéral des affaires étrangères

3.2.1 Visite d'information auprès de Présence Suisse

A l'occasion de la visite d'information qu'elle a effectuée fin août 2012, la sous-délégation 3 s'est renseignée sur les tâches confiées à Présence Suisse (PRS), en particulier sur l'organisation de grands projets et sur l'impact de ses activités sur l'image de la Suisse à l'étranger. La Délégation des finances s'était déjà intéressée aux expositions universelles (Shanghai, Milan) à plusieurs reprises (voir notamment le ch. 3.2.3 du rapport d'activité 2010 de la Délégation des finances).

PRS a été instituée en tant qu'unité administrative décentralisée et subordonnée au DFAE en 2001, avec l'affaire des fonds en déshérence en toile de fond. En 2009, PRS a été intégrée au Secrétariat général du DFAE. En vertu de la loi et de l'ordonnance sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger, PRS apporte son appui à la sauvegarde des intérêts de la Suisse à l'étranger, en utilisant les instruments des relations publiques. Le Conseil fédéral définit l'orientation stratégique de la communication internationale tous les quatre ans. Il a approuvé la stratégie 2012–2015 en juin 2012.

PRS est dotée d'un budget de 6,8 millions de francs et 39 postes à plein temps (personnel temporaire pour les grands projets inclus). La stratégie 2012–2015 prévoit notamment une communication axée sur les atouts de la Suisse, un recours accru aux nouveaux moyens de communication et une meilleure exploitation du potentiel des acteurs privés en Suisse et à l'étranger. Eu égard au besoin croissant d'une communication internationale au service de thèmes spécifiques, la stratégie 2012–2015 privilégie une approche thématique (défis, atouts). Les objectifs définis pour 2012 ont été atteints. Ainsi, le projet de maison suisse aux Jeux olympiques de Londres a pu être réalisé et, par arrêté fédéral du 26 novembre 2012, l'Assemblée fédérale a approuvé le message portant sur le crédit pour la participation de la Suisse à l'exposition universelle 2015 de Milan.

Pour la Délégation des finances, le travail de PRS revêt une très grande importance, surtout en période de «vents contraires» pour la Suisse (secteur de la banque et des finances, questions fiscales). Elle a pu constater que, avec l'aide du DFAE, PRS oriente son action en fonction de la situation actuelle et analyse régulièrement les effets des mesures à partir des échos dans les médias. Grâce aux actions de PRS, le point de vue de l'étranger sur la position de la Suisse est manifestement devenu plus nuancé sur des questions sensibles. La Délégation des finances souscrit à l'intention

de PRS et du DFAE qui souhaitent, d'une part, mettre encore plus l'accent de la communication internationale sur les sujets d'actualité dommageables pour l'image de la Suisse et, d'autre part, renforcer la promotion des atouts de la Suisse (tels que le tourisme et l'industrie d'exportation) pour qu'ils soient mieux perçus de l'étranger. A cet égard, il est particulièrement important que PRS dispose de moyens financiers et en personnel qui lui permettent de remplir sa mission. La Délégation des finances a pu se convaincre que le DFAE accorde l'attention nécessaire à la question des ressources et de l'association optimale de PRS à ses activités et à celles d'autres services de la Confédération.

3.2.2 Optimisation du réseau extérieur

Lors de sa visite d'information d'août 2011, la sous-délégation 1 s'était également intéressée à l'organisation et aux tâches du réseau de représentation du DFAE à l'étranger. A cette occasion, la Délégation des finances avait notamment constaté que la coordination à l'étranger des divers services suisses implantés travaillant dans un même pays n'était pas encore satisfaisante et estimé que leur regroupement sur un même site permettrait de réaliser d'importantes économies. Elle s'était félicitée que, dans le cadre du réexamen des tâches de la Confédération, le Conseil fédéral ait chargé le DFAE de réunir sous un seul toit les services représentant la Suisse dans un même pays afin d'exploiter des synergies visant à réaliser, dès 2014, quelque 30 millions de francs d'économies par an à l'échelon du réseau des représentations à l'étranger.

La Délégation des finances avait décidé de s'informer régulièrement sur la coordination de la présence de la Suisse à l'étranger et sur les gains en synergie prévus (voir ch. 3.2.2 du rapport d'activité 2011 de la délégation des finances). Un arrêté du Conseil fédéral d'avril 2012 relatif à l'optimisation du réseau extérieur de la Confédération lui a donné l'occasion de se renseigner à ce sujet. Selon la proposition du DFAE, la création de centres consulaires régionaux dégagera 8,8 millions de francs qui permettront de couvrir de nouveaux besoins. L'exploitation de synergies supplémentaires (simplification des catalogues de prestations, concentration de certaines prestations sur un même site, simplifications administratives) entraînera des économies pour 10,6 millions de francs supplémentaires et une réduction du nombre d'attachés de défense permettra en outre de réaliser une économie de 1,5 million de francs. Côté dépenses, 5,4 millions de francs seront consacrés à l'ouverture de nouveaux sites et à des renforcements stratégiques de la politique étrangère et 6,9 millions de francs à d'autres renforcements (tels que visas ou présidence suisse de l'OSCE). L'économie annuelle nette, prise en compte dans le CRT 2014, atteindra 7,1 millions de francs à partir de 2014 et 9,6 millions de francs à partir de 2016. Au total, le DFAE a ainsi proposé des économies pour un montant de 19,4 millions de francs. La délégation relève que 11 millions de francs supplémentaires auraient pu être économisés en renonçant complètement aux attachés de défense.

La Délégation des finances prend acte que le Conseil fédéral estime atteint l'objectif visant à réaliser 30 millions de francs d'économies par an et que le renforcement de la coopération avec les autres départements concernés par le réseau de représentation débouchera sur une économie supplémentaire de 4,5 millions de francs par an. Pour la délégation, la manière dont ces économies ont été calculées n'est pas claire. La présentation mélangée d'économies et de dépenses supplémentaires qui ne portent

en partie pas sur les mêmes intervalles de temps ne permettent pas de documenter clairement les répercussions financières des nombreuses mesures planifiées. La Délégation des finances avait chargé la sous-commission compétente de la Commission des finances du Conseil national de se procurer des informations complémentaires à ce sujet dans le cadre de l'examen du budget 2013. Les renseignements ainsi obtenus n'ont toutefois guère apporté plus de lumière.

La Délégation des finances souscrit entièrement aux efforts entrepris par le DFAE qui permettront à la Confédération de réaliser des économies substantielles à partir de 2014. Elle souligne cependant qu'un tiers des économies prévues ne sera pas réalisé et que les dépenses supplémentaires dépasseront les 12 millions de francs par an. La réalisation effective des 30 millions de francs d'économies reste pour l'heure encore ouverte. La Délégation des finances accordera une attention particulière à la transparence de la présentation des mesures d'économies de la Confédération.

3.2.3 Besoins de financement de la Genève internationale

En 2011, lors d'une visite d'information auprès de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), la Délégation des finances s'était notamment intéressée aux besoins de financement futurs de la Genève internationale (voir ch. 3.2.1 du rapport de gestion 2011 de la Délégation des finances). A cette occasion, elle avait en particulier pu constater que la Genève internationale aura besoin de moyens considérables au cours des dix prochaines années, d'une part pour réaliser un certain nombre de projets immobiliers avec la participation de la FIPOI et d'autre part pour procéder aux travaux de rénovation qui s'imposent. Pour ces dix prochaines années, les frais d'entretien ont été estimés à plus d'un milliard de francs. Eu égard à ces constatations, la Délégation des finances avait invité le Conseil fédéral à lui présenter une stratégie et une planification pour le financement à long terme des besoins de la Genève internationale. Le rapport correspondant sera disponible dans le courant du premier semestre 2013.

Au cours de l'exercice sous revue, deux entretiens, l'un avec le chef du DFAE, l'autre avec le directeur de l'OFCL, et deux décisions du Conseil fédéral ont donné à la Délégation des finances l'occasion de se pencher sur la question du financement de la Genève internationale. Elle a notamment pris connaissance des diverses options que le DFAE a présentées dans son rapport intermédiaire d'août 2012. En se fondant sur un rapport d'étape du DFAE, le Conseil fédéral a arrêté la marche à suivre. Il a chargé le DFAE d'examiner les options – octroi de crédits de rénovation, cautionnements de prêts bancaires, partenariats publics-privés – de manière approfondie et de lui présenter, dans le courant du premier semestre 2013, une proposition concrète ainsi que les possibilités de collaboration entre la Confédération, la ville de Genève et l'Etat de Genève.

Par ailleurs, eu égard à l'aggravation des conditions de sécurité à Genève, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) en août 2012 d'entamer avec les autorités genevoises des négociations sur la contribution forfaitaire fixée en 1993 pour la mise en œuvre de mesures de sécurité en faveur de la

Confédération. Il a également décidé d'apporter un appui financier au Groupe diplomatique de la police genevoise. Cette contribution initialement fixée à 800 000 francs est octroyée pour quatre ans et est reconductible. Elle sera entièrement compensée au sein du DFAE.

