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 2011

du 20 avril 2012

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

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

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.

20 avril 2012

Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:
Le président, Urs Schwaller, député au Conseil des Etats
La vice-présidente, Marina Carobbio Guscetti,
conseillère nationale

Résumé

Le présent rapport d'activité est consacré aux objets les plus importants qui ont occupé la Délégation des finances en 2011. Le résumé ci-après présente un bref tour d'horizon des thèmes qui ont tout particulièrement requis son attention.

Lors de l'examen de crédits et d'affaires concernant le personnel, la Délégation des finances accorde une grande importance à la fiabilité matérielle et formelle de l'échange d'informations avec le Conseil fédéral. La situation en la matière s'est améliorée depuis l'intervention de la délégation en mars 2010 (voir section 1.5 du rapport d'activité 2010). Un entretien avec la chancière de la Confédération a néanmoins montré que quelques ambiguïtés gênent encore les relations entre Conseil fédéral, départements et offices. La Délégation des finances approfondira ce sujet en 2012, lors d'une séance d'information auprès de la Chancellerie fédérale.

La Délégation des finances reconnaît 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 demande néanmoins que le Conseil fédéral veille à ce que toutes les allocations spéciales et spécifiques aux départements soient réexaminées et attend que le rapport annoncé propose des mesures claires. La Délégation des finances a en outre décidé de suivre de près le réexamen des régimes de retraite applicables à certaines catégories de personnel décidé par le Conseil fédéral dans le cadre du réexamen des tâches de la Confédération.

La Délégation des finances souscrit aux nouveaux principes régissant l'évaluation globale des ressources engagées dans le domaine du personnel décidés par le Conseil fédéral. Cet examen doit conduire à la création d'un instrument permettant au Conseil fédéral d'influer sur l'évolution de l'effectif de l'administration fédérale suffisamment en amont et de la présenter au Parlement en toute transparence. Elle est en particulier favorable à l'obligation dorénavant faite aux unités administratives de présenter les conséquences pour le personnel de manière circonstanciée lors de la rédaction de messages à l'attention des Chambres fédérales.

Dans le domaine des crédits, la Délégation des finances a, pour la première fois, dû donner son assentiment à un dépassement de crédit. En vertu de la loi fédérale sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires, tout dépassement de crédit supérieur à 5 millions de francs requiert désormais l'assentiment de la Délégation des finances.

En ce qui concerne les demandes de crédits supplémentaires urgents, la délégation a autorisé trois demandes de crédits supplémentaires pour un montant total de 23 millions de francs. Ce montant est nettement inférieur à la moyenne des années précédentes. Pour la Délégation des finances, ce résultat confirme qu'il est en règle générale possible de permettre au Parlement de se prononcer sur les demandes de crédits supplémentaires.

Cela fait plusieurs années que la Délégation des finances s'intéresse à la stratégie informatique de la Confédération. En 2011, elle a également accompagné l'élaboration par le Conseil fédéral de la nouvelle ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale. D'une manière générale, la Délégation des finances souscrit à l'orientation imprimée par le Conseil fédéral et à sa volonté d'assumer la responsabilité stratégique générale dans ce domaine crucial pour l'administration fédérale. Elle attend maintenant du Conseil fédéral qu'il mette ces nouveautés en œuvre de manière conséquente. Elle s'intéressera dorénavant aux effets concrets de ces nouveautés sur les grands projets informatiques de l'administration fédérale et à la mise en place des prestations standardisées, en particulier en ce qui concerne leur nature et le délai de leur introduction. La Délégation des finances continuera de suivre cette problématique de près.

Une étude avait montré qu'une grande partie des mandats à des experts externes sont adjugés de gré à gré et que toutes les procédures d'adjudication effectuées de gré à gré ne répondaient pas aux critères de la loi fédérale sur les marchés publics (voir par. 2.3.4 du rapport d'activité 2010). Fin 2011, le Conseil fédéral a présenté à la Délégation des finances les résultats d'une analyse approfondie et lui a présenté des mesures visant à améliorer la situation. Il a notamment décidé d'améliorer les instruments de gestion des acquisitions, de clarifier les responsabilités et les compétences en la matière et de développer le contrôle de gestion. Il a également décidé d'introduire un système de gestion des contrats dans tous les départements. En revanche, contrairement à ce qu'il avait initialement prévu, le Conseil fédéral a l'intention de renoncer à la mise en place d'un contrôle de gestion des acquisitions à l'échelon de la Confédération. La Délégation des finances se félicite des mesures d'amélioration proposée. Elle insiste toutefois sur la mise en œuvre d'un contrôle de gestion des acquisitions à l'échelon de la Confédération.

Dans le cadre d'une séance ordinaire, la Délégation des finances s'est informée auprès de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) sur les crédits en cours, sur le parc immobilier et sur les besoins de financement actuels et futurs. Elle a en particulier pu constater que la Genève internationale aura besoin de moyens considérables au cours des dix prochaines années pour réaliser des projets immobiliers et pour rénover des immeubles. Eu égard à ces constatations, la Délégation des finances a 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 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) s'est attelé à la rédaction d'un rapport correspondant. La Délégation des finances s'informerera en temps et en heure sur les répercussions financières de l'orientation future de la FIPOI.

Lors d'une visite d'information auprès de la Direction consulaire du DFAE nouvellement créée, la Délégation des finances s'est informée sur les objectifs de la réorganisation et les nouvelles structures. Elle a en particulier pu constater que la création de cette direction n'a pas eu d'incidence budgétaire et qu'un contrôle de gestion efficace a été mis en place. Lors de la discussion relative à l'organisation et aux tâches du réseau de représentation du DFAE à l'étranger, la Délégation des finances a pris connaissance de la création de centres consulaires régionaux. Elle

est plutôt sceptique en ce qui concerne cette mesure et estime que la qualité des prestations est très importante pour les Suisses à l'étranger. Il est donc indispensable que le DFAE évalue les répercussions de la centralisation des services consulaires avec précision. Par ailleurs, la Délégation des finances constate que la coordination à l'étranger des divers services suisses n'est pas encore satisfaisante. Elle se félicite que le Conseil fédéral partage son point de vue et 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.

Une visite d'information auprès de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) a montré que l'augmentation continue des financements de tiers de l'EPFL est le résultat de l'excellent positionnement international de l'école. La Délégation des finances constate qu'il est nécessaire de maîtriser la complexité croissante découlant de la multiplication des sources de financement de l'école et que les financements de tiers chargent également son budget de base en raison des frais généraux qui en découlent. L'EPFL s'efforce de maîtriser les charges administratives grâce à un contrôle de gestion aux structures légères, mais efficaces. La Délégation des finances a également pu constater le bon fonctionnement de la gestion des immeubles. Elle estime toutefois qu'il faut accorder la plus grande attention au coût du cycle de vie. Ainsi, à l'avenir, le Rolex Learning Center, financé en majorité par des fonds de tiers, va engendrer d'importants frais d'entretien. Par ailleurs, il faudra encore se pencher sur la problématique du regroupement sous un seul chapeau des tâches, compétences et responsabilités en matière immobilière.

Lors d'un audit effectué auprès de l'Office central du matériel historique de l'armée (OCMHA), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a constaté un certain manque de transparence et des problèmes de conduite. Ce dernier a recommandé à l'OCMHA de renforcer sa conduite et de rassembler les frais occasionnés dans un compte spécifique. La visite d'information de la Délégation des finances a confirmé ces lacunes, mais lui a également permis de constater que la solution prévue par la stratégie de mise en œuvre 2008 avait fait ses preuves et qu'il ne serait pas possible de remplir cette tâche sans le travail conséquent des fondations et des volontaires. La Délégation des finances se félicite de constater que le DDPS s'est attelé à la mise en œuvre des recommandations formulées par le CDF.

Etant donné qu'une partie importante du matériel historique de l'armée est entreposée à l'aérodrome de Dübendorf, la Délégation des finances a pris connaissance avec un intérêt particulier du rapport d'audit du CDF sur l'exploitation de l'aérodrome de Dübendorf qui révèle d'importantes lacunes: les compétences ne sont pas réglées avec suffisamment de clarté, des subventions sont versées sans base légale et les rapports de propriété et conditions d'utilisation ne sont pas non plus réglés de manière suffisamment claire. La Délégation des finances se penchera tout particulièrement sur cet objet en 2012.

La Délégation des finances s'est également renseignée sur l'avancement du projet informatique INSIEME. Elle a procédé à une visite d'information et s'est entretenue avec des représentants du Département fédéral de l'économie (DFE). Elle a constaté avec inquiétude que de nouveaux changements importants ont été effectués à

l'échelon de la direction du projet, que, trois ans après le démarrage du projet, l'architecture du projet a une nouvelle fois été remise en question et que les crédits restants ne parviendront plus qu'à réaliser les objectifs élémentaires du projet. La Délégation des finances est d'avis que la conduite du projet et les responsabilités financières au sein de l'Administration fédérale des contributions (AFC) ne sont pas réglées de manière suffisamment claire et que le projet avance trop lentement. Pour elle, il est inacceptable que les 150 millions de francs prévus ne permettent pas de réaliser une bonne partie des fonctionnalités initialement planifiées. L'AFC tente certes de respecter les délais et le cadre financier, mais elle le fait au détriment des objectifs et en réduisant ses exigences. Force est de constater que l'unification des systèmes informatiques de l'AFC, l'idée à la base du projet INSIEME, s'en trouve remise en question. La Délégation des finances examinera la situation une nouvelle fois en 2012.

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) exerce une surveillance sur les cantons en ce qui concerne les allègements relatifs à l'impôt fédéral direct alloués en application de la politique régionale. Dans le cadre de son audit, le CDF a relevé plusieurs lacunes, en particulier en ce qui concerne la coordination entre l'AFC et le SECO. Entre-temps, le SECO a élaboré une stratégie de surveillance détaillée des allègements fiscaux et une révision des principes régissant l'octroi de tels allègements a été planifiée. La Délégation des finances continuera de s'informer sur l'évolution du dossier à partir des contrôles de suivi du CDF.

Lors d'une visite d'information auprès de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), la Délégation des finances s'est penchée sur les tâches, l'organisation et les ressources de l'office. La Délégation des finances souscrit à la volonté clairement exprimée par la chef du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'assurer la conduite politique l'OFEV et de veiller à un aménagement cohérent de ses activités. Elle estime en outre judicieux d'examiner la structure de l'office dans le cadre du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale et se félicite de la décision du DETEC de régler, sans incidences budgétaires, la situation problématique du personnel financé par des crédits de biens et services.

La Délégation des finances a pris connaissance du premier rapport de l'OFEV relatif à l'avancement de la 3^e correction du Rhône. Elle a estimé que le contrôle de gestion et les rapports doivent encore être améliorés pour atteindre le niveau de qualité qui correspond à un tel projet. Partant, elle souscrit entièrement à la planification pluriannuelle des contrôles établie par le CDF.