La Délégation reprendra ce sujet en 2013 en se fondant sur le rapport du DFAE. Elle prévoit en outre de se pencher sur la question de l'entretien des immeubles lors d'une prochaine visite d'information auprès de la FIPOI.

3.3 Département fédéral de l'intérieur

3.3.1 Office fédéral de la santé publique, renforcement de la surveillance des assureurs-maladie

Dans son rapport d'activité 2010, la Délégation des finances avait déjà relevé qu'il était indispensable de rendre la surveillance dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins plus efficace et plus transparente. En 2011, elle avait approfondi la question lors d'entretiens avec le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et de représentants de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Elle avait notamment demandé au DFI d'accorder l'attention nécessaire à la maîtrise des coûts lors de la création du nouvel organe de surveillance (voir ch. 3.3.1 du rapport d'activité 2011 de la Délégation des finances). Par ailleurs, en 2010, la Délégation des finances avait également pris acte du rapport d'évaluation du CDF, de juillet 2010, sur l'approbation des primes et la surveillance des assureurs-maladie (voir site Web du CDF).

En février 2012, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la loi sur la surveillance de l'assurance-maladie (12.027). Lors d'un entretien avec le chef du DFI, la Délégation des finances s'est informée sur les principaux éléments de la nouvelle loi. Elle a pris acte de la volonté affichée par le Conseil fédéral de renforcer la surveillance des assureurs-maladie afin d'améliorer la transparence du marché. Le DFI estime qu'il faudra créer trois à quatre postes de travail pour pouvoir renforcer cette surveillance. Pour la Délégation des finances, il est essentiel que les organes de surveillance disposent des compétences techniques nécessaires pour permettre à la Confédération de remplir ses tâches correctement.

La surveillance des assureurs présents sur le marché de l'assurance de base obligatoire est exercée par l'OFSP. La surveillance des assureurs offrant des couvertures complémentaires soumises au droit des assurances privées incombe à l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). Lors d'une discussion avec des représentants de la FINMA, la Délégation des finances a abordé des questions ayant trait aux finances et à la surveillance à la jonction de l'assurance obligatoire des soins et des complémentaires, en particulier en ce qui concerne les ressources, les points de liaison, l'échange d'informations et la problématique de la surveillance des groupes.

En août 2012, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E) a décidé, sans voix contraire, d'entrer en matière sur le projet. Durant la discussion par article, la CSSS-E a notamment proposé de se rallier

au modèle d'approbation des primes – légèrement modifié – proposé par le Conseil fédéral. La question de savoir dans quelle mesure la surveillance doit également s'étendre aux relations que la caisse-maladie entretient avec le groupe d'assurances a donné matière à discussion. Le projet sera transmis au Parlement en 2013.

Après l'adoption de la nouvelle loi, la Délégation des finances se penchera sur sa mise en œuvre par l'OFSP et la FINMA et s'intéressera tout particulièrement aux besoins en personnel supplémentaire et à l'assurance qualité.

3.3.2 Office fédéral des assurances sociales, subventionnement de l'aide privée aux invalides

Au printemps 2012, le système des subventions allouées aux organisations de l'aide privée aux invalides pour des prestations relevant de l'intégration sociale en vertu de l'art. 74 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI, RS 831.20) a fait l'objet d'un contrôle du CDF. Dans ce domaine, les subventions se montent à environ 150 millions de francs par an. La réforme du régime d'adjudication effectuée en 2001, à la suite d'un examen effectué pour le compte des Commissions de gestion (CdG) dans les années 90, avait abouti à la mise en œuvre des principes de subventionnement appliqués jusqu'à aujourd'hui. En prévision de la révision de ce système pour la prochaine période de subventionnement à partir de 2015, le CDF a émis un certain nombre de recommandations. Premièrement, il recommande de remplacer les contrats de prestations actuels qui prescrivent de manière contraignante les prestations à fournir par des subventions forfaitaires pour chaque catégorie de prestations. Deuxièmement, le CDF estime que la détermination des forfaits doit rompre avec la logique des acquis des systèmes précédents. Troisièmement, le CDF préconise l'instauration d'un système de subventionnement qui améliore la mise en œuvre de objectifs (simplification des systèmes, allègements administratifs pour les organisations, amélioration de l'efficacité en matière de surveillance). Quatrièmement, le CDF formule une série de propositions visant à améliorer la qualité et l'efficacité de la surveillance.

Le CDF a estimé que le cas d'une restitution a clairement montré que le système et les instruments de surveillance en vigueur ne permettent pas de découvrir les éventuels dysfonctionnements de façon suffisamment fiable. Dans le cas d'espèce, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) avait constaté un certain nombre d'inexactitudes lors d'un contrôle de prestations. Après avoir entendu plusieurs personnes, l'office avait finalement chargé une société d'audit de procéder à un contrôle approfondi des coûts et des prestations de l'organisation faîtière concernée. Les contrôles ont montré que cette dernière avait comptabilisé trop d'heures de travail subventionnées. Entre-temps, cette organisation a restitué les 2,2 millions de francs indûment encaissés. A l'issue de l'examen de cette affaire, le CDF est parvenu à la conclusion que l'OFAS avait réagi rapidement dès l'apparition de soupçons et pris les mesures adéquates. Tirant les enseignements de cet incident, l'OFAS a conclu les nouveaux contrats de prestations non plus avec l'organisation faîtière concernée, mais directement avec chaque organisation fournissant des prestations d'aide aux invalides. L'OFAS a précisé la responsabilité des organisations faîtières envers leurs organisations affiliées dans une circulaire et a entrepris de renforcer ses

contrôles auprès des bénéficiaires des prestations concernées. Dans la mesure du possible, les recommandations du CDF seront mises en œuvre lors des travaux préparatoires relatifs au mandat de prestations 2015–2018 qui ont déjà débuté.

La Délégation des finances se rallie aux constatations et aux recommandations du CDF. Lorsque le domaine de subventions est aussi sensible, la surveillance doit être suffisamment étroite et tenir tout particulièrement compte des risques spécifiques.

3.3.3 Financement de l'enseignement supérieur

Achats

En 2010, le CDF avait soumis les achats des quatre établissements de recherche du Domaine des écoles polytechniques fédérales (Domaine des EPF) à un audit transversal. Il était parvenu à la conclusion que la collaboration entre les établissements de recherche était insuffisante et que l'organisation décentralisée ne favorisait pas les économies. Sur la base des constatations que le CDF avait consignées dans son rapport d'audit, la Délégation des finances avait constaté que l'organisation des achats recelait d'importantes synergies potentielles et s'était entretenue de ce sujet avec le président du Conseil des EPF et le chef du DFI. Ces discussions lui avaient permis de constater que le département était disposé à se pencher sur l'amélioration de la coordination à l'échelon opérationnel – en particulier en ce qui concerne les achats – entre les deux EPF et les quatre établissements de recherche et d'adapter le prochain mandat de prestations en conséquence (voir ch. 3.3.3 du rapport d'activité 2010 de la Délégation des finances).

Durant l'année écoulée, la Délégation des finances s'est informée sur l'avancement de ces travaux. Il ressort d'un rapport du DFI que, en 2011, les achats des deux EPF et de leurs quatre établissements de recherche se sont montés à environ un milliard de francs. A elle seule, cette somme montre combien la coordination des achats et les économies potentielles sont importantes. Outre les EPF et leurs établissements de recherche, l'Université de Zurich participe elle aussi à l'initiative «KoBe ETH+» (*Koordinierte Beschaffung im ETH-Bereich + Partner*, achats coordonnés des institutions du Domaine des EPF) lancée en 2003 dont le but est d'obtenir des fournisseurs des conditions favorables et identiques pour toutes les institutions. De 2007 à 2011, la coopération renforcée a permis à la seule EPF de Zurich (EPFZ) d'économiser plus de 15 millions de francs sur l'achat de matériel scientifique. L'EPFZ suppose toutefois qu'il reste encore un potentiel d'économies considérable dans certains groupes de produits et que, parmi d'autres améliorations, la standardisation des besoins et le regroupement des commandes permettraient d'obtenir plus de rabais de quantité.

Répercussions budgétaires des financements de tiers

En 2011, dans la foulée de la visite d'information auprès de l'EPF de Lausanne (EPFL), la Délégation des finances s'était notamment penchée sur l'évolution dans le domaine des financements de tiers (voir ch. 3.3.3 du rapport d'activité 2011 de la Délégation des finances). Elle avait constaté que les financements de tiers, en cons-

tante augmentation tout au long de ces dernières années, avaient atteint environ 200 millions de francs en 2010, soit presque 30 % des 700 millions de francs du budget total de l'EPFL. La délégation avait cependant aussi relevé que les projets financés par des tiers chargent eux aussi le budget de base en raison des frais généraux qui en découlent. Elle avait notamment souligné les problèmes budgétaires que peuvent poser les importants frais d'exploitation et d'entretien générés par les constructions prestigieuses cofinancées par des tiers (donations et parrainages). La délégation avait également estimé que, eu égard aux investissements planifiés pour ces prochaines années, il était indispensable d'accorder la plus grande attention à l'aspect du coût du cycle de vie des immeubles.

Dans son rapport susmentionné d'août 2012, le DFI relève que le Domaine des EPF investit en moyenne 240 millions de francs par an dans ses immeubles dont, depuis 2007, quelque 2,4 à 44,4 millions de francs par an au titre de cofinancement. Les financements par des fonds de tiers représentent ainsi de 1 à 17 % des dépenses de construction. Outre les dépréciations légales, ces financements génèrent des frais d'exploitation et d'entretien annuels de 3 à 4 %. Pour calculer les besoins financiers pour ses immeubles sur le long terme, le Domaine des EPF a créé un modèle général permettant de planifier et de gérer les divers portefeuilles immobiliers. Cet instrument sera intégré dans les systèmes de planification globale des locaux et des finances. Ainsi, les frais d'exploitation et d'entretien des projets financés par des tiers feront partie intégrante du rapport sur les immeubles des EPF. L'EPF estime que des améliorations sont encore possibles, notamment dans le domaine de la coordination entre la planification des formations universitaires et la planification des besoins immobiliers et dans celui de l'optimisation et de l'harmonisation des processus.

La Délégation des finances est consciente des efforts du domaine des EPF visant à renforcer la coopération dans le domaine des achats et pour améliorer la planification et la gestion des portefeuilles d'immeubles. Elle estime néanmoins que les achats recèlent encore des améliorations potentielles et que les frais induits par le recours à des fonds de tiers doivent être planifiés de manière plus systématique. La Délégation des finances a par conséquent recommandé aux Commissions des finances de se pencher sur la coordination des achats du Domaine des EPF et les répercussions budgétaires des projets financés par des tiers lors de l'examen du compte d'Etat 2012.

3.4 Département fédéral de justice et police

3.4.1 Mise en œuvre des accords de Schengen et de Dublin

La Délégation des finances suit cet objet complexe depuis juin 2008 et s'informe périodiquement sur l'avancement du projet en prenant connaissance des rapports annuels de suivi et en s'entretenant régulièrement avec le chef du DFJP. Depuis 2008, la délégation rend compte de ses constatations dans le cadre de ses rapports d'activité. Le financement du projet est assuré par deux crédits d'engagement. Le premier crédit (ci-après: crédit 1) s'élève à près de 142 millions de francs pour des investissements pour les années 2007 à 2013. Le second crédit (ci-après: crédit 2) s'élève à environ 59 millions de francs et porte sur le développement et les frais de

maintenance des systèmes informatiques pour la période à partir de 2012. A l'origine, le crédit 1 s'élevait à 101,8 millions de francs. Il a dû être adapté et porté à 141,8 millions de francs pour pouvoir faire face aux dépenses supplémentaires découlant de la mise en œuvre en parallèle de l'ancien et du nouveau système informatique. La Délégation des finances a notamment rendu compte de l'évolution des coûts totaux dans son rapport d'activité 2011 (ch. 3.4.1).

Pour la Délégation des finances, il est particulièrement important de suivre l'évolution financière du projet. En raison de sa durée et suite aux retards multiples, les risques qui y sont liés augmentent: les frais d'exploitation pourraient continuer de gonfler et les deux crédits d'engagement actuels ne pas suffire. Dans son rapport d'activité 2011, la Délégation des finances avait exigé du DFJP qu'il tienne tout particulièrement compte de la situation financière dans ses rapports de suivi. Par ailleurs, en prévision de l'examen du budget du DFJP, la délégation tient les deux Commissions des finances au courant de la situation en leur faisant parvenir les extraits pertinents des procès-verbaux de ses propres délibérations.

Dans son rapport de suivi du printemps 2012, le DFJP a constaté que la mise en œuvre des accords de Schengen et de Dublin était en bonne voie et que les expériences faites au cours des trois premières années d'exploitation à compter du démarrage de la collaboration à l'échelon opérationnel étaient satisfaisantes. Toutefois, les retards de l'UE et l'instabilité de la planification communautaire ont obligé la Suisse à modifier ses planifications initiales et à exploiter les solutions transitoires SISone4all bien au-delà des délais prévus, entraînant de ce fait des frais supplémentaires. Le DFJP a souligné que si l'UE ne parvenait pas à introduire le nouveau système d'information de deuxième génération (SIS II) en mars 2013 comme prévu, il sera nécessaire de prolonger le projet. Il ressort d'une vue d'ensemble complémentaire du DFJP relative à l'évolution et à l'utilisation prévue des deux crédits d'engagement que les fonds prévus pour l'introduction du SIS II de mars 2013 à fin 2017 devraient suffire si le projet se déroule selon la planification initiale.

Dans sa réponse au bref compte-rendu de la visite d'information effectuée auprès de FEDPOL (voir ch. suivant), le DFJP avait indiqué que la Commission européenne avait encore et toujours l'intention de réaliser la migration le 27 mars 2013, mais que cette date devait encore faire l'objet d'un réexamen pour le cas où les travaux préparatoires et les tests ne pourraient pas être achevés à temps. Il ressort toutefois du rapport de la Commission européenne du 4 janvier 2013 que le projet avance comme prévu.

La Délégation des finances continue de suivre ce projet ambitieux et coûteux avec la plus grande attention. L'année 2013 sera une année décisive pour l'introduction du SIS II. La Délégation des finances s'intéressera tout particulièrement à l'évolution des coûts, au traitement des crédits d'engagements existants et au financement supplémentaire qui pourrait s'avérer nécessaire.

3.4.2 Visite d'information auprès de l'Office fédéral de la police

Fin août 2012, la sous-délégation 3 s'est rendue à l'aéroport de Bâle-Mulhouse dans le cadre d'une visite d'information auprès de l'Office fédéral de la police (FEDPOL), effectuée avec le concours de représentants du Corps des gardes-frontière. Les objectifs de cette visite étaient, premièrement, de s'informer sur le déroulement des formalités douanières lors de l'entrée sur le territoire suisse de ressortissants de pays qui ne font pas partie de l'espace Schengen (utilisation du système informatique SISone4all, voir le ch. 3.4.1 ci-dessus) et, deuxièmement, de se renseigner sur l'utilisation du système automatique d'identification des empreintes digitales (*Automated Fingerprint Identification System*, AFIS) et l'avancement du projet AFIS New Generation. AFIS permet d'identifier les personnes et les traces relevées sur les lieux d'infraction à partir des empreintes digitales et des empreintes palmaires. FEDPOL exploite ce système depuis 1984. Les limites techniques du système sont atteintes, ce qui rend son remplacement urgent. En décembre 2010, le Conseil fédéral a approuvé un crédit d'engagement correspondant d'un montant de 18,3 millions de francs. La Délégation des finances suit ce projet avec attention en prenant connaissance des rapports annuels sur l'avancement du projet (voir ch. 3.4.2 du rapport d'activité 2011 de la Délégation des finances).

La présentation sur place de l'utilisation concrète des systèmes SIS et AFIS a permis à la sous-délégation de constater qu'ils fonctionnent bien. Pour les activités quotidiennes à la frontière, il est très important que les systèmes soient rapides, performants et stables. La sous-délégation a été particulièrement impressionnée par les temps de réponse d'AFIS. La plupart du temps, un collaborateur de FEDPOL parvient à identifier des empreintes digitales (demandes portant sur les empreintes de deux doigts) en moins de trois minutes. Cela permet d'éviter des temps d'attentes trop longs pour les personnes concernées. Un tel degré de service pose des exigences très élevées en termes de disponibilité du système. La sous-délégation a par conséquent estimé qu'il est très important que FEDPOL informe la Délégation des finances le plus rapidement possible des éventuelles difficultés susceptibles de survenir lors du développement d'AFIS New Generation, au besoin sans attendre le prochain rapport annuel sur l'avancement du projet. Elle a également demandé à FEDPOL de présenter clairement les répercussions que ces problèmes peuvent avoir sur le respect des délais et du cadre financier.

Début 2013, en prenant connaissance du rapport d'avancement d'AFIS du 1^{er} décembre 2012, la Délégation des finances a pu constater que l'appel d'offres OMC a abouti à une adjudication et que FEDPOL a commencé les travaux de rédaction du contrat avec l'adjudicataire. Eu égard au fait que les prix de l'offre se situent dans les ordres de grandeurs attendues, FEDPOL estime que les limites du crédit devraient pouvoir être respectées. La Délégation des finances continuera de suivre l'évolution du projet en 2013 également.