Table des matières

Résumé	6502
Liste des abréviations	6508
1 Mandat et organisation	6511
1.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances	6511
1.2 Organisation de la Délégation des finances et objets traités	6511
1.3 Coopération avec le Contrôle fédéral des finances (CDF)	6512
1.4 Coordination avec les activités des commissions de surveillance	6514
1.5 Droit à l'information des commissions de surveillance	6515
1.6 Examen de crédits et d'affaires concernant le personnel	6515
2 Thèmes transversaux	6516
2.1 Personnel	6516
2.1.1 Place des allocations dans le régime d'indemnisation de l'administration fédérale, régimes de retraite applicables à certaines catégories de personnel	6516
2.1.2 Evaluation globale des ressources engagées en 2011 dans le domaine du personnel, nouveaux principes	6517
2.1.3 Rapport 2010 sur le salaire des cadres	6519
2.1.4 Autres affaires relatives au personnel	6520
2.2 Crédits	6521
2.2.1 Tribunal fédéral des brevets	6521
2.2.2 Direction du développement et de la coopération, assistance financière à des actions humanitaires	6522
2.2.3 Dépassements de crédit	6523
2.2.4 Autres crédits, vue d'ensemble	6523
2.3 Autres thèmes transversaux	6525
2.3.1 Stratégie informatique de la Confédération, révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale	6525
2.3.2 Adjudication de mandats à des experts externes, gestion des contrats	6527
3 Contrôles effectués par département	6528
3.1 Autorités et tribunaux	6528
3.1.1 Visite d'information auprès du Tribunal fédéral administratif	6528
3.2 Département fédéral des affaires étrangères	6530
3.2.1 Visite d'information auprès de la FIPOI	6530
3.2.2 Visite d'information auprès de la Direction consulaire	6531
3.2.3 Swiss business hubs, audit du CDF	6532
3.3 Département fédéral de l'intérieur	6534
3.3.1 OFSP: Renforcement de la surveillance des assureurs-maladie; TARMED	6534
3.3.2 OFAS: Appareils auditifs	6535
3.3.3 Visite auprès de l'EPF de Lausanne	6536

3.4 Département fédéral de justice et police	6538
3.4.1 Mise en œuvre des Accords d'association à Schengen et à Dublin	6538
3.4.2 fedpol: Projet AFIS	6539
3.4.3 Visite d'information auprès de l'Office fédéral des migrations; ressources et réorganisation	6540
3.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	6541
3.5.1 Informatique au DDPS	6541
3.5.2 Visite d'information auprès de l'Office central du matériel historique de l'armée/changement d'affectation de places d'armes et d'aérodromes militaires	6543
3.6 Département fédéral des finances	6544
3.6.1 Projet INSIEME, visite d'information auprès de l'Administration fédérale des contributions	6544
3.6.2 Visite d'information auprès de la Centrale de compensation suisse	6545
3.6.3 OFCL: Instructions 2024 concernant l'utilisation économique des bâtiments civils de la Confédération	6546
3.7 Département fédéral de l'économie	6547
3.7.1 SECO: Allégements relatifs à l'impôt fédéral direct, surveillance des cantons	6547
3.7.2 SECO: Franc fort	6549
3.8 Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	6550
3.8.1 Visite d'information auprès de l'Office fédéral de l'environnement	6550
3.8.2 OFEV: Correction du Rhône	6551
4 Remarques finales	6552

Liste des abréviations

ACF	Arrêté du Conseil fédéral
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AFIS	Système automatique d'identification des empreintes digitales
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision
ASRE	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
ASRE	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
BAC	Base d'aide au commandement
CdC	Centrale de compensation suisse
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CSI	Centre de services informatiques
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
CTI	Commission pour la technologie et l'innovation (fréquemment appelée Agence pour la promotion de l'innovation)
DC	Direction consulaire
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
Fedpol	Office fédéral de la police
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FTP	Arrêté fédéral du 20 mars 1998 relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
INSIEME	Projet informatique de l'AFC
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (loi sur l'armée, RS 510.10)

LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, RS 614.0)
LEH	Loi fédérale du 22 juin 2007 sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (loi sur l'Etat hôte, RS 192.12)
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)
LTBF	Loi du 20 mars 2009 sur le Tribunal fédéral des brevets (RS 173.41)
LTrans	Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence, RS 152.3)
NMG	Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
OCMHA	Office central du matériel historique de l'armée
ODM	Office fédéral des migrations
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel
OFROU	Office fédéral des routes
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFT	Office fédéral des transports
OIAF	Ordonnance du 26 septembre 2003 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale, RS 172.010.58)
OILC	Ordonnance du 5 décembre 2008 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (RS 172.010.21)
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
OPers-EPF	Ordonnance du Conseil des EPF du 15 mars 2001 sur le personnel du domaine des écoles polytechniques fédérales (ordonnance sur le personnel du domaine des EPF, RS 172.220.113)
OSEC	Office suisse d'expansion commerciale
R3	Projet 3 ^e correction du Rhône
RLC	Rolex Learning Center
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SIS II	Système d'information Schengen de deuxième génération
TAF	Tribunal administratif fédéral

TARMED	Tarif des prestations médicales
TFB	Tribunal fédéral des brevets
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne
VIS	Système d'information sur les visas

Rapport d'activité 2011 de la Délégation des finances des Chambres fédérales

1 Mandat et organisation

1.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances

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

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

Conformément à l'arrangement conclu en 2009 avec Le Conseil fédéral, certaines mesures relatives au traitement des cadres supérieurs de la Confédération exigent l'assentiment de la Délégation des finances (voir section 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 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. Ainsi, la Délégation de finances est informée au fur et à mesure des décisions du Conseil fédéral et reçoit les co-rapports correspondants (art. 154, al. 3, LParl).

En vertu des art. 34, al. 1, et 28, al. 1, de la loi sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0), la Délégation des finances est aussi chargée d'approuver, au nom et pour le compte du Parlement, des crédits de paiement urgents, appelés crédits supplémentaires avec avance ordinaire, et des crédits d'engagement urgents. De plus, en vertu de l'art. 34 LFC, la Délégation des finances est nouvellement aussi tenue d'approuver les dépassements de crédit de plus de 5 millions de francs (voir section 2.2).

1.2 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. En 2011, la Délégation des finances était composée des conseillers nationaux Arthur Loepfe (président), Marina Carobbio Guscetti et Bruno Zuppiger et des députés au Conseil des Etats Urs Schwaller (vice-président), Hans Altherr et Alain Berset.

- Le CDF apporte son soutien aux inspections des finances de l’administration fédérale et assurant 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. A l’exception des crédits de personnel, le CDF a établi son budget 2012 sur la base des directives de l’Administration fédérale des finances.

Le budget 2012 du CDF atteint environ 22,2 millions de francs, soit 1,1 million de francs (5,2 %) de plus que l’année précédente. Pour l’essentiel, cette augmentation des dépenses est due à l’augmentation des charges de personnel de 16,8 à 17,7 millions de francs (+5,3 %). Depuis la réorganisation en 2001 et malgré les nouvelles tâches de contrôle – péréquation des ressources et de la compensation des charges, vérification de l’adéquation des taux de la dette fiscale nette applicables aux décomptes de la TVA – et l’accroissement de la charge de travail en rapport avec l’examen du compte d’Etat, l’effectif du CDF est resté stable à 92 postes. Il n’y a pas non plus eu de changement en ce qui concerne le classement des fonctions dans l’échelle des traitements. Toutefois, les améliorations des traitements que la Confédération a décidées au cours de ces dernières années ont pesé sur le crédit de personnel. En 2011, le CDF a par conséquent été obligé de prendre plusieurs mesures pour ne pas dépasser le crédit budgétaire. Il a notamment introduit un moratoire d’embauche de plusieurs mois en cas de vacance et renoncé au versement de primes de prestations. Cette situation l’a empêché de repourvoir certains postes dans les domaines de la construction et des achats ainsi que dans le centre de compétence pour les contrôles de rentabilité. A long terme, de telles vacances conduisent à une perte d’efficacité sensible dans le domaine de ses compétences fondamentales. Pour enrayer cet effritement, il est indispensable de proposer une augmentation mesurée du crédit de personnel dans le cadre du budget 2012. De plus, force est de constater que l’âge moyen élevé du personnel du CDF génère des cotisations élevées à Publica et aux assurances sociales. La Délégation des finances s’est informée de manière approfondie sur les motifs qui justifient l’augmentation du crédit de personnel du CDF et a approuvé son budget 2012 sans opposition.

Accès aux rapports du CDF

En vertu de la loi sur la transparence (LTrans), le CDF est, sur demande, tenu de publier ses rapports d'audit. Au cours de l'exercice écoulé, la presse dominicale a souvent cité des passages des rapports du CDF. Ce dernier estime que cette situation a poussé les services contrôlés à retenir des informations pour éviter de voir des détails délicats s'étaler dans la presse, ce qui rend difficile l'exécution de son mandat légal. La Délégation des finances partage ces préoccupations. Elle a donc prié le chef du Département fédéral des finances (DFF) d'affranchir le CDF du champ d'application de la LTrans au moyen d'une dérogation. Dans un avis de droit, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a toutefois conclu que les conditions qui auraient permis au Conseil fédéral d'édicter une telle dérogation par voie d'ordonnance n'étaient pas réunies. Il a en effet estimé que les possibilités légales en vigueur permettant déjà, sous certaines conditions, de restreindre ou d'interdire l'accès à des documents officiels étaient suffisantes pour éviter de gêner le travail du CDF de façon disproportionnée tout en garantissant – ce qui est foncièrement souhaitable – un degré élevé de transparence.

La Délégation des finances a abordé le sujet lors d'une discussion avec des représentants du Département fédéral de justice et police (DFJP). Ayant pris acte de l'avis de droit de l'OFJ, elle a néanmoins chargé le CDF de procéder à une appréciation de la situation et de lui présenter l'objet une nouvelle fois avant fin 2012.

La Délégation des finances est d'avis que les rapports de confiance entre le CDF et les services contrôlés jouent un rôle important pour la transparence de l'information et que, partant, les préoccupations du CDF doivent être prises au sérieux. La Délégation des finances suivra cette problématique avec attention.

1.4 Coordination avec les activités des commissions de surveillance

Les commissions et délégations de surveillance exercent la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale (art. 50 ss LParl). Les tâches correspondantes revêtent dès lors un caractère universel. 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 2011, 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.

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 section 1.5 ci-après).

La coordination est parfois assurée de manière ciblée par l'échange de représentants à l'échelon des sous-commissions ou groupes de travail. Ainsi, depuis 2009, un groupe de travail des Commissions de gestion se penche sur la gestion des risques par la Confédération. Pour éviter les chevauchements, un membre de la Délégation des finances a participé aux travaux de ce dernier.

1.5 Droit à l'information des commissions de surveillance

En 2009, le Conseil fédéral a remis en question le droit à l'information des Commissions de gestion (CdG) et leur a refusé l'accès à des documents dans le cadre de leurs enquêtes. En janvier 2010, les CdG ont par conséquent décidé de déposer une initiative parlementaire visant à clarifier la situation relative au droit à l'information des commissions de surveillance et la CdG-E a préparé un projet de loi en conséquence. En 2011, après quelques amendements seulement, les Chambres fédérales ont adopté ce projet à une forte majorité et la modification correspondante de la LParl est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2011. Les nouvelles dispositions accordent notamment aux CdG un meilleur accès aux documents du Conseil fédéral (pour de plus amples détails à ce sujet, voir le rapport annuel des CdG du 27 janvier 2012, objet parlementaire 12.004).