3.4.3 Réorganisation de l'Office fédéral des migrations

En juillet 2011, la sous-délégation 2 de la Délégation des finances avait effectué une visite d'information auprès de l'ODM et s'était informée sur les défis auxquels cet office devait faire face, principalement en ce qui concerne l'évolution des ressources

et sa réorganisation. La Délégation des finances avait par la suite approfondi ces sujets lors d'un entretien avec la chef du DFJP et en prenant connaissance de rapports complémentaires remis par le département. Dans son rapport d'activité 2011 (ch. 3.4.3), la Délégation des finances avait notamment constaté que s'il fallait certes accorder la priorité au bon fonctionnement de l'ODM, il ne fallait pas pour autant perdre de vue les gains d'efficacité annoncés, objectifs initiaux de la réorganisation.

Durant l'exercice sous revue, la Délégation des finances s'est penchée sur les étapes franchies et en cours de la réorganisation de l'ODM. A cet égard, la CdG-N avait attiré son attention sur des mandats adjugés à des consultants externes sans appel d'offres. Après examen des faits, la délégation a répondu à la demande de la CdG-N et recommandé à la chef du DFJP de charger l'inspection interne des finances de son département de vérifier si l'ODM respecte la législation sur les marchés publics. En prenant acte du rapport de l'inspection interne, la Délégation des finances a constaté que les mandats adjugés à deux entreprises de 2009 à 2011 ne sont pas suffisamment documentés et ne peuvent plus être reconstruits de manière détaillée. Elle a également relevé que les responsables de l'époque n'avaient pas respecté les dispositions régissant les marchés publics ou les avaient contournées.

Eu égard à l'examen approfondi effectué par l'inspection interne des finances du DFJP, le CDF a estimé inutile de procéder à son propre examen. Il a en revanche décidé de soumettre les achats du DFJP à un audit général en 2013 et de présenter un compte-rendu à la Délégation des finances. Celle-ci estime dès lors qu'elle n'a pas lieu de demander un examen plus approfondi des adjudications aux deux entreprises susmentionnées. Elle souscrit néanmoins expressément aux mesures ordonnées par la chef du DFJP, notamment à la sensibilisation des collaborateurs de l'ODM au respect de la législation sur les marchés publics ainsi qu'à la mise en place d'une procédure de contrôle applicable aux achats importants, d'une documentation systématique des achats et d'un contrôle de gestion dans le domaine des achats.

Au cours de ces dernières années, plusieurs organes parlementaires se sont penchés sur le domaine de l'asile et l'ODM, ce qui a conduit à une surcharge importante du département et de l'office. Afin d'améliorer la coordination des travaux relevant de la haute surveillance parlementaire, la Délégation des finances et la CdG-N ont décidé que la première exercera ses attributions sur toutes les questions ayant trait à l'affectation de classes de traitement aux fonctions de cadre ainsi que sur les besoins en personnel et sur les objectifs liés relatifs à la liquidation des procédures d'asile. Quant à la CdG-N, elle concentrera à l'avenir ses activités de haute surveillance concomitante sur le développement de l'organisation, sur le suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation du professeur Hans Wüthrich ainsi que sur les objectifs fixés dans l'agenda stratégique (voir ch. 3.4.4 du rapport annuel 2012 des CdG, du 24 janvier 2013). Cette répartition des tâches doit permettre au Parlement de continuer d'exercer une haute surveillance étroite sur ce domaine très important sans pour autant surcharger inutilement la direction du département et l'ODM.

Eu égard à la répartition des tâches de haute surveillance susmentionnée entre la Délégation des finances et la CdG-N, la Délégation des finances met un terme à ses travaux relatifs à la réorganisation de l'ODM.

Dans le cadre de la mise en place du contrôle de gestion des acquisitions à l'échelon de la Confédération et de l'évaluation de toutes les adjudications de gré à gré de la Confédération en 2012, la Délégation des finances continuera de s'intéresser aux instruments visant à faire respecter les dispositions du droit des marchés publics de la Confédération (voir ch. 2.3.3).

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

3.5.1 Informatique au DDPS

Cela fait un certain temps déjà que la Délégation des finances s'intéresse à l'informatique du DDPS, notamment à la suite de divers problèmes avec le système d'information et de conduite des Forces terrestres (SIC FT) et les instruments et mesures utilisés comme plate-forme pour la conduite intégrée des opérations (C4ISTAR). Pour les résoudre, le chef du DDPS a instauré la cellule TIC DDPS en 2010 et lui a affecté deux experts indépendants. Depuis lors, la Délégation des finances suit les efforts du DDPS pour améliorer le pilotage de son informatique et s'entretient régulièrement avec le chef du DDPS et les deux experts indépendants. Elle a également approfondi le sujet en prenant connaissance de plusieurs rapports de contrôle du CDF. Dans ses rapports d'activité des années précédentes (voir les ch. 3.5.1 des rapports d'activité 2010 et 2011), la délégation a déjà présenté des comptes-rendus de cet objet dont le poids financier est très considérable.

En 2010, le DDPS avait formulé plusieurs objectifs afin d'améliorer l'informatique. Au cours de l'année sous revue, la réalisation de ces objectifs a également fait l'objet de plusieurs discussions au sein de la Délégation des finances. Fin novembre 2012, elle s'est renseignée de manière approfondie sur l'avancement des travaux. Le bilan qu'elle a tiré à cette occasion permet de constater que certains objectifs ont été atteints au cours de ces trois dernières années. Ainsi, les mentalités ont évolué en ce qui concerne la maîtrise des coûts et la gestion de projets. Aujourd'hui, les projets ne sont plus conduits par le seul chef de projet et la ligne est associée aux responsabilités. Le temps nécessaire à la mise en œuvre des mesures décidées a toutefois été sous-estimé. La Délégation des finances a néanmoins constaté que la structure de l'aide au commandement de l'armée est en place et que la réorganisation est achevée. Le contrôle de gestion des projets fait toutefois encore défaut et si le système de gestion financière est sur pied, la qualité des données laisse encore à désirer. Le DDPS a par ailleurs souligné cette difficulté: l'approche économique par la comptabilité analytique n'est pas compatible pour le moment avec les systèmes financiers de l'armée.

Selon le DDPS, l'économie de 20 millions de francs prévue pour 2012 sur les frais d'exploitation informatique a été réalisée au moyen de mesures efficaces immédiatement, telles la réduction de prestations commandées non indispensables, la réduction des achats de la Base d'aide au commandement (BAC), l'annulation de projets

non indispensables, la réintégration de collaborateurs externes et l'optimisation de la gestion des changements. Les économies planifiées pour ces prochaines années – 40 millions de francs pour 2013 et 60 millions pour 2014, soit respectivement 10 et 15 % de la totalité des frais d'exploitation actuels – représentent en revanche un très grand défi. Leur réalisation dépend de la prolongation cohérente des mesures efficaces à court terme et, dans une proportion croissante, de la mise en œuvre de mesures supplémentaires déployant des effets à moyen terme telles que la simplification de l'infrastructure de base des TIC, la standardisation des plates-formes TIC ou la renégociation de contrats avec des fournisseurs.

La Délégation des finances reconnaît les efforts importants du DDPS dans le pilotage de son informatique. Elle prend également acte des effets enregistrés à ce jour et des objectifs définis pour ces prochaines années. La délégation a invité le DDPS à lui remettre un rapport présentant les mesures d'économies qui ont conduit aux économies réalisées en 2012 et celles qui seront prises pour réaliser les économies au cours des années suivantes. Pour la Délégation des finances, il est indispensable que ces économies soient documentées clairement et en toute transparence.

En 2012, le DDPS a étendu le mandat de la cellule TIC DDPS à la gestion du DDPS dans son ensemble. Le but poursuivi par le département est d'exploiter progressivement les enseignements de cette cellule au profit de l'armée dans son ensemble, en particulier dans les domaines de l'organisation et de la gestion. Le mandat étendu englobe également un contrôle de gestion de la mise en œuvre du système de conduite des TIC de la Défense, la mise en œuvre des améliorations planifiées en matière d'amélioration de l'efficacité et le soutien de la cellule au chef du département et au chef de l'armée dans les domaines de l'optimisation de l'organisation et la gestion de l'armée. La Délégation des finances a pris acte de cette extension du mandat des deux experts indépendants. S'il est évident que les problèmes dans le domaine de l'informatique découlent en fin de compte des problèmes de conduite et que l'amélioration de la conduite et du contrôle de gestion dans le domaine de l'informatique se répercute également dans d'autres domaines, il faudra malgré tout attendre pour savoir si l'extension du mandat permettra de réaliser les gains de synergie attendus. La Délégation des finances apportera toute l'attention nécessaire à cette question. Elle juge en outre floue la répartition des tâches entre les experts et le Secrétariat général, en particulier dans le domaine de l'informatique. Elle a demandé au DDPS d'apporter les précisions qui s'imposent.

La Délégation des finances reconnaît les efforts importants du DDPS et les améliorations qu'il a réalisées dans le pilotage de son informatique. En 2013, elle suivra étroitement l'évolution en la matière à partir des rapports qu'elle a demandés et s'entretiendra à plusieurs reprises avec le chef du DDPS, en particulier en ce qui concerne les économies réalisées et la collaboration avec les deux experts externes.