Pour la Délégation des finances, cette révision de la LParl n'a rien changé du point de vue matériel: les décisions du Conseil fédéral et les propositions et co-rapports des départements qui les accompagnent lui sont communiqués au fur et à mesure. Ce qui est nouveau, c'est que la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion doivent fixer ensemble les modalités de la transmission, de la consultation et de l'archivage des documents concernés. Comme cela a déjà été relevé à la section 1.4, la convention du 6 décembre 2006 entre la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion a été modifiée dans ce sens.

1.6 Examen de crédits et d'affaires concernant le personnel

Au cours des années précédentes, l'examen de crédits et d'affaires concernant le personnel rencontré certaines difficultés en ce qui concerne la remise en temps utile de la documentation nécessaire. En mars 2010, la Délégation des finances s'est adressée au Conseil fédéral dans le but de lui faire part des contingences pratiques auxquelles elle est soumise pour traiter les affaires concernées avec le soin requis. Le Conseil fédéral a compris les préoccupations de la délégation et, fin mai 2010, a donné à la Chancellerie fédérale l'instruction d'envoyer dès leur signature les ACF relatifs aux crédits et affaires concernant le personnel à la Délégation des finances (voir section 1.5 du rapport d'activité 2010). Entre-temps, la situation s'est certes améliorée, mais, pour certains crédits, la délégation n'était pas toujours certaine de disposer des informations les plus récentes. Cela est manifestement dû au traitement d'objets courants – dans lesquels crédits et personnel ne sont qu'accessoirement concernés – au sein des départements qui transmettent leurs demandes directement au Conseil fédéral, sans passer par tous les services concernés du DFF. D'une façon générale, elle a constaté que, dans ce domaine, la collaboration avec la Chancellerie

fédérale et les départements était perfectible. La Délégation des finances a donc abordé ce sujet lors d'un entretien avec la chancelière de la Confédération d'où il est ressorti que quelques ambiguïtés gênent encore les relations entre Conseil fédéral, départements et offices.

La Délégation des finances accorde une grande importance à la fiabilité matérielle et formelle de l'échange d'informations avec le Conseil fédéral. Elle prévoit par conséquent d'approfondir ce sujet en 2012, lors d'une séance d'information auprès de la Chancellerie fédérale.

2 Thèmes transversaux

2.1 Personnel

2.1.1 Place des allocations dans le régime d'indemnisation de l'administration fédérale, régimes de retraite applicables à certaines catégories de personnel

L'effectif de la Confédération est très hétérogène. Les régimes dérogatoires hérités du passé et les diverses indemnités qui en découlent sont encore nombreux. La Délégation des finances s'est déjà exprimée sur le sujet dans son rapport d'activité 2010 (voir par. 2.1.1).

La Délégation des finances reconnaît que les allocations sont un instrument important du système de rémunération de la Confédération. Il donne la flexibilité nécessaire à un régime d'indemnisation relativement rigide. La délégation ne veut toutefois pas d'une généralisation d'allocations spéciales et spécifiques aux départements qui conduirait à un manque de transparence inopportun dans le cadre du régime d'indemnisation de la Confédération. C'est pour cette raison que la Délégation des finances est favorable à une vérification systématique de toutes les catégories d'allocations dans le but de les supprimer chaque fois que c'est possible. Elle se félicite des mesures telles que l'examen des allocations de vol du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) que le Conseil fédéral a prises à cet égard.

En 2011, la Délégation des finances a abordé la problématique ses allocations avec le chef du DFF et la directrice de l'Office fédéral du personnel (OFPER). Le DFF lui a présenté une énumération complète de toutes les allocations versées dans l'administration fédérale. Le département lui a remis une vue d'ensemble par catégorie (allocations conformément à la loi sur le travail, allocations versées en raison de particularités liées à la fonction ou au marché de l'emploi, allocations versées en raison de particularités liées l'organisation du travail ou allocation pour l'exécution de mandats légaux en dehors de l'administration fédérale, allocations spéciales et spécifiques aux départements). En 2010, toutes ces allocations se sont montées à 109 millions de francs, dont 85,75 millions de francs pour les allocations spéciales et spécifiques aux départements.

La Délégation des finances ne partage pas le point de vue du DFF qui estime qu'il n'y a pas lieu de modifier la pratique en matière d'allocations, cela même si le versement d'allocations est toujours subordonné à l'accord du DFF, voire du Conseil fédéral.

En se fondant sur les documents qu'elle a reçus et sur ses discussions avec les représentantes du DFF et de l'OPPER, la Délégation des finances a réaffirmé sa position à l'attention du Conseil fédéral. Ce dernier lui a expliqué que le système des allocations spéciales et spécifiques aux départements est conçu de façon modulaire et harmonisées les unes par rapport aux autres, ce qui complique sa simplification. Cela étant, le Conseil fédéral a également précisé que les départements concernés et l'OPPER sont disposés à discuter avec la Délégation des finances de la marche à suivre et de rendre compte des résultats de l'examen avant fin 2012.

La délégation se félicite en outre de la décision du Conseil fédéral d'adapter les régimes de retraite applicables à certaines catégories de personnel dans le cadre du réexamen des tâches de la Confédération. Dans ce domaine, la Délégation des finances est d'avis qu'il faut viser une solution qui, en plus d'un allègement financier pour la Confédération, apporte plus de transparence.

La Délégation des finances reconnaît que les allocations sont un instrument important du système de rémunération de la Confédération en donnant la flexibilité nécessaire à un régime d'indemnisation relativement rigide. Elle demande néanmoins que le Conseil fédéral veille à ce que toutes les allocations spéciales et spécifiques aux départements soient réexaminées avant fin 2012 et attend que le rapport annoncé propose des mesures claires. La Délégation des finances a en outre décidé de suivre de près le réexamen des régimes de retraite applicables à certaines catégories de personnel décidé par le Conseil fédéral dans le cadre du réexamen des tâches de la Confédération.

2.1.2 Evaluation globale des ressources engagées en 2011 dans le domaine du personnel, nouveaux principes

Dans son rapport d'activité 2010, la Délégation des finances avait déjà fait part de son inquiétude quant à l'augmentation de l'effectif de l'administration fédérale constatée depuis 2007 et s'était félicitée que le Conseil fédéral ait chargé le DFF de soumettre à un examen le processus d'évaluation annuelle globale des ressources engagées dans le domaine du personnel. Pour la délégation, cet examen doit conduire à la création d'un instrument permettant au Conseil fédéral d'influer sur l'évolution de l'effectif de l'administration fédérale suffisamment en amont et de la présenter au Parlement de manière claire et au moyen de comparaisons sur plusieurs années. Elle estime qu'il est indispensable que le Parlement puisse décider de nouvelles tâches en connaissant le mieux possible les besoins en ressources supplémentaires dans le domaine du personnel.

En mai 2011, le Conseil fédéral a fixé de nouveaux principes régissant l'évaluation globale des ressources engagées dans le domaine du personnel. La Délégation des finances en a pris connaissance en juin 2011. Les principes les plus importants sont les suivants:

- 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. Les unités administratives sont également tenues de présenter les conséquences pour le personnel découlant des amendements apportés aux projets lors des délibérations parlementaires.
- Le principe actuel de l’évaluation globale est maintenu. La première proposition de budget remise au Conseil fédéral donne une vue d’ensemble consolidée des propositions de tous les départements.
- 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. Les départements sont ensuite chargés de montrer comment ils entendent mettre cette réduction en œuvre dans le cadre du budget du personnel.

Dans son rapport d’activité 2009 déjà, la Délégation des finances avait demandé de renforcer le rôle de l’OFPER lors de l’appréciation des propositions des départements effectuées dans le cadre de l’évaluation globale annuelle des ressources engagées dans le domaine du personnel. Elle souscrit donc aux deux postes supplémentaires qui ont été octroyés à l’OFPER à partir de 2012 pour une durée limitée à fin 2015. Il faudra attendre pour savoir si ce renforcement de l’OFPER permettra d’atteindre les résultats attendus dans ce domaine.

L’évaluation globale des ressources engagées en 2011 dans le domaine du personnel montre que, par rapport au budget 2011, les charges de personnel de l’administration fédérale inscrites au budget 2012 ont augmenté de 2,8 %.

La Délégation des finances souscrit aux nouveaux principes régissant l’évaluation globale des ressources engagées dans le domaine du personnel décidés par le Conseil fédéral. Elle est tout particulièrement favorable à l’obligation dorénavant faite aux unités administratives de présenter les conséquences pour le personnel de manière transparente et circonstanciée lors de la rédaction de messages à l’attention des Chambres fédérales. Pour la Délégation des finances, il est indispensable que le Parlement puisse décider de nouvelles tâches en connaissance des besoins en ressources supplémentaires dans le domaine du personnel.

2.1.3

Rapport 2010 sur le salaire des cadres

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. Le rapport sur le salaire des cadres donne à la Délégation des finances une vue d'ensemble transparente de la rémunération et des autres conditions contractuelles convenues avec les membres des organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération.

Au cours de ces dernières années (voir rapports d'activité 2010 et 2009), ce rapport annuel a été amélioré et complété à plusieurs reprises conformément aux souhaits de la délégation, par exemple en ce qui concerne la présentation de la part salariale variable et les commentaires de l'OFPER. Dans ce cadre, elle a également invité le Conseil fédéral à assumer la responsabilité qui incombe à la Confédération en sa qualité de propriétaire et d'analyser ses stratégies sous l'angle des différences par rapport aux systèmes de rémunération d'entreprises comparables.

A l'issue de l'examen du rapport 2009 sur le salaire des cadres, la Délégation des finances avait estimé que la transparence n'était pas encore suffisante dans le domaine des holdings et des filiales. Elle avait donc chargé le CDF de procéder à une évaluation correspondante dans le cadre de son programme annuel 2011. Elle avait également insisté sur la nécessité d'une pratique la plus homogène possible et empreinte de retenue ce qui concerne la prévoyance professionnelle et les prestations annexes pour tous les cadres.

La directrice de l'OFPER a indiqué que, pour les entreprises et établissements de la Confédération, plusieurs départements, s'appuyant sur l'ordonnance sur les salaires des cadres, s'attacheront dès que possible à mieux harmoniser leurs politiques de rémunération des organes dirigeants et les prestations accordées par l'employeur aux cadres.

A la demande de la Délégation des finances, le CDF a donc examiné les points mentionnés ci-après à partir d'un échantillon d'entreprises et d'établissements de la Confédération (Assurance suisse contre les risques à l'exportation – ASRE, Conseil des EPF, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne – EPFL, FINMA, Inspection fédérale de la sécurité nucléaire – IFSN, Institut fédéral de la propriété intellectuelle – IPI, Office suisse d'expansion commerciale – OSEC, Pro Helvetia, PUBLICA, Suisse Tourisme):

- Evolution de l'effectif et des charges de personnel de 2006 à 2010
- Comparaison de la rémunération de fonctions choisies des unités examinées avec les valeurs de référence de l'administration fédérale centrale (pour l'exercice 2010)
- Appréciation du rapport annuel sur le salaire des cadres

La Délégation des finances a pris connaissance du rapport du CDF début 2012. Dans son rapport, le CDF a constaté que, de 2006 à 2010, la croissance des effectifs des entreprises et établissements examinés a été supérieure à celle de l'administration fédérale centrale. Il a en outre relevé que, s'ils sont tous pertinents, les systèmes de rémunération des organisations examinées se distinguent nettement les uns des autres. A partir de la rémunération en 2010 de huit fonctions choisies, le CDF a

procédé à une comparaison d'une part entre unités examinées elles-mêmes et, d'autre part, entre celles-ci et l'administration fédérale centrale. Si la médiane des rétributions des unités décentralisées se situe en règle générale dans la fourchette appliquée à l'administration fédérale centrale, il n'en va pas de même pour les minima et les maxima pour lesquels le CDF a constaté d'importants écarts. En raison de leur statut juridique spécifique, les rapports que les unités décentralisées adressent au Conseil fédéral et au Parlement diffèrent quelque peu.

Les rapports sur les salaires des cadres et le commentaire de l'OFPER qui l'accompagne donnent à la Délégation des finances une bonne vue d'ensemble de la rémunération et des autres conditions contractuelles convenues avec les membres des organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération. La Délégation des finances estime 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.

2.1.4 Autres affaires relatives au personnel

En vertu de l'Arrangement sur la surveillance des affaires relatives au droit du personnel conclu entre la Délégation des finances et le Conseil fédéral (Arrangement 2009), les départements sont tenus de soumettre les affaires relatives au personnel suivantes à l'approbation de la délégation: affectation de postes aux classes de salaire 32 et supérieures ou passage de postes existants dans les classes de salaire 32 ou supérieures, mise à la retraite anticipée d'employés occupant des postes des classes 32 et supérieures dans le cadre de restructurations, primes liées au marché de l'emploi, changement de la dénomination de certaines fonctions en directeur adjoint ou secrétaire général adjoint et versement d'indemnités de départ supérieures à un salaire annuel pour les postes de toutes les classes de salaire.

Fin août 2011, l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a soumis à la Délégation des finances un projet de convention avec le juge fédéral que l'Assemblée fédérale n'avait pas réélu en juin 2011. Le projet prévoyait le versement d'une indemnité de départ. La situation juridique du cas de figure n'étant pas clair, la délégation a finalement approuvé le projet de convention en se fondant sur l'art. 79, al. 3 et 7, de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3) en relation avec l'art. 26, al. 2, LParl qui dispose que les Chambres fédérales (en l'occurrence représentées par la Délégation des finances) exercent la haute surveillance sur l'ensemble des finances de la Confédération (art. 26, al. 2, LParl). La délégation a choisi cette manière de faire pour éviter de créer un précédent et a prié la Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale de clarifier les modalités en cas de non-réélection, non seulement pour les juges fédéraux, mais aussi pour toutes les fonctions donnant lieu à une élection pour un mandat à durée déterminée. La Commission judiciaire a souscrit aux constatations de la délégation et a invité les Commissions des affaires juridiques à examiner la suite à leur donner.

En se fondant également sur l'Arrangement 2009, les départements sont tenus de soumettre à la Délégation des finances les nouvelles dispositions réglementaires relatives au statut du personnel (telles que règlements ou ordonnances sur le personnel) des entités autonomes ainsi que les modifications apportées à celles-ci avant de présenter leurs propositions au Conseil fédéral. A la demande de la délégation, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) lui a soumis après coup la modification de l'ordonnance sur le personnel du domaine des EPF (OPers-EPF, RS 172.220.113) que le Conseil fédéral avait approuvée en février 2011 et qui était entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2011. Simultanément, le chef du DFI a présenté à la Délégation des finances une demande de dérogation à l'Arrangement 2009 pour l'OPers-EPF. La délégation a examiné ladite ordonnance en septembre 2011 et a suivi la demande de dérogation que le DFI lui avait présentée. Ainsi, le département peut désormais renoncer à soumettre préalablement à la Délégation des finances les mesures salariales du domaine des EPF lorsqu'elles sont identiques ou inférieures à celles décidées pour l'administration fédérale. La délégation doit être informée de telles mesures salariales immédiatement après la décision du Conseil fédéral. La Délégation des finances a rendu le chef du DFI attentif au fait que la dérogation ne saurait s'appliquer aux modifications autres que celles concernant les mesures salariales.

La Délégation des finances s'est également penchée sur l'ordonnance sur le personnel de la Fondation Pro Helvetia. Le DFI s'est rallié à la recommandation de la délégation qui proposait que l'article relatif au droit de signaler et à la protection (art. 14, al. 4) soit reformulé en s'inspirant de l'art. 22a LPers. Fin novembre 2011, le Conseil fédéral a décidé de faire entrer l'ordonnance sur le personnel de la Fondation Pro Helvetia en vigueur le 1^{er} janvier 2012 ou, au plus tard, en même temps que la loi sur l'encouragement de la culture.

2.2 Crédits

2.2.1 Tribunal fédéral des brevets

En vertu de la loi du 20 mars 2009 sur le Tribunal fédéral des brevets (LTFB, RS 173.41), le Tribunal administratif fédéral (TAF) met son infrastructure à la disposition du Tribunal fédéral des brevets (TFB) et lui fournit le personnel nécessaire à l'accomplissement de ses tâches administratives. Au printemps 2011, dans le cadre du supplément I au budget 2011, le Conseil fédéral a demandé un crédit supplémentaire d'environ 2,1 millions de francs dont un crédit provisoire ordinaire d'un montant d'un million de francs. Le crédit supplémentaire a été demandé pour le financement des tâches en relation avec la mise en place du TFB en invoquant que les ressources nécessaires à cet effet n'avaient pas pu être prises en compte dans le budget 2011 puisque leur nécessité n'était apparue qu'après les débats parlementaires.

La Délégation des finances s'est entretenue avec des représentants du TAF pour s'informer sur les raisons à l'origine de cette demande de crédit. Elle a en particulier voulu savoir pourquoi les ressources nécessaires n'avaient pas pu être inscrites au budget ordinaire et connaître les motifs justifiant la demande du crédit provisoire. C'est non sans un certain étonnement qu'elle a appris qu'il a fallu attendre assez longtemps avant de savoir qui serait chargé des travaux préparatoires en vue de la mise en place du TFB. Ce n'est que fin septembre 2010 que le DFF a prié le TAF de

préparer une demande de crédit dans le cadre du supplément I au budget 2011 pour couvrir les dépenses correspondantes.

Eu égard aux dépenses effectuées entre-temps, la Délégation des finances est en fin de compte parvenue à la conclusion qu'il fallait approuver le crédit provisoire demandé. Elle relève toutefois qu'elle est d'avis que les travaux préparatoires n'ont pas été effectués avec le soin nécessaire. La délégation a en outre jugé que la mise en place du TFB au 1^{er} janvier 2012 était une solution inutile et chère puisque générant des frais supplémentaires pour un semestre, frais qui auraient pu être évités en repoussant cette installation à la fin du premier semestre 2012, c'est-à-dire au moment du déménagement du TAF à Saint-Gall. La Délégation des finances a fait part de sa perplexité à ce sujet sans une lettre adressée au Conseil fédéral. Dans sa réponse, celui-ci a toutefois constaté que, en vertu de l'art. 142 LParl, il était tenu de reprendre tels quels les projets de budget des tribunaux fédéraux et que, partant, il n'avait pas la compétence de se prononcer sur l'urgence des suppléments. Il a en outre ajouté que les ressources nécessaires n'ont pas été annoncées suffisamment tôt pour qu'il puisse les inscrire au budget 2011 et qu'il n'aurait pas été possible de solliciter une augmentation de crédit puisque le besoin en ressources pour l'exercice 2011 n'avait pas encore été établi de manière définitive.

La Délégation des finances a pris acte de la réponse du Conseil fédéral. Elle continue toutefois de penser qu'une planification soigneuse aurait permis d'éviter le crédit provisoire ordinaire, voire de se passer du crédit supplémentaire et qu'en retardant l'ouverture TFB d'un semestre, il aurait été possible de faire une économie substantielle.

Lors de l'entretien avec des représentants du TAF, la Délégation des finances a également abordé la question de l'effectif du TFB. (Voir par. 3.1.1 pour de plus amples informations à ce sujet.)

2.2.2 Direction du développement et de la coopération, assistance financière à des actions humanitaires

L'année dernière, la famine sévissant dans la Corne de l'Afrique a pris des proportions catastrophiques. Durant l'été 2011, les Nations Unies ont estimé que plus de 12 millions de personnes avaient besoin d'une aide d'urgence. Fin août 2011, face à l'ampleur dramatique de cette famine, le Conseil fédéral a décidé de renforcer l'aide de la Suisse en faveur des victimes de la sécheresse dans cette partie de l'Afrique, en particulier pour soutenir des programmes alimentaires en faveur des enfants sous-alimentés des camps de réfugiés, des communes d'accueil au Kenya et des habitants du Sud de la Somalie. Il a habilité le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) à demander un crédit supplémentaire de 20 millions de francs en le chargeant simultanément de compenser 15 millions de francs à l'interne.

Lors d'un entretien avec des représentants du DFAE et de la Direction du développement et de la coopération (DDC), la Délégation des finances s'est informée sur le contexte de cette demande de crédit supplémentaire. Les renseignements qu'elle a reçus ne laissaient aucun doute quant à la nécessité et l'urgence de la demande. La délégation a toutefois estimé que la totalité du montant devait être compensée au sein du DFAE. Après avoir reçu un certain nombre d'informations de l'Administration fédérale des finances (AFF), la Délégation des finances a donné son aval au

crédit supplémentaire de 20 millions de francs, en liant toutefois son consentement à l'obligation de compenser l'intégralité de la somme au sein du DFAE. Le 5 septembre 2011, l'AFF a confirmé que 20 millions de francs du crédit «Autres charges d'exploitation» du DFAE avaient été bloqués.

2.2.3 Dépassesments de crédit

La loi fédérale du 17 décembre 2010 sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires est en vigueur depuis le 1^{er} mai 2011. L'acte modificateur unique introduit également des modifications dans la loi sur les finances (LFC, RS 611.0). Désormais, en vertu de l'art. 34 LFC, tout dépassement de crédit supérieur à 5 millions de francs requiert l'assentiment de la Délégation des finances.

Il n'y avait qu'un seul dépassement de crédit supérieur à 5 millions de francs à fin 2011. Ce dépassement de 8,6 millions de francs concernant l'Office fédéral des routes (OFROU) découle du fait que le projet d'élimination du goulet d'étranglement sur la route nationale entre Blegi et Rütihof relève de deux crédits distincts. En effet, la répartition des coûts a été modifiée par rapport au budget. Ainsi, à fin 2011, la part des coûts imputables à l'aménagement et l'entretien des routes était supérieure au budget alors que les coûts imputés à l'élimination des goulets d'étranglement des routes nationales – financés par le fonds d'infrastructure – ont été inférieurs au budget. Le dépassement de crédit a donc été neutre pour l'ensemble du budget de la Confédération et a servi à garantir une imputation correcte des coûts aux crédits concernés (respect du principe de la spécialité). Globalement, les dépenses consenties par l'OFROU en 2011 pour l'élimination des goulets d'étranglement des routes nationales sont demeurées nettement en deçà du budget. Ce dépassement de crédit n'a par conséquent pas provoqué de dépenses supplémentaires par rapport au budget 2011.