3.5.2

Exploitation de l'aérodrome de Dübendorf

En 2011, le CDF a soumis l'aérodrome de Dübendorf à un audit. Dans son rapport, il a notamment relevé le manque de clarté dans le règlement des compétences et des responsabilités. Selon le CDF, ces lacunes sont à l'origine des nombreuses activités que des tiers ont déployées sur l'aérodrome au cours de ces dernières années, dont certaines, contrairement au plan de zone, ont après-coup dû faire l'objet d'une autorisation provisoire par les autorités cantonales. Le CDF a également constaté que des subventions ont été octroyées sans base légale. Eu égard à ces importantes lacunes, la Délégation des finances a estimé qu'il était urgent d'intervenir et a invité le Conseil fédéral à prendre position sur les problèmes constatés. Elle a en outre décidé de se rendre sur place pour procéder à une visite d'information avant d'approfondir le sujet lors d'un entretien avec le chef du DDPS.

Dans sa réponse du mois de janvier 2012, le Conseil fédéral a reconnu qu'il était indispensable d'intervenir et fait savoir qu'il avait lui aussi tout intérêt à résoudre ces problèmes dans la perspective de l'avenir du site de Dübendorf, raison pour laquelle il se félicitait que le DDPS ait décidé de mettre en œuvre les recommandations du CDF, en particulier de clarifier la situation juridique et contractuelle des utilisations civiles de l'aérodrome de Dübendorf. Par ailleurs, le Conseil fédéral a annoncé son intention d'associer le canton et les communes au règlement des usages civils du site étant donné qu'en cas d'abandon total ou partiel du service de vol, ils seront appelés à statuer sur les changements d'affectation des zones concernées.

La visite sur place que la sous-délégation a effectuée en mars 2012 a permis de confirmer le constat du CDF. L'organisation est trop compliquée et les responsabilités ne sont pas réglées de manière suffisamment claire. Il n'y a pas non plus de vue d'ensemble complète des utilisateurs privés qui, par ailleurs, ont trop d'influence par rapport au commandant de la base aérienne qui ne dispose pas des moyens de conduite nécessaires. La Confédération fournit en outre son appui sans base légale suffisante, voire sans décision politique explicite (musée des forces aériennes, Solar impulse). Enfin, force a été de constater que, en raison de cumuls de fonctions, des cadres supérieurs du DDPS qui siégeaient également dans les organes d'associations proches de l'armée avaient signé des conventions au nom des deux parties.

En juin 2012, la Délégation des finances a abordé ces sujets avec des représentants du DDPS. Elle a pu constater que le DDPS avait entamé la mise en œuvre des recommandations formulées par le CDF. Ainsi, le département a obtenu du canton de Zurich qu'il prolonge jusqu'à fin 2014 les autorisations provisoires octroyées pour l'utilisation de bâtiments non conforme au plan de zone. Il a également réglé la question des imbrications personnelles et les collaborateurs concernés ont quitté les comités des associations visées. Lorsqu'elle s'est entretenue avec le chef du DDPS, trois points étaient encore en suspens: 1) assurer l'avenir du musée des forces aériennes de Dübendorf en trouvant une solution en ce qui concerne les prestations que la Confédération lui a allouées jusqu'ici, en partie sans base légale claire, 2) régler le subventionnement du programme Solar impulse par voie de décision formelle et 3) achever la résiliation des contrats de bail en vigueur ou ne plus les renouveler en fonction des besoins inhérents aux plans d'avenir de l'aérodrome.

Le DDPS a assuré la Délégation des finances que, d'ici au printemps 2013, il l'informera de manière approfondie sur l'avancement des travaux et sur les étapes suivantes.

La Délégation des finances continuera de suivre cet objet en 2013 en prenant acte du rapport du DDPS. Elle est d'avis qu'il faut prendre les mesures qui s'imposent pour que Confédération, canton et communes puissent statuer sur l'avenir de l'aérodrome de Dübendorf dans un avenir proche.

3.6 Département fédéral des finances

3.6.1 Crise financière dans la zone euro

La forte appréciation du franc suisse en 2010 avait incité le Conseil fédéral à examiner l'opportunité de contre-mesures en février 2011. A l'automne 2011, il a finalement soumis au Parlement un message séparé (supplément IIa au budget 2011) portant sur un train de mesures pour un montant total de 869 millions de francs. En février 2012, la Délégation des finances s'est entretenue avec des représentants du DFF sur l'état de la situation et s'est informée sur les répercussions possibles de la crise financière pour la Suisse et sur le budget de la Confédération. Elle avait par ailleurs annoncé qu'elle allait suivre ce sujet avec la plus grande attention eu égard à son importance financière (voir ch. 3.7.2 du rapport d'activité 2011 de la Délégation des finances).

Dans l'esprit de la haute surveillance parlementaire, la Délégation des finances s'intéresse en premier lieu aux possibles répercussions financières de la crise sur le budget de la Confédération. Au regard des enseignements tirés de la crise de Swis-sair en 2001 et du renforcement des fonds propres d'UBS en 2008, la délégation veut être en mesure d'estimer le plus rapidement possible la probabilité de devoir donner son assentiment à des mesures urgentes (art. 28 et 34 LFC). En juin 2012, vu l'évolution constatée depuis le début 2012, la Délégation des finances a demandé au DFF de lui remettre un rapport de situation répondant aux deux questions suivantes: 1) Jusqu'où le système financier suisse permettrait-il de résister à une dégradation de la situation dans la zone euro? 2) Le cas échéant, le Conseil fédéral est-il prêt à prendre sans délai les mesures qui s'imposent pour minimiser les conséquences financières pour la Suisse?

Dans un rapport confidentiel qu'il a remis à la Délégation des finances en août 2012, le Conseil fédéral a présenté le point de la situation, esquissé les répercussions d'un durcissement de la crise de l'euro sur l'économie et le secteur financier suisses ainsi que sur le budget de la Confédération et exposé les moyens relevant de la politique budgétaire susceptibles d'être mis en œuvre. La Délégation des finances a discuté de ce rapport avec le chef du DFF qui a notamment mentionné que le Conseil fédéral avait préparé des mesures pour le cas où la politique monétaire ne parviendrait plus à stabiliser le cours du franc. Elle a également évoqué le risque de voir les assurances ne plus parvenir à verser les prestations dont elles sont débitrices en raison de la faiblesse des taux d'intérêt qui ne leur permettent pas de générer suffisamment de fonds. La Délégation des finances s'est par la suite encore entretenue avec des représentants de la Banque nationale et de la FINMA avec lesquels elle a plus particulièrement abordé des questions concernant l'évolution du cours du franc, les risques liés à une bulle immobilière, la crise financière qui menace l'UE et la surveillance des assurances et des banques.

La Délégation des finances continuera de se tenir régulièrement au courant de l'évolution de la crise financière de la zone euro et de s'informer sur les répercussions possibles pour la Suisse. Au regard des enseignements tirés des affaires Swissair et UBS, la Délégation des finances estime qu'il est très important que le Conseil fédéral l'avertisse le plus tôt possible lorsqu'il envisage de soumettre des mesures à son assentiment.

3.6.2 **Projet INSIEME**

Contexte

Lancé en 2001, le projet global INSIEME avait pour but de remplacer les systèmes informatiques, déjà dépassés, de deux divisions principales de l'AFC, à savoir celle de la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et celle de l'Impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre (DAT). En 2007, le projet a dû être interrompu après que l'adjudication du projet selon les normes édictées par l'OMC avait été révoquée. Au début de l'année 2008, l'AFC a décidé de relancer le projet. D'après la planification alors établie, le nouveau projet aurait dû être réalisé par étapes dans un délai de quatre ans, c'est-à-dire avant le début de 2013.

Malgré ce nouveau départ, le projet a connu d'importantes difficultés. En 2008, le CDF avait ainsi jugé que l'organisation et la gestion du projet ne donnaient pas satisfaction et estimé qu'il était urgent de les améliorer. Il avait formulé une série de recommandations que l'AFC s'était engagée à mettre en œuvre. En 2011, un contrôle de l'inspection des finances de l'AFC et une nouvelle révision du CDF ont montré que la plupart de ces recommandations n'avaient pas été mises en œuvre dans le projet. Fin 2011, le CDF a en outre constaté que seule une petite partie des travaux qui auraient dû être achevés en juin 2010 avait été réalisée. Il a également relevé de graves manquements dans l'acquisition des ressources externes. Le CDF a recommandé à l'AFC d'établir les responsabilités et d'envisager de prendre d'autres mesures visant à remédier aux problèmes rencontrés dans le domaine des achats. A la suite de la recommandation du CDF, la chef du DFF a ordonné l'ouverture d'une enquête administrative sur les achats effectués par l'AFC dans le cadre du projet INSIEME. Mi-juin 2012, mettant ainsi un point final à cette enquête, la chef du DFF a remis le rapport correspondant à la Délégation des finances. L'instruction a révélé que les responsables de l'AFC avaient sciemment, et pendant une longue période, enfreint les prescriptions du droit des marchés publics dans le cadre du projet informatique INSIEME. Les infractions se sont poursuivies même après les injonctions réitérées de la chef du DFF visant à faire respecter la réglementation des marchés publics. En se fondant sur les résultats de l'enquête administrative, la chef du DFF a suspendu le directeur de l'AFC de ses fonctions et exigé que soit lancé un nouvel appel d'offres pour tous les mandats qui n'avaient pas été attribués conformément aux règles de l'OMC.

Le DFF a par la suite chargé l'AFC de lui remettre un rapport d'analyse afin qu'il puisse se déterminer sur la poursuite ou l'abandon du projet. Se fondant sur ce rapport et sur le résultat d'investigations complémentaires, le DFF a constaté que les coûts du projet ne faisaient l'objet d'une planification correcte que depuis octobre 2011. Avant cette date, l'AFC ne tenait pas de comptabilité détaillée qui aurait

permis de savoir précisément quelle part des dépenses consenties jusqu'alors avait été consacrée à telle ou telle étape du projet.

Activités des organes chargés de la haute surveillance parlementaire

La Délégation des finances a suivi le projet informatique INSIEME durant plusieurs années. Ce projet a même été l'un de ses objets prioritaires depuis 2010. A l'époque, une demande de crédit supplémentaire provisoire lui avait été soumise. Elle avait abordé la question de sa nécessité avec des représentants de l'AFC (voir ch. 2.3.3 du rapport d'activité 2010 de la Délégation des finances). Cette demande avait incité la Délégation des finances à suivre l'objet plus étroitement en prenant régulièrement acte des rapports d'étape. Elle s'est également fondée sur les rapports de révision du CDF qui, comme cela a été mentionné ci-dessus, avaient révélé d'importantes lacunes en 2008 et 2011. Celles-ci ont fait l'objet de plusieurs entretiens avec des représentants de l'AFC. En outre, en 2011 et en 2012, la sous-délégation compétente de la Délégation des finances a effectué deux visites d'information en lien avec INSIEME. A chacune de ces occasions, l'administration avait reconnu l'existence de problèmes, mais assuré qu'ils étaient sous contrôle et en passe d'être résolus. Pour la Délégation des finances, l'abandon du projet souligne l'importance d'une information exacte, claire et complète (voir ch. 1.2).

Fin novembre 2012, la Délégation des finances s'est informée auprès de la chef du DFF sur l'avancement des travaux lié à l'abandon du projet. L'AFC a planifié et entrepris la mise en œuvre de la réduction du personnel externe conformément aux dispositions contractuelles et réintégré dans la ligne les collaborateurs de l'AFC qui avaient été détachés, il a interrompu les appels d'offres OMC déjà lancés et résilié les contrats qui devaient l'être. La documentation du projet a été achevée et les parties réutilisables du projet ont été mises en sûreté. Tous les travaux restants devaient être achevés avant fin juillet 2013.

A fin octobre 2012, le coût de l'abandon se montait à 99,4 millions de francs. Le coût total ne devrait pas dépasser 105 millions de francs. L'exploitation des systèmes actuels est assurée jusqu'en 2017 et pourrait au besoin être prolongée jusqu'en 2019.

Suite des travaux

Après l'abandon du projet, il était clair pour les Commissions des finances et les Commissions de gestion de l'Assemblée fédérale que la débâcle du projet INSIEME allait devoir faire l'objet d'une analyse en profondeur afin d'en tirer des enseignements pour les prochains projets informatiques. Elles ont décidé de créer un groupe de travail commun chargé d'examiner le déroulement du projet INSIEME de 2001 jusqu'à son abandon à l'automne 2012 sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. La tâche du groupe de travail porte aussi bien sur les aspects de la gestion (art. 52 LParl) et des finances (art. 50 LParl).

Pour sa part, la Délégation des finances se tourne vers l'avenir: elle suivra le nouveau projet de l'AFC avec la plus grande attention. Dès son démarrage, elle définira en collaboration avec le CDF ses exigences concernant le flux d'informations et les rapports périodiques. Elle se penchera en particulier sur la structure et la pertinence du rapport relatif au contrôle de gestion et s'informerá de manière approfondie sur le démarrage du nouveau projet.

La Délégation des finances et les Commissions des finances ont accompagné le projet INSIEME très étroitement dès 2010. L'enquête du groupe de travail montrera dans quelle mesure la haute surveillance exercée par la Délégation des finances était quantitativement et qualitativement appropriée au projet INSIEME. Pour la Délégation des finances, il est d'une importance capitale que les enseignements qui seront tirés de cette enquête puissent être repris sans délai non seulement par la surveillance du nouveau projet informatique de l'AFC, mais également par la haute surveillance exercée sur tous les grands projets informatiques de la Confédération.

3.6.3 Visite d'information auprès de l'Administration fédérale des douanes

Lors de cette visite d'information auprès de l'AFD, la sous-délégation 1 s'est principalement intéressée à l'organisation, aux ressources financières et humaines, au contrôle de gestion et à l'informatique de cet office. Pour ce qui est des ressources, l'AFD a relevé l'intensification du trafic, les charges induites par des accords internationaux additionnels et l'augmentation du volume des prestations demandées par l'économie et présenté les économies réalisées au cours de ces neuf dernières années. La sous-délégation a constaté que l'AFD réaffecte ses ressources en permanence pour pouvoir respecter les priorités définies à l'échelon politique et s'adapter aux exigences changeantes.

Au cours de ces dernières années, le CDF a déjà émis plusieurs recommandations au sujet du système de contrôle interne (SCI) et l'AFD s'y est ralliée. Leur mise en œuvre a toutefois pris du retard en raison des structures décentralisées des AF et devrait être achevée vers la fin du premier semestre 2013. Pour la Délégation des finances il est essentiel qu'une administration de cette taille, dont le chiffre d'affaires se mesure en dizaines de milliards de francs, dispose d'un SCI efficace. Elle se félicite que les mesures entreprises soient menées à terme et se renseignera sur ce sujet en prenant connaissance des prochains rapports du CDF.

La Délégation des finances estime toutefois que l'informatique de l'AFD constitue une préoccupation plus importante. L'AFD voit dans l'informatique la possibilité de simplifier ses procédures, d'améliorer l'analyse des risques et, partant, de mieux cibler l'utilisation de ses ressources. L'AFD doit manifestement faire face à un engorgement du projet. Elle estime qu'il manque quelque 20 millions de francs pour le conduire à bonne fin. La Délégation des finances s'est demandé si cette situation était due à un manque de planification et quelles sont les mesures qui devraient être prises à l'échelon de l'AFD et du DFF. Elle a donc prié ce dernier de répondre à ses questions. Dans son avis, le département a souligné que l'AFD assume l'ensemble des tâches liées aux mouvements transfrontaliers. Ainsi, tous les projets informatiques qui touchent des tâches dont l'AFD est l'organe d'exécution à la frontière ont des répercussions sur son portefeuille de projets TIC. L'adhésion de la Suisse à Schengen, par exemple, est à l'origine d'un surcroît de travail considérable. Comme le DFF l'a fait remarquer, les ressources existantes ont jusqu'à présent permis à l'AFD d'atteindre les objectifs découlant de sa mission légale et des accords internationaux. En 2012, pour la première fois, l'AFD a été contrainte de repousser certains

projets en raison d'un budget TIC restreint et érodé par une augmentation constante des frais d'exploitation et de maintenance. Au printemps 2012, le DFF avait par conséquent chargé l'AFD de lui présenter une planification d'ensemble contraignante des TIC ainsi qu'un portefeuille de projets assorti de priorités. La planification établie depuis lors ayant montré que l'AFD va manquer de ressources, elle a, pour parer au plus pressé, demandé des moyens supplémentaires dans le cadre du supplément I au budget 2013 pour les projets les plus urgents.

Tenant compte des problèmes que la Confédération connaît avec sa stratégie informatique en général (voir ch. 2.3.1), la Délégation des finances a approfondi le sujet début 2013 lors d'un entretien avec la chef du DFF. A cette occasion, la délégation a appris que, en 2013, l'AFD aura besoin de 3,8 millions de francs supplémentaires pour les projets les plus urgents. Les autres demandes de ressources supplémentaires seront présentées au Conseil fédéral pour la première fois dans le cadre du nouveau processus Evaluation globale des ressources engagées dans le domaine des TIC. A l'avenir, c'est en effet au Conseil fédéral qu'il incombera de répartir les moyens consacrés aux TIC entre les départements en fonction de l'urgence et de l'importance de leurs projets respectifs. L'AFC est en train de préparer un programme consolidé pour la période couverte par le budget 2014 et le plan financier 2015 à 2017 qui tiennent compte des besoins à la fois financiers et en ressources humaines, afin de lui garantir les moyens dont elle a besoin pour assurer l'exploitation des TIC sur le long terme.