2.2.4 Autres crédits, vue d'ensemble

Les demandes de crédits supplémentaires avec avance ordinaire susmentionnées mises à part, la Délégation des finances n'a eu à se pencher que sur une seule autre demande pour un montant d'un million de francs (Swissmint, achat de métaux). Ainsi, en 2011, la Délégation des finances a autorisé trois crédits supplémentaires pour un montant total de 22 millions de francs. Ce montant est nettement inférieur à la moyenne des années précédentes.

La loi fédérale du 17 décembre 2010 sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires mentionnée au paragraphe précédent a introduit un nouvel alinéa (al. 4) à l'art. 34 LFC en vertu duquel l'Assemblée fédérale peut être convoquée en session extraordinaire dans un délai d'une semaine après l'assentiment de la Délégation des finances lorsque le crédit provisoire demandé est supérieur à 500 millions de francs. Les 6 milliards de francs débloqués pour soutenir UBS, par exemple, seraient entrés dans le champ d'application de cette nouvelle disposition.

Pour la Délégation des finances, le fait que seuls trois crédits supplémentaires aient été demandés en procédure urgente durant l'année écoulée est le résultat réjouissant de son attitude restrictive en la matière. L'urgence et la non-prévisibilité étaient données dans deux cas. La Délégation des finances a émis un certain nombre de réserves uniquement ce qui concerne le crédit en faveur du TFB. Par rapport aux années précédentes – au cours desquelles la Délégation des finances avait à réitérées reprises dû rappeler au Conseil fédéral les conditions que les demandes d'avance doivent respecter –, force est de constater que la situation s'est nettement améliorée. La Délégation des finances se voit confortée dans son opinion qu'il est en règle générale possible de permettre au Parlement de se prononcer sur les demandes de crédits supplémentaires.

Tableau 1

Evolution des crédits supplémentaires* avec incidence financière octroyés de 2002 à 2011

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)
2002	1 250	2,4	584	47	1 778
2003	684	1,3	424	62	1 886
2004	631	1,2	227	36	1 821
2005	317	0,6	42	13	1 461
2006	750	1,4	360	41	366
2007	7 369	13,3	a) 7 194	98	1 276
2008	6 554	11,5	b) 6 137	94	805
2009	c) 593	1,0	103	17	2 136
2010	396	0,6	69	17	1495
2011	d) 340	0,3	23	7	2043

*) 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)

2.3

Autres thèmes transversaux

2.3.1

Stratégie informatique de la Confédération, révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale

La Délégation des finances souscrit à l'orientation que le Conseil fédéral a donnée à la nouvelle stratégie informatique de la Confédération. La délégation s'intéresse à ce sujet depuis 2008 et s'est fréquemment entretenue avec le Conseil fédéral, les chefs des départements concernés et leurs spécialistes (voir également rapports d'activité 2008, 2009 et 2010). Etant donné que les conclusions des organes de surveillance ne concordent pas toujours sur tous les points, la Délégation des finances a toujours accordé une importance toute particulière à la coordination avec les Commissions des finances.

Il arrive fréquemment que la Délégation des finances doive se pencher sur des projets informatiques de l'administration fédérale dont les structures de conduite et l'organisation de projet présentent des insuffisances et qui génèrent des coûts supplémentaires (voir notamment le par. 3.6.1 consacré au projet informatique INSIEME). Eu égard à ces expériences, la délégation insiste pour que les responsabilités relatives à l'informatique de l'administration fédérale soient non seulement clairement attribuées, mais également assumées. En développant la nouvelle stratégie informatique de la Confédération et en procédant à la révision en parallèle de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF, RS 172.010.58), le Conseil fédéral a fait preuve de détermination. La Délégation des finances se félicite de constater qu'il a décidé d'assumer la responsabilité stratégique générale dans ce domaine crucial pour l'administration fédérale.

En septembre 2011, dans la mesure où elle s'est intéressée de près au sujet durant ces dernières années, la Délégation des finances s'est permis de soumettre au Conseil fédéral trois réflexions fondamentales concernant la révision en cours de l'OIAF.

Premièrement, la Délégation des finances est convaincue qu'un pilotage stratégique centralisé de l'informatique dans l'administration fédérale est indispensable, partant qu'il est judicieux de définir des exigences pour des prestations standardisées. Ce pilotage stratégique incombe indéniablement au Conseil fédéral. La Délégation des finances est néanmoins d'avis que la responsabilité de la mise en œuvre de la stratégie et des standards contraignants doit être confiée à une structure décentralisée à l'échelon des départements. Le Conseil fédéral a confirmé que l'OIAF révisée prévoit une répartition claire des responsabilités de pilotage et précisé que les départements assumeront de manière décentralisée la responsabilité du pilotage de leurs applications spécifiques. Comme c'est le cas pour d'autres processus de support (tels que logistique, finances ou personnel), le DFF assumera une responsabilité transversale pour les technologies de l'information et de la communication (TIC). Pour le Conseil fédéral, ce modèle de pilotage répond aux besoins de l'administration fédérale.

Deuxièmement, la Délégation des finances estime qu'en ce qui concerne l'efficacité et l'efficacé des prestations standardisées le partage des responsabilités est théorique et ne peut être mis en œuvre. Elle est en outre d'avis que le fait de séparer la responsabilité en matière d'investissements de celle relative aux charges d'exploitations n'est pas pertinent. Quant à la conduite opérationnelle centralisée de l'infor-

matique de la Confédération, le gain d'efficacité – non chiffré – annoncé doit être mis en parallèle avec les charges liées à la complexité du système – difficiles à estimer – et surtout avec le fait qu'il n'est plus possible d'établir clairement les responsabilités relatives à l'efficacité de l'informatique mise en place. Le Conseil fédéral a clairement indiqué que l'OIAF révisée centralise la responsabilité relative à l'efficacité uniquement dans le domaine des prestations standardisées, et que, dans tous les autres domaines, les départements et les offices gardent l'entière responsabilité du pilotage. Il a également précisé qu'au cas où les évaluations relatives aux besoins des départements et de la Chancellerie fédérale aboutiraient à des appréciations différentes, il faudrait en tenir compte dans la définition des prestations standardisées concernées. Le Conseil fédéral a adapté le projet de révision de l'OIAF de manière à ce que la responsabilité des frais d'exploitation soit décentralisée lorsque la gestion des quantités et de la qualité est également assurée à l'échelon des unités administratives décentralisées.

Troisièmement, 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. Toutefois, dans une perspective globale, la Délégation des finances est d'avis qu'il ne serait pas judicieux d'opter pour une direction opérationnelle centralisée uniquement pour pouvoir garantir le respect des standards. A cet égard, elle estime plutôt que le recours aux instruments de contrôle et de pilotage de la conduite stratégique centralisée, par exemple à l'échelon du processus budgétaire, serait plus approprié. Le Conseil fédéral a indiqué que le pilotage centralisé des prestations centralisées devait être évalué dans la perspective des environnements institutionnel et culturel de l'administration fédérale et que la nouvelle OIAF et la stratégie 2012 à 2015 en matière de TIC visent, d'une part, l'instauration d'une gestion de projet et d'un contrôle de gestion transversal pour l'ensemble de l'administration fédérale et, d'autre part, la mise en place d'un contrôle de qualité pour les projets clés, ce qui sera également utile dans la perspective de l'appréciation des prestations standardisées à l'échelon de la Confédération. Pour le Conseil fédéral, il appartient à la ligne de faire respecter les exigences en matière de TIC.

La Délégation des finances souscrit à l'orientation que le Conseil fédéral a donnée à la nouvelle stratégie informatique de la Confédération et à la nouvelle ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale. Elle se félicite de constater qu'il a décidé d'assumer la responsabilité stratégique générale dans ce domaine crucial pour l'administration fédérale. La Délégation des finances attend maintenant du Conseil fédéral qu'il mette ces nouveautés en œuvre. Elle s'intéressera dorénavant aux effets concrets de ces nouveautés sur les grands projets informatiques de l'administration fédérale. La Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de lui remettre un rapport à ce sujet à la fin du premier semestre 2012. Elle s'intéressera également à la mise en place des prestations standardisées, en particulier en ce qui concerne leur nature et le délai de leur introduction.

2.3.2

Adjudication de mandats à des experts externes, gestion des contrats

Dans son rapport d'activité 2010, la Délégation des finances s'était déjà exprimée sur la question de la gestion des contrats au sein de l'administration fédérale centrale ainsi que, à partir d'un cas particulier, sur l'adjudication de mandats à des expertes externes (voir par. 2.3.3 et 2.3.4 du rapport d'activité 2010).

La Délégation des finances avait demandé au Conseil fédéral de lui fournir une vue d'ensemble sur les mandats d'experts adjugés de gré à gré en 2009 et en 2010, dont le montant dépassait le seuil en vigueur. Eu égard au nombre de ces mandats, le Conseil fédéral avait reconnu qu'il était indispensable de prendre des mesures. Fin 2011, il a présenté à la délégation les résultats d'une analyse approfondie et lui a présenté des mesures visant à améliorer la situation.

L'analyse effectuée a montré que toutes les procédures d'adjudication effectuées de gré à gré ne répondaient pas aux critères de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP, RS 172.056.1), même si, dans l'ensemble, les départements ont observé les règles applicables aux procédures d'adjudication. En 2009 et 2010, le volume des adjudications de gré à gré dépassant le seuil limite a atteint respectivement 370,8 et 249,1 millions de francs. Ces montants correspondent respectivement à 7,5 et 4,9 % de tous les paiements effectués par la Confédération pour des prestations commerciales.

Le Conseil fédéral avait lancé le projet de «Contrôle de gestion stratégique des acquisitions» en 2007 déjà. Outre la mise en place d'une statistique centralisée des achats, la rationalisation du processus d'achat et le renforcement de la formation initiale et de la formation continue, le projet avait également pour but de fixer les exigences minimales en matière de gestion opérationnelle des contrats et de définir un contrôle de gestion stratégique des achats. Les améliorations apportées par le projet étaient placées sous le signe du développement d'une série d'instruments destinés à appuyer les processus d'adjudication et à fournir des informations spécifiques au sujet des achats.

Afin de poursuivre sur la voie de l'amélioration, le Conseil fédéral veut procéder à de nouvelles optimisations dans les trois domaines suivants: poursuivre le développement des instruments de gestion des acquisitions, améliorer les acquisitions – en particulier en réglant clairement les responsabilités et les compétences à l'échelon des offices – et développer le contrôle de gestion des acquisitions à l'échelon des départements. A cet égard, le Conseil fédéral a laissé les départements libres de décider l'introduction, au cours de ces trois prochaines années, d'un système de gestion des contrats.

En janvier 2012, lors de l'examen relatif à l'introduction d'un système de gestion des contrats standardisé à l'échelon de la Confédération, le CDF a constaté que, contrairement à ce qu'il avait initialement prévu, le Conseil fédéral a l'intention de renoncer à la mise en place d'un contrôle de gestion des acquisitions à l'échelon de la Confédération et de laisser aux départements le soin de définir et de mettre en place leur propre contrôle de gestion des acquisitions. La Délégation des finances et le CDF sont toutefois favorables à une conception globale du contrôle de gestion stratégique des acquisitions. Ils estiment que, pour des considérations de coût et d'utilité, une renonciation définitive à un tel contrôle de gestion remettrait en ques-

tion l'introduction dans tous les départements d'un onéreux système informatisé de gestion des contrats.