Pour la Délégation des finances, la situation de l'AFC en matière d'informatique est représentative de celle que connaissent nombreux autres services de l'administration fédérale: des moyens financiers sont investis des années durant pour le développement de l'informatique sans toutefois tenir (suffisamment) compte de l'augmentation des frais d'exploitation et de maintenance qui découlent de la complexité et du vieillissement croissants des systèmes. La planification globale, la définition des priorités et à la répartition des moyens entre les divers projets informatiques effectuées dans le cadre de la stratégie informatique de la Confédération sont donc de la plus haute importance.

3.6.4 Instructions 2024 concernant l'utilisation économique des bâtiments civils de la Confédération

En 2011, la Délégation des finances s'était déjà penchée sur les instructions 2024 concernant l'utilisation économique des bâtiments civils de la Confédération (ci-après: instructions 2024) approuvées par le Conseil fédéral en mai de la même année. Elle s'était dans l'ensemble ralliée aux objectifs de ces instructions. Elle avait toutefois relevé que ces dernières étaient formulées de manière très générale et ne mentionnaient pour ainsi dire aucun paramètre financier concret, raison pour laquelle elle avait prévu d'examiner les instructions 2024 de manière plus approfondie dans le courant de l'exercice 2012 (voir ch. 3.6.3 du rapport d'activité 2011 de la Délégation des finances).

A l'occasion de deux entretiens avec le directeur de l'OFCL, la Délégation des finances s'est renseignée de manière approfondie sur les éléments essentiels des instructions 2024. Elle s'est notamment penchée sur l'évolution du portefeuille d'immeubles, sur les répercussions des instructions 2024 sur les frais d'hébergement et la répartition géographique des immeubles, sur le rapport entre propriété et location des objets et les capacités des objets. La délégation a également pris acte de la volonté de l'OFCL de maintenir les frais calculés par poste de travail de bureau sous la barre des 13 000 francs par an en procédant à des investissements ciblés et en optimisant le portefeuille des immeubles. Avec un portefeuille inchangé, ces frais augmenteraient à 14 400 francs par an d'ici à 2024.

Lors d'un entretien avec la directrice de l'OFPER, la Délégation des finances a en outre voulu savoir comment cet office était associé à la planification de l'hébergement de l'administration fédérale. Elle a appris que l'élaboration des projections relatives aux besoins en postes de travail incombe à l'OFPER et que l'OFCL planifie les besoins en postes de travail en étroite collaboration avec l'OFPER, au besoin en y associant l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). La Délégation des finances se félicite des efforts entrepris par le DFF qui veille à ce que les connaissances les plus récentes en matière de conception des postes de travail – bureaux paysagés, postes de travail mobiles, télétravail, travail à temps partiel ou emplois partagés – soient déjà prises en compte lors de la planification de nouvelles constructions, de transformations ou de rénovations. Pour la Délégation des finances, le recours systématique aux techniques modernes permet d'endiguer les besoins croissants en surfaces de travail.

Pour la Délégation des finances, l'hébergement de l'administration fédérale est un sujet très important en raison de ses répercussions financières directes et indirectes. Elle estime en outre judicieux que, comme c'est le cas depuis deux ans, les Commissions des finances puissent examiner les messages sur les constructions de la Confédération. Cela permet d'assurer la prise en compte des aspects financiers des instructions 2024 et donne à la Délégation des finances la possibilité de continuer à suivre ce sujet en étroite collaboration avec les Commissions des finances.

3.7 Département fédéral de l'économie

3.7.1 Visite d'information auprès du SECO

Au printemps 2012, la Délégation des finances a pris connaissance d'un rapport du CDF sur la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (NPR) au moyen de conventions-programmes. Ce contrôle avait notamment pour but de vérifier le respect de la réorientation légale de la politique régionale (contenus des projets, surveillance et adéquation du contrôle de gestion) dans trois cantons. En résumé, le CDF a constaté que si les enveloppes budgétaires sont octroyées sur la base de la réalisation d'objectifs prédéfinis, la non-réalisation de ceux-ci demeure sans incidence juridique que ce soit à l'échelon de la Confédération (à l'égard des cantons) ou à celui des cantons (à l'égard des fournisseurs de prestations). Il a conclu que pour aller dans le sens des attentes initialement formulées et asseoir la NPR sur des contributions

forfaitaires, il faut poursuivre le développement du système d'objectifs et d'indicateurs, standardiser la procédure de rapports et induire un changement de culture correspondant.

La sous-délégation 3 a mis sa visite d'information d'août 2012 auprès du secteur Politique régionale et organisation du territoire du SECO à profit pour approfondir les constatations du CDF. Les entretiens sur l'organisation et l'application de la NPR ont laissé la sous-délégation sur une bonne impression. Elle souscrit à la stratégie de la Confédération qui a choisi d'axer la NPR sur les moyens et les régions, mais estime qu'elle peut encore être améliorée en ce qui concerne le contenu et la taille des projets. Elle estime en outre que la définition des objectifs et des indicateurs des conventions-programmes peut encore être améliorée. Leur formulation est parfois si générale qu'ils ne permettent aucune évaluation ou mesure précise. Dans certains cas, les résultats n'ont pas pu être mesurés étant donné que les liens de cause à effet n'ont pas pu être suffisamment mis en évidence ou que les valeurs cibles n'avaient pas été définies avec suffisamment de précision. La Délégation des finances estime par conséquent prioritaire de parfaire le système d'objectifs et d'indicateurs et souhaite que la question des sanctions en cas de non-réalisation des objectifs soit inscrite à l'agenda politique. Au chapitre de la charge de travail relative aux dépôts des demandes de subventions, la Délégation des finances a constaté que, dans de nombreux cas, les cantons sont fortement tributaires d'une aide extérieure. Elle estime donc qu'il serait judicieux d'examiner dans quelle mesure le système pourrait être simplifié afin d'alléger cette charge administrative. La Délégation des finances a en outre pris acte du fait que le Conseil fédéral voulait renoncer aux allègements fiscaux et que cet instrument avait finalement été intégré ultérieurement dans la NPR à la demande d'une majorité de cantons. Ces allègements fiscaux doivent toutefois être présentés de manière transparente.

Pour pouvoir évaluer la pratique en matière de subventions avec plus de précision, la sous-délégation a réclamé une liste des demandes rejetées. Le SECO établira cette liste sur la base des données collectées auprès des cantons et la fera parvenir à la Délégation des finances dans le courant du printemps 2013. La délégation s'est également aperçue que les demi-cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne n'avaient pas fait l'objet d'une présentation séparée dans un aperçu des versements péréquatifs effectués au titre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) dans le cadre de la NPR pour la période 2012 à 2015. La valeur informative de la liste s'en trouve biaisée étant donné que Bâle-Ville est un canton contributeur et Bâle-Campagne un canton bénéficiaire. La Délégation des finances a recommandé qu'à l'avenir les données relatives à ces deux cantons soient présentées séparément.

La Délégation des finances se réjouit de constater que le DEFR partage son évaluation relative à la formulation des objectifs et indicateurs mis en œuvre dans le cadre des conventions-programmes et souscrit aux mesures qu'il a prises pour garantir une utilisation des subventions conforme à la loi sans empiéter sur la marge de manœuvre voulue. Par ailleurs, le département a fait part de son scepticisme quant à des sanctions en cas de non-réalisation des objectifs étant donné que ceux-ci sont de nature politique et que l'appréciation de leur réalisation est fortement sujette à interprétation. Partant, le DEFR estime qu'il est important de trouver le bon équilibre entre confiance et mesures de surveillance et d'accompagnement. La Délégation des finances suivra cet objet en 2013 également.

3.7.2

SECO: SIFEM S.A.

Le SECO procède à de nombreux investissements dans des entreprises du secteur privé au titre de mesures de politique économique et commerciale dans le domaine de la coopération au développement. En 2005, pour améliorer l'efficacité et le professionnalisme de la gestion du portefeuille de ces investissements, le Conseil fédéral avait transféré la gestion des participations correspondantes du SECO à une société financière de développement externe, la SIFEM (*Swiss Investment Fund for Emerging Markets*), qui avait dans un premier temps été placée en mains privées. Les bases juridiques nécessaires ayant été créées, le Conseil fédéral a approuvé en mars 2010 sa transformation en institution autonome. Depuis août 2011, SIFEM S.A. est une société anonyme de la Confédération régie par le droit privé. Le but de la SIFEM est de contribuer au financement de petites et moyennes entreprises dans les pays en développement ou les pays émergents, en qualité d'actionnaire ou au moyen de prêts. La gestion opérationnelle du portefeuille de la SIFEM est assurée par Obviam S.A. (société de conseil en investissements). La Délégation des finances avait décidé de suivre étroitement la mise en place de la nouvelle SIFEM S.A. Dans son rapport d'activité 2010 (ch. 3.7.2), la délégation avait relevé l'importance de l'efficacité de la haute surveillance parlementaire exercée sur les unités décentralisées de la Confédération.