D'une manière générale, la Délégation des finances se félicite des mesures d'amélioration que le Conseil fédéral a présentées dans le but d'améliorer les acquisitions effectuées par l'administration fédérale. Elle insiste toutefois sur la mise en œuvre d'un contrôle de gestion des acquisitions à l'échelon de la Confédération, comme cela avait été initialement prévu. La Délégation des finances fera part de ses attentes au Conseil fédéral.

3 Contrôles effectués par département

3.1 Autorités et tribunaux

3.1.1 Visite d'information auprès du Tribunal fédéral administratif

Le 1^{er} janvier 2007, le TAF a repris les activités assumées jusque-là par 36 commissions fédérales et services de recours pour former une seule autorité judiciaire indépendante. Le défi représenté par le regroupement de ces organes, la mise en place des structures et de l'organisation, mais aussi le déménagement prévu de Berne à Saint-Gall ont été, pour la Délégation des finances, l'occasion de procéder à une visite d'information auprès du TFA en août 2007 (voir par. 5.1.1 du rapport d'activité 2007). En 2009, la Délégation des finances s'est en outre intéressée à la révision effectuée en par le CDF auprès du TAF (voir par. 3.1.2 du rapport d'activité 2009). En août 2011, représentée par sa sous-délégation 1, la Délégation des finances s'est informée de la situation lors d'une nouvelle visite d'information au siège de Berne.

Selon les explications des représentants du TAF, toutes les conditions pour un transfert et la poursuite en bon ordre de l'exploitation sur le nouveau site à Saint-Gall sont remplies, informatique incluse. Les frais de déménagement proprement dits se monteront à 1,3 million de francs et seront intégralement pris en charge par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). En revanche, le TAF doit assumer lui-même les frais relatifs aux travaux préparatoires (conception, planification et conseil) budgétisés à quelque 30 000 à 40 000 francs. Sur le nouveau site de Saint-Gall, le TAF assumera certaines tâches jusque-là assurées par l'OFCL. Il a donc institué, au sein du Secrétariat général, une nouvelle unité organisationnelle chargée de l'exploitation et de la sécurité du bâtiment. La réorganisation ne devrait toutefois pas entraîner de charges de personnel plus élevées, essentiellement du fait de la réduction du nombre de secteurs du Secrétariat général et du réexamen de la classification des postes.

L'incertitude planait encore quant au nombre de collaborateurs à recruter dans la région de Saint-Gall. Le défi découle notamment du fait que, pour près de la moitié, les collaborateurs du TAF ont indiqué dans le cadre d'une enquête effectuée au printemps 2011, qu'ils n'étaient pas disposés à déménager à Saint-Gall ou, pour certains d'entre eux, seulement pour une période passagère. Pour garantir un minimum de continuité, le TAF avait prévu d'offrir à chaque collaborateur qui demeure-

rait à son service au moins jusqu'à fin 2013 une indemnité de déménagement de 5000 francs au titre d'incitation. Eu égard à l'absence de base légale et pour ne pas créer de précédent au sein de l'administration fédérale, la Délégation des finances a estimé que cette mesure n'était pas pertinente. Elle a toutefois laissé aux Commissions des finances le soin de trancher cette question relevant de leur compétence budgétaire. Lors de l'examen du budget 2012, l'indemnité de déménagement n'a finalement pas trouvé grâce devant le Parlement.

La Délégation des finances a également pris connaissance du fait que, depuis 2007, le nombre d'affaires en suspens a reculé d'un tiers. Force est toutefois de constater que le TAF aura encore besoin de temps pour se mettre complètement à jour. Les bonnes expériences avec les postes de juges supplémentaires à durée déterminée liés à la procédure d'entraide administrative relative à l'affaire UBS ont permis au TAF de tirer des enseignements utiles. Néanmoins, la Délégation des finances estime que le potentiel de progrès n'a pas encore été épuisé et qu'il serait judicieux de raccourcir les procédures encore trop longues, particulièrement dans le domaine de l'asile. Les représentants du TAF ont indiqué qu'ils partageaient les réserves de la délégation et l'ont assurée que le tribunal était disposé à apporter son soutien à toutes les solutions conformes à l'Etat de droit qui permettront d'accélérer les procédures. A cet égard, les représentants ont souligné que le TAF s'était fixé comme objectif d'être en mesure de traiter 80 % des affaires entrantes dans le délai d'une année, sans augmentation de ressources.

La Délégation des finances s'est également penchée à plusieurs reprises sur les travaux relatifs à la mise en place du nouveau TFB qui, entre-temps a ouvert ses portes à Saint-Gall le 1^{er} janvier 2012 (voir par. 2.2.1 relatif au crédit supplémentaire). La délégation avait estimé que la disposition en vertu de laquelle le TAF met son infrastructure et le personnel à la disposition du TFB au prix de revient était appropriée. Elle s'est opposée à l'intention du TFB qui souhaitait constituer sa propre administration et engager son propre secrétaire général et le personnel du greffe, à la suite de quoi, le Tribunal fédéral a cherché une solution consensuelle avec le TAF et le TFB. En vertu de cette solution, le TFB engage désormais lui-même les greffiers dont il a besoin et l'un d'entre eux est chargé d'effectuer les tâches qui, d'un point de vue institutionnel, ne peuvent pas être déléguées au TAF. Le personnel du greffe est engagé par le TAF. Cette solution a permis de tenir compte des objections de la Délégation des finances.

La Délégation des finances a pris acte du fait que le déménagement du TAF de Berne à Saint-Gall est en bonne voie. A ses yeux, il est important que le nouveau modèle d'organisation du secrétariat général n'entraîne pas de charges supplémentaires et permette d'améliorer son efficacité. La Délégation des finances continuera en outre de suivre l'évolution de la liquidation des affaires en suspens. Elle apportera son soutien à chaque mesure susceptible d'accélérer les procédures.

3.2

Département fédéral des affaires étrangères

3.2.1

Visite d'information auprès de la FIPOI

En mai 2011, dans le cadre d'une séance ordinaire, la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). L'objectif de la visite était de faire le point sur l'évolution de la situation depuis la visite de la sous-délégation 2 en août 2008 (voir par. 3.2.1 du rapport d'activité 2008).

La FIPOI est une fondation de droit privé créée par la Confédération et le canton de Genève. Le but de la fondation est de mettre divers immeubles dans le canton de Genève à la disposition des organisations internationales. La Confédération soutient la FIPOI financièrement et le canton de Genève met gratuitement du terrain à sa disposition. La FIPOI est soumise à la surveillance fédérale des fondations. Il est à noter toutefois que, depuis trois ans, le CDF assume seul le mandat de révision. Depuis sa fondation en 1964 jusqu'au 31 décembre 2010, la Confédération a accordé à la FIPOI des prêts pour un montant total de 758 millions de francs et lui a fait des donations à hauteur de 372 millions de francs. Au 31 décembre 2010, la FIPOI devait 378 millions de francs à la Confédération.

En vertu de la loi du 22 juin 2007 sur l'Etat hôte (LEH, RS 192.12) et de ses statuts, la FIPOI est habilitée à accorder aux bénéficiaires institutionnels des prêts de construction sans intérêts et remboursables dans un délai de 50 ans. Elle peut également leur louer des locaux et les conseiller en matière de construction et d'entretien d'immeubles. Les prêts de la FIPOI et, partant, de la Confédération n'ont pas toujours été accordés sans intérêts. Les conditions en vigueur ont été décidées par le Parlement pour augmenter l'attrait de la Genève internationale. En outre, lors de projets de construction de bénéficiaires institutionnels financés par la Confédération, la FIPOI ne leur facture pas de frais de conseil.

A la suite de cette visite, la Délégation des finances s'est informée de manière approfondie sur les crédits en cours, sur le parc immobilier et sur les besoins de financement actuels et futurs. Elle a 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 la rénovation d'immeubles d'organisations internationales sises à Genève. Pour ces dix prochaines années, les frais d'entretien sont estimés à plus d'un milliard de francs. Eu égard à ces constatations, la Délégation des finances a 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 Conseil fédéral a répondu que le DFAE avait été chargé de lui remettre un rapport correspondant dans le courant de 2012, rapport assorti de recommandations concrètes quant à l'attitude de la Suisse à l'égard des éventuelles demandes d'aide d'organisations internationales souhaitant rénover leurs immeubles.

La Délégation des finances accorde une grande importance aux activités de la FIPOI importantes pour la Genève internationale. Elle souscrit en outre aux mesures contribuant à accroître la transparence des divers instruments de financement et des modalités de paiement. La Délégation des finances s'informerera en temps et en heure sur les répercussions financières de l'orientation future de la FIPOI. A cet égard, elle accordera une attention particulière à la répartition des tâches et des compétences entre la Confédération, d'une part, et le canton et la ville de Genève, d'autre part.

3.2.2 Visite d'information auprès de la Direction consulaire

Les demandes en matière de prestations consulaires sont en augmentation ces dernières années en raison d'une mobilité croissante de la population suisse. Pour y répondre, le DFAE a institué la Direction consulaire (DC) début juin 2011. Les tâches qui sont confiées à la DC étaient auparavant assumées par deux directions. Pour renforcer le service public, exploiter des synergies et mieux faire face aux demandes à venir, le département a estimé qu'un regroupement de ces activités sur un seul pôle s'imposait.

Lors d'une visite d'information effectuée fin août 2011 auprès de la nouvelle direction, la sous-délégation 1 de la Délégation des finances s'est renseignée sur son organisation et sur les objectifs de la réorganisation. Les structures, les ressources et les projets en cours de la nouvelle unité ont constitué l'un des points forts de la discussion. La sous-délégation a notamment pu constater que la création de la DC n'a pas eu d'incidence budgétaire et qu'un contrôle de gestion efficace a été mis en place pour encadrer les nouveaux crédits. Il est encore trop tôt pour dire si la nouvelle organisation permet de réaliser des gains d'efficacité. La sous-délégation a néanmoins l'impression que la mise en œuvre de ces nouvelles structures constitue un pas dans la bonne direction.

L'organisation et les tâches du réseau de représentation du DFAE à l'étranger ont constitué le second point fort de la visite. La Délégation des finances a pu constater que ce réseau est l'un des plus denses au monde. L'environnement de politique extérieure en constante mutation rend indispensables un réexamen et des adaptations constants. En outre, la tendance est au déplacement vers les pays émergents d'une partie des ressources jusqu'ici consacrées à l'Europe. Etant donné qu'il n'est pas possible de consacrer plus de moyens pour répondre à l'augmentation du volume des services consulaires et comme les structures des représentations n'étaient pas optimales sous l'angle du catalogue des prestations consulaires, le DFAE a décidé de créer des centres consulaires régionaux pour exploiter des synergies et assurer un service public de proximité qui soit efficace. Le DFAE a prévu de compenser l'éloignement géographique parfois important que la nouvelle structure peut imposer à certains d'entre eux au moyen de mesures d'accompagnement. La Délégation des finances est plutôt sceptique en ce qui concerne cette centralisation. Elle est d'avis que la qualité des prestations est très importante pour les Suisses à l'étranger et ne doit pas être mise en péril par des réorganisations réalisées principalement pour des motifs économiques.

La Délégation constate en outre que la coordination à l'étranger des divers services suisses implantés travaillant dans un même pays n'est pas encore satisfaisante. Elle estime qu'un regroupement de ces services dans les mêmes immeubles permettrait de réaliser d'importantes économies, raison pour laquelle elle se félicite que le Conseil fédéral partage son point de vue et 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. Le DFAE est conscient de la problématique et a défini une série de mesures à réaliser en collaboration avec tous les partenaires concernés.

La Direction consulaire nouvellement créée a laissé la Délégation des finances sur une bonne impression. Elle estime que le DFAE doit évaluer les répercussions de la centralisation des services consulaires avec précision. Par ailleurs, elle continuera de s'informer régulièrement sur la coordination de la présence de la Suisse à l'étranger et sur les gains en synergie pour un montant de 30 millions de francs par an à réaliser à l'échelon du réseau des représentations à l'étranger.

3.2.3 Swiss business hubs, audit du CDF

En vertu de la loi du 6 octobre 2000 sur la promotion des exportations (RS 946.14), le Département fédéral de l'économie (DFE) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) chargent l'OSEC de la promotion des exportations et de la place économique suisse en lui confiant un mandat de prestations. Actuellement, ils octroient annuellement à l'OSEC 17 millions de francs au titre de la promotion des exportations et 4,7 millions de francs au titre de la promotion de la place économique suisse. Ce dernier montant est complété par la contribution des cantons qui versent 1,3 million de francs par an.

Le DFAE est le plus important partenaire de l'OSEC en ce qui concerne les activités à l'étranger, d'une part parce que les représentations de la Confédération à l'étranger ont notamment pour mission de base de contribuer à la promotion des exportations et, d'autre part, parce que l'OSEC peut compter sur l'appui du réseau constitué par les 18 Swiss business hubs qui, à deux exceptions près, sont tous gérés par le DFAE. Les Chambres fédérales ont par ailleurs confirmé que l'OSEC doit promouvoir les exportations en s'appuyant sur le réseau extérieur de la Confédération.

Depuis début 2010, la Délégation des finances s'est penchée sur plusieurs rapports d'audit du CDF portant sur plusieurs Swiss business hubs (Brésil, Etats-Unis, ASEAN et Chine). Dans ces rapports, le CDF a essentiellement critiqué les problèmes relevant des finances et de la comptabilité, la mise en œuvre insatisfaisante de l'accord entre le DFAE et le DFE et la charge de travail insuffisante de certains hubs.

Lors de sa séance ordinaire de la fin du mois de juin 2011, la Délégation des finances s'est entretenue à ce sujet avec le chef du DFE et le secrétaire général du DFAE. Elle a fait part des conclusions qu'elle a tirées de ces discussions dans une lettre adressée au Conseil fédéral qui portait essentiellement sur les deux points mentionnés ci-après:

- La double subordination des Swiss business hubs (DFAE et DFE/SECO/OSEC) est à l’origine d’un manque de clarté dans les domaines de la conduite et des responsabilités et, de l’avis de la Délégation des finances, appelle des mesures: l’organisation et les structures de conduite du réseau extérieur doivent être clairement définies pour améliorer la défense des intérêts de la Suisse à l’étranger. A cet égard, il faut notamment décider où la Suisse doit être présente et les prestations qui doivent être disponibles à ces différents endroits et définir clairement les compétences et les responsabilités qui s’y rapportent.
- La Délégation des finances a émis des doutes concernant l’extension aux Swiss business hubs de la discipline des transferts en vigueur au DFAE tant il est vrai que, pour rendre de bons services aux entreprises suisses, les hubs doivent pouvoir compter sur des collaborateurs disposant sur place d’un réseau de contacts étendu. Or, la discipline des transferts gêne la constitution de tels réseaux qui ne peut se faire qu’à long terme.

Dans sa réponse du mois d’octobre 2011, le Conseil fédéral a observé que les mesures immédiates (essentiellement dans les domaines de l’information, de la formation et de la surveillance) prises par le DFAE dans la foulée du contrôle des Swiss business hubs de Chicago et de Singapour afin de remédier aux déficiences administratives et financières ont déployé un effet immédiat, comme cela ressort par ailleurs du rapport du CDF relatif à son audit du Swiss business hub implanté en Chine.

Le Conseil fédéral a également reconnu que l’actuelle double subordination des Swiss business hubs au DFAE et à l’OSEC agissant sur mandat du DFE et du SECO était relativement complexe. Il a néanmoins relevé que le DFAE, le DFE et l’OSEC avaient affiné leur collaboration au cours de ces dernières années, permettant de réaliser des améliorations sensibles. Le Conseil fédéral s’est tout de même rallié à la conclusion de la Délégation des finances qui est d’avis qu’il est encore possible d’améliorer la situation. Fin 2011, les mandats de prestation conclus entre le SECO et l’OSEC pour la période 2012 à 2015 et l’accord entre le DFAE et l’OSEC portant sur la collaboration au sein du réseau extérieur durant la période 2012 à 2015 ont été renouvelés. Le Conseil fédéral a fait part de son intention de vouloir clarifier les compétences et les responsabilités en la matière au moyen d’un nouvel accord-cadre entre le DFAE et le DFE/SECO portant sur la coopération en matière de promotion des exportations au sein du réseau extérieur.

Contrairement à la Délégation des finances, le Conseil fédéral est d’avis qu’il faut maintenir l’application de la discipline des transferts au personnel suisse des business hubs, essentiellement pour les deux raisons exposées ci-après:

- Outre la capacité de développer et d’entretenir un réseau de contacts et l’offre de services destinés aux entreprises suisses sur les marchés étrangers, les tâches confiées aux représentants suisses nécessitent une certaine indépendance vis-à-vis de l’Etat hôte et de ses institutions. Une rotation régulière du personnel suisse des hubs, cadres compris, permet de prévenir d’éventuels conflits d’intérêts susceptibles de découler d’enchevêtrements très étroits dans l’Etat hôte.
- Le personnel local engagé par les Swiss business hubs pour assister les responsables suisses permet d’assurer l’entretien à long terme du réseau de contacts, malgré la rotation du personnel en provenance de Suisse.

La Délégation des finances se félicite que le Conseil fédéral ait décidé, fin 2011, de régler la problématique de la double subordination des Swiss business hubs et de clarifier les structures de conduites et la question des responsabilités au moyen d'un nouvel accord-cadre entre le DFAE et le DFE/SECO portant sur la coopération en matière de promotion des exportations au sein du réseau extérieur. La Délégation des finances s'informerait en temps opportun de l'évolution de ce dossier à partir des contrôles de suivi que le CDF a prévu d'effectuer.

3.3 Département fédéral de l'intérieur

3.3.1 OFSP: Renforcement de la surveillance des assureurs-maladie; TARMED

A l'issue de sa visite d'information auprès de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) en été 2010, la Délégation des finances avait déjà indiqué dans son rapport d'activité 2010 qu'elle était favorable à une simplification du système des primes pour rendre la surveillance dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins plus efficace et plus transparente, raison pour laquelle elle s'était félicitée de l'orientation générale donnée par le DFI, en particulier en ce qui concerne le renforcement de la surveillance exercée sur les assureurs-maladie. En novembre 2010, la délégation s'était en outre penchée sur le rapport du CDF sur le TARMED et avait estimé que les recommandations de ce dernier méritaient d'être examinées, raison pour laquelle elle avait invité tous les partenaires concernés à se joindre à la discussion politique en y apportant des propositions concrètes et pertinentes élaborées à partir des constatations du CDF.

Fin mars 2011, la Délégation des finances s'est entretenue sur les deux sujets avec le directeur de l'OFSP et ses collaborateurs. Elle n'a pas été entièrement satisfaite des renseignements qui lui ont été donnés. Début septembre 2011, à l'occasion d'un nouvel entretien avec le chef du DFI, la délégation a constaté que la stratégie du DFI dans le domaine du TARMED ne prévoyait aucune intervention du Conseil fédéral dans un futur proche. Elle s'est donc adressée au chef du DFI et au Conseil fédéral pour faire entendre ses revendications.

- La Délégation des finances a estimé que l'OFSP devait libérer des ressources pour permettre de traiter les négociations tarifaires en priorité. Elle a également souhaité que le Conseil fédéral assume ses responsabilités en la matière et, dans la mesure où les bases légales en vigueur ne le lui permettaient pas, qu'il soumette au Parlement les modifications législatives qui s'imposent.
- En revanche, la Délégation des finances a considéré que la question de la surveillance exercée sur les assureurs-maladie sociaux était moins prioritaire que la problématique ci-dessus et s'est contentée de demander au DFI d'accorder l'attention nécessaire à la maîtrise des coûts lors de la création du nouvel organe de surveillance.

Début novembre 2011, le chef du DFI a informé la Délégation des finances sur l'avancement des deux objets et indiqué que le projet de loi fédérale sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale (LSAMal) pourra être soumis aux Chambres

fédérales dès 2012. La LSAMal réglera également l'organisation et les compétences de l'organe de surveillance.

Contrairement à ce que le Conseil fédéral avait demandé, les partenaires tarifaires n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur une stratégie de révision du TARMED avant fin septembre 2011. Eu égard aux désaccords importants et à la complexité de l'objet, une révision rapide d'ici à fin 2012 est un objectif qui paraît désormais très ambitieux. Le DFI s'est montré prêt à intervenir pour faire aboutir la révision du TARMED. L'initiative parlementaire 11.429 «TARMED. Compétence subsidiaire du Conseil fédéral» vise à autoriser ce dernier à procéder à des adaptations de la structure tarifaire lorsque celle-ci s'avère inappropriée et si les parties ne peuvent s'entendre sur une révision. L'Assemblée fédérale a donné suite à cette initiative et a modifié en conséquence la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal, RS 832.10) lors de la session d'hiver (délai référendaire: 13 avril 2012). Ainsi, le Conseil fédéral disposera bientôt des compétences subsidiaires nécessaires en la matière.

La Délégation des finances regrette que les partenaires tarifaires n'aient pu se mettre d'accord sur un projet de révision du TARMED avant fin septembre 2011 alors même qu'après avoir pris acte du rapport du CDF sur le TARMED, elle avait invité tous les partenaires concernés à se joindre à la discussion politique. La Délégation des finances salue par conséquent l'initiative parlementaire 11.429 «TARMED. Compétence subsidiaire du Conseil fédéral» qui vise à autoriser ce dernier à procéder à des adaptations de la structure tarifaire. Elle invite le Conseil fédéral et le département à continuer d'accorder la plus haute priorité à la révision du TARMED.

3.3.2 OFAS: Appareils auditifs

En juin 2007, le CDF avait publié un rapport portant sur la remise d'appareils auditifs dans les régimes de l'AI et de l'AVS. Dans ce rapport, le CDF constatait que les dépenses imputables à ces appareils avaient doublé au cours des dix années précédentes. Il identifiait plusieurs facteurs générateurs de coûts inhérents au système et formulait huit recommandations permettant de réaliser des économies estimées à 30 à 40 millions de francs par an (voir par. 5.3.5 du rapport d'activité 2007).