Fin mars 2012, la Délégation des finances s'est informée auprès du chef du DFE sur l'avancement de l'institutionnalisation de la SIFEM. Début septembre 2012 elle a approfondi certains aspects du rapport d'avancement annuel de la SIFEM lors d'un entretien avec le président du conseil d'administration de cette dernière et la directrice du SECO. La discussion a porté sur l'établissement et l'organisation de la SIFEM, le montant des frais administratifs, la structure du portefeuille (volume des investissements, répartition géographique), les effets sur le développement, la gestion des risques, la collaboration avec le SECO et avec Obviam, la stratégie de surveillance du SECO et l'indépendance des membres du conseil d'administration de la SIFEM. Les informations détaillées qui lui ont été communiquées ont permis à la Délégation des finances de constater que, à l'issue de sa première année d'exploitation, la SIFEM avance sur la bonne voie. La délégation a également demandé que la SIFEM lui fournisse de plus amples informations sur son portefeuille d'investissements et lui présente notamment une liste complète des mandats à risque. Par ailleurs, elle estime qu'il est trop tôt pour se prononcer définitivement sur la pertinence des structures mises en place. Elle approfondira ce point dans quelques années, sur la base des expériences que la SIFEM aura capitalisées d'ici là. La Délégation des finances a encore pris acte du fait que, l'année passée, le SECO a demandé une évaluation indépendante des effets du portefeuille des investissements sur le développement des pays concernés et que la SIFEM a élaboré une méthode permettant d'améliorer la précision de la quantification des risques de diverses positions.

La Délégation des finances continuera de suivre les activités de la SIFEM étroitement. En 2013, elle concentrera son attention sur l'évaluation des risques et les effets des investissements sur le développement des pays concernés.

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

3.8.1 Office fédéral des routes, routes nationales

Avec l'introduction de la RPT au 1^{er} janvier 2008, la propriété des routes nationales est passée des cantons à la Confédération. A cette date, l'Office fédéral des routes (OFROU) a pris le relais des cantons en matière de construction, d'entretien et d'exploitation des routes nationales. Dès le début, la Délégation des finances a accordé une attention toute particulière à ce domaine très important du point de vue financier. Elle s'était notamment intéressée aux nouvelles structures mises en place au sein de l'OFROU et aux répercussions financières du processus de transition. Elle voulait en particulier vérifier si les gains d'efficacité annoncés de quelque 100 millions de francs par an étaient effectivement réalisables. Au printemps 2009, la Délégation des finances s'était renseignée auprès de représentants de l'OFROU sur les domaines dans lesquels des gains pouvaient être réalisés en termes d'efficacité (amélioration du rapport coût/bénéfice) et de rationalité (renonciation à tout ce qui n'est pas indispensable) ainsi que sur les mesures permettant de les réaliser. Les économies estimées par l'OFROU se situaient dans une fourchette assez large et les gains d'efficacité découlant de l'optimisation des adjudications et de la centralisation des tâches de maître d'ouvrage ne pouvaient pas encore être évalués.

L'OFROU a présenté son rapport sur les nouvelles tâches de la Confédération dans le domaine des routes nationales et leurs effets en novembre 2011. Il a chiffré à 141 à 227 millions de francs les économies annuelles réalisées en matière de construction, d'entretien et d'exploitation des routes nationales, dont 110 à 180 millions de francs simplement en se limitant aux éléments fonctionnellement indispensables et juridiquement requis. Les effets de la centralisation des tâches de maître d'ouvrage ont été chiffrés à 7 à 8 millions de francs par an et ceux découlant de l'optimisation des adjudications à 24 à 39 millions de francs par an.

Chargé par la Délégation des finances de contrôler le contenu du rapport de l'OFROU, le CDF a jugé que les conclusions de l'office étaient claires, cohérentes et plausibles, même si la contribution de chacune des composantes au résultat global ne pouvait être calculée au franc près.

La Délégation des finances considère que l'économie annuelle de 100 millions de francs est un objectif atteint, même si le montant économisé ne peut pas être calculé avec précision.

3.8.2 Visite d'information auprès de l'Office fédéral de l'énergie

Dans le courant de l'automne 2012, la sous-délégation 2 a effectué une visite d'information auprès de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Sa sous-délégation était accompagnée de membres de la sous-commission 4 de la Commission des finances du Conseil des Etats. Essentiellement consacrée à la stratégie énergétique 2050, la visite a aussi permis à la sous-délégation de se pencher sur d'autres thèmes tels que le contrôle de gestion, la gestion des risques, la procédure suivie lors

des évaluations ou la gestion des contrats de l'office. A cette occasion, elle s'est également penchée sur les résultats de la dernière révision du CDF et sur les mesures de l'office visant à mettre en œuvre les recommandations de ce dernier.

La sous-délégation s'est en outre intéressée de près à l'exécution de la loi sur le CO₂ (en particulier au programme Bâtiments) et à la mise en œuvre de la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC). Elle estime que, dans certains domaines, l'exécution de la loi sur le CO₂ est manifestement très complexe. En ce qui concerne le programme Bâtiments – encadré par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) – elle a constaté que l'organisation à l'échelon cantonal est peu usuelle: le programme est mis en œuvre par une centrale placée sous l'égide de la Confédération des directeurs cantonaux de l'énergie. La sous-délégation a également été frappée non seulement par le grand nombre de demandes et de suspens dont l'administration génère une charge de travail considérable, mais également par les efforts, à ne pas sous-estimer, visant à concrétiser et mettre en œuvre les critères régissant l'exemption de la taxe pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie. La discussion a encore porté sur un rapport de révision du CDF datant de 2011 dans lequel ce dernier avait relevé une lacune de surveillance dans le domaine de la RPC.

La Délégation des finances a donc recommandé au DETEC d'examiner l'opportunité de simplifications aussi bien dans le domaine de la taxe sur le CO₂ que dans celui de la RPC et de lui faire part des mesures appropriées, en particulier à l'échelon de la législation. La délégation a brièvement abordé ce point fin novembre 2012, lors d'une discussion avec le chef du DETEC. A cette occasion, les représentants du département ont admis les observations de la Délégation des finances. En ce qui concerne le programme Bâtiments, ils ont attiré l'attention de la délégation sur la révision de la loi sur le CO₂ tout récemment adoptée qui permettra de procéder à des simplifications de procédures par voie d'ordonnance. Le DETEC estime que les charges de mise en œuvre du programme Bâtiment qui incombent à la Confédération sont raisonnables. L'OFEV a toutefois décidé de soumettre les charges facturées par les cantons à un examen. Par ailleurs, le DETEC a décidé d'examiner la question de l'extension à des entreprises supplémentaires de l'exemption de la taxe sur le CO₂ et de la taxe RPC dans le cadre de la stratégie énergétique 2050.

Depuis lors, la Délégation des finances a pris connaissance de la proposition de modification ponctuelle de la loi sur l'énergie présentée par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) qui propose d'augmenter le supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension. Cette modification permettrait de réduire considérablement la longue liste comportant plus de 21 000 projets en attente d'une décision relative à la demande de RPC. La modification prévoit par ailleurs une réduction des barrières bureaucratiques.

La Délégation des finances continuera de s'intéresser à la simplification des procédures et, au besoin, approfondira le sujet à partir de l'avis que le DETEC a remis sur le bref compte-rendu de la sous-délégation 2.

Les Commissions des finances des Chambres fédérales examinent les finances de la Confédération essentiellement sous l'angle du budget et du compte d'Etat. En revanche, la Délégation des finances exerce son mandat de haute surveillance de manière concomitante. Cette compétence lui permet au besoin d'intervenir en amont auprès du Conseil fédéral et de l'administration fédérale pour éviter qu'un objet évolue d'une manière qui ne serait pas souhaitable. Cet effet préventif porte ses fruits depuis de nombreuses années déjà et a contribué à inspirer davantage de discipline budgétaire. L'attitude toujours très restrictive et rigoureuse de la Délégation des finances lors de l'examen des affaires qui lui sont soumises joue un rôle important en la matière.

Il est inhérent à la tâche d'un organe de surveillance d'adopter une attitude fondamentalement critique et de faire principalement rapport sur des objets à l'origine de controverses ou de critiques. Cela ne doit pas faire oublier que, dans la plupart des cas qu'elle a examinés, la Délégation des finances a abouti à des conclusions positives. Elle se fait donc un devoir de remercier le Conseil fédéral et l'administration qui a géré le ménage fédéral avec beaucoup de soin et su utiliser les deniers publics de façon efficace.

Sans l'appui de son secrétariat et du Contrôle fédéral des finances, la Délégation des finances ne serait pas à même de remplir sa mission. Sa gratitude va donc aux collaborateurs du Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin pour tout le travail qu'ils ont fourni. Grâce à leur engagement et à leur énergie, la délégation est parvenue à venir à bout des nombreux objets soumis à sa surveillance et à atténuer les charges supplémentaires considérables découlant de certaines situations très complexes. Ses remerciements s'adressent au CDF pour tous les contrôles qu'il effectue. Comme à l'accoutumée, il a accompli sa tâche avec efficacité et dévouement.