En 2011, dans le cadre d'un contrôle de suivi, le CDF a vérifié la mise en œuvre de ces recommandations. Il a pu constater que, depuis lors, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a mis sept recommandations en œuvre. Ainsi, en 2008, l'OFSP a lancé un appel d'offres pour acquérir les appareils auditifs directement. Les professionnels de la branche ayant recouru contre cette procédure auprès du TAF, ce dernier a suspendu l'appel d'offres en février 2009 en raison de l'absence de base légale. Cette dernière a été créée entre-temps, mais l'OFAS a finalement décidé de renoncer à acquérir les appareils directement et a opté pour le remboursement d'un forfait unique. A la suite de la décision de l'OFAS, les professionnels de la branche ont accepté d'accorder rabais de 40 % sur les prix des appareils auditifs remboursés en 2010 et en 2011 permettant à l'AI et l'AVS de réaliser des économies

annuelles de quelque 17 millions de francs. Le nouveau forfait entré en vigueur le 1^{er} juillet 2011 permettra même d'économiser jusqu'à 30 millions de francs par an.

La seule recommandation du CDF à ne pas avoir été mise en œuvre concerne la suppression des droits acquis lors du passage du régime AI au régime AVS. Le régime plus avantageux de l'AI incite à se procurer des appareils auditifs juste avant la retraite pour continuer de profiter des conditions plus avantageuses de l'AI après avoir atteint l'âge ordinaire de la retraite. Le CDF estime toutefois que le nouveau forfait réduit les répercussions financières du maintien des droits acquis. En effet, par rapport au système précédemment en vigueur, le forfait réduit notablement la différence en francs entre le régime de l'AI et celui de l'AVS. L'OFAS a en outre indiqué que le principe des droits acquis s'applique à tous les moyens auxiliaires, pas seulement aux appareils auditifs. L'abrogation de ces droits pour une seule catégorie de moyens auxiliaires déboucherait sur une inégalité de traitement des assurés.

La Délégation des finances note avec satisfaction que la mise en œuvre consécutive des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation du CDF de juin 2007 a finalement permis à l'AI et à l'AVS de réaliser des économies substantielles.

3.3.3 Visite auprès de l'EPF de Lausanne

Durant la législature 2007 à 2011, la Délégation des finances s'est occupée à plusieurs reprises de sujets concernant l'EPFL. Elle s'est notamment penchée sur les rapports d'audit du CDF relatifs aux ressources en personnel et à la gestion des immeubles de l'EPFL ainsi que sur les synergies potentielles réalisables sur les achats du domaine des EPF (voir par. 3.3.3 du rapport d'activité 2010). Dans ce contexte, la sous-délégation 1 de la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès de l'EPFL à la fin du mois d'août 2011. Elle s'est informée sur la situation actuelle dans le domaine de la gestion immobilière et sur la situation financière générale de l'EPFL. Elle a également approfondi d'autres thèmes tels que le financement des infrastructures, l'évolution dans le domaine des financements de tiers et les dépenses planifiées pour les futurs grands projets. La situation et les perspectives dans le domaine du personnel ont aussi fait l'objet de discussions.

La Délégation des finances a pris acte avec satisfaction que les deux EPF sont encore et toujours bien placées dans les classements internationaux. L'augmentation continue, depuis les années 90, des financements de tiers de l'EPFL est le résultat de l'excellent positionnement international de l'école. La délégation a cependant aussi constaté que les projets financés par des tiers chargent également le budget de base en raison des frais généraux qui en découlent. Le budget annuel d'environ 700 millions de francs est financé à hauteur de 500 millions de francs par la Confédération et de 200 millions de francs par des tiers, ce qui représente une part de presque 30 % (pour l'EPF de Zurich, la part du financement de tiers n'atteint que 18 %). L'internationalisation croissante de la recherche et la diversification des instruments de promotion et de financement entraînent une complexité croissante

des flux financiers. L'EPFL s'efforce de maîtriser les charges administratives grâce à un contrôle de gestion aux structures légères, mais efficaces.

Lors de la visite d'information, les représentants de l'EPFL ont présenté aux membres de la sous-délégation 1 les implications financières du projet de neuro-informatique «Blue brain», projet de modélisation des fonctions cérébrales au moyen d'un ordinateur à hautes performances. Pour financer l'onéreuse infrastructure indispensable à de telles recherches, l'EPFL cherche notamment à obtenir des contributions financières dans le cadre des programmes de soutien communautaires. Il est à noter que l'EPFL n'est pas non plus épargnée par les pertes de change. Les deux EPF ont bénéficié d'une contribution fédérale unique d'un montant d'environ 10 millions de francs octroyée dans le cadre du train de mesures visant à atténuer la force du franc pour compenser une partie de la perte de change enregistrée en 2011.

La gestion immobilière a constitué l'un des points forts de la visite d'information. La visite du Rolex Learning Center (RLC), une réussite architecturale de grand renom, a permis à la sous-délégation de se rendre compte des frais d'entretien que ce genre de construction exclusive engendrera à l'avenir. La Confédération a contribué pour 50 millions de francs aux frais de construction totaux qui se sont montés à environ 110 millions de francs. Les charges d'exploitation annuelles sont estimées à 1,1 million de francs. La valeur de l'ensemble du parc immobilier de l'EPFL est évaluée à environ 1,5 milliard de francs. Chaque année, quelque 18 millions de francs sont investis dans la conservation de sa valeur, soit un peu plus d'un pour cent de la valeur du parc immobilier. Eu égard aux investissements planifiés pour ces prochaines années, la Délégation des finances estime qu'il est indispensable d'accorder la plus grande attention à l'aspect du coût de cycle de vie.

La Délégation des finances a également pu constater que les rapports entre les services qui assurent la gestion des immeubles sont clairement réglementés depuis l'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération. La maximisation de la flexibilité de la gestion immobilière est une préoccupation commune de la Confédération, du Conseil et des institutions des EPF. La nouvelle ordonnance immobilière du domaine des EPF (RS 414.119), qui entrera vraisemblablement en vigueur en avril 2012, améliorera la marge de manœuvre des services concernés. La restriction découlant de l'annualité des crédits d'investissement est cependant maintenue étant donné que sa suppression aurait nécessité une adaptation de la législation financière de la Confédération. Son expérience lui ayant montré que, pour être efficace, la gestion de projet doit réunir tâches, compétences et responsabilité sous un seul et même chapeau, la Délégation des finances est d'avis qu'il faudrait vérifier si l'organisation actuelle – c'est l'OFCL qui s'occupe des immeubles du domaine des EPF alors que les frais d'entretien sont imputés aux EPF – ne crée pas de mauvaises incitations.

Le Conseil des EPF examine actuellement la question du transfert de la propriété des immeubles à l'EPFL, notamment sous l'angle des modalités et des conditions. L'avantage d'une telle mesure résiderait dans la suppression de restrictions entravant la marge de manœuvre en matière de gestion du parc immobilier. Après les mesures déjà prises pour améliorer la flexibilité dans ce domaine, il appartient au Conseil des EPF d'estimer si un transfert de propriété à l'EPFL est encore susceptible d'améliorer la situation. Cette analyse est particulièrement importante dans la perspective de l'augmentation du nombre de partenariats entre secteur public et secteur privé dans le domaine des hautes écoles.

La Délégation des finances constate qu'il est nécessaire de maîtriser la complexité croissante découlant de la multiplication des sources de financement de l'EPFL et que les financements de tiers chargent également le budget de base de l'école en raison des frais généraux qui en découlent. La Délégation des finances a également pu constater le bon fonctionnement de la gestion immobilière. Les questions relatives au coût de cycle de vie ainsi qu'au regroupement sous un seul chapeau des tâches, compétences et responsabilités en matière immobilière doivent encore être discutées. La Délégation des finances continuera de suivre les travaux du DFI et du Conseil des EPF avec attention.

3.4 Département fédéral de justice et police

3.4.1 Mise en œuvre des Accords d'association à Schengen et à Dublin

La mise en œuvre des Accords de Schengen et de Dublin est un objet extrêmement complexe que la Délégation des finances accompagne depuis 2008 et continuera de suivre de près. Les dépenses générées sont importantes et la mise en œuvre du projet oblige la Suisse à régulièrement relever de nouveaux défis en raison de ses nombreux liens avec l'Union européenne (UE) et les Etats membres de l'UE. Depuis 2008, la délégation prend connaissance des rapports de suivi établis semestriellement par le DFJP au titre du contrôle de gestion et s'entretient au moins une fois par année avec le chef du département concerné (voir rapports d'activité 2008, 2009 et 2010).

Dans son rapport d'activité de l'année passée, la délégation avait relevé que le projet était encore à la veille d'importantes étapes et de grands défis et que de nouveaux retards et des dépenses supplémentaires non budgétisées n'étaient pas à exclure. Elle avait encore annoncé qu'elle accorderait une attention toute particulière aux conséquences financières et aux effets sur l'état du personnel (ressources d'exploitation) ainsi qu'à la réalisation des économies annoncées.

En février 2011, le DFJP a présenté un rapport rédigé en collaboration avec le DFAE et de DFE. Selon ce rapport, durant la période allant de 2006 à 2010, les charges ont atteint 216,48 millions de francs et les économies et recettes supplémentaires se sont montées à 93 millions de francs; pour ce qui est des années 2011 à 2014, les charges liées à la mise en œuvre des Accords de Schengen et de Dublin devraient atteindre 344,9 millions de francs pour des économies et recettes supplémentaires attendues à hauteur de 203,65 millions de francs. Ce rapport a été publié en mai 2011, avec l'assentiment de la Délégation des finances, lors de la séance d'information du DFJP sur la mise en œuvre des Accords d'association à Schengen et à Dublin.

Début septembre 2011, la Délégation des finances a pris connaissance du rapport de suivi que le DFJP a présenté à la fin du premier semestre 2011 et en a discuté avec le chef du DFJP. Il est ressorti de ce rapport que, à ce moment-là, la mise en œuvre des accords de Schengen et de Dublin suivait son cours. Les expériences faites au cours des cinq premiers semestres d'exploitation à compter du démarrage de la collaboration à l'échelon opérationnel ont été jugées globalement positives. Grâce aux reports de délai décidés par l'UE pour l'introduction du Système d'information Schengen de

deuxième génération (SIS II) et du système d'information sur les visas (VIS), la Suisse est parvenue à rattraper son retard dans la mise en œuvre. Les retards de l'UE et l'instabilité de la planification communautaire obligent la Suisse à modifier ses planifications initiales et à exploiter les solutions transitoires de la première phase de réalisation bien au-delà des délais prévus. Ils entraînent de ce fait des frais supplémentaires et des reports de charges. Partant, comme l'UE prévoit désormais d'introduire le SIS II durant le premier semestre 2013, il sera nécessaire de prolonger le crédit d'engagement Schengen/Dublin jusqu'en 2013.

Lors de cette même discussion, la chef du DFJP a également informé la Délégation des finances de la situation de deux crédits d'engagement. Le premier, portant notamment sur l'introduction du SIS II en 2013, prévoit un dépassement de 2,8 millions de francs par rapport à la planification, ce qui correspond à la décision du Conseil fédéral de juin 2007 qui tablait sur un écart de coûts d'environ 20 %. Aucune adaptation supplémentaire n'a été rendue nécessaire depuis mai 2008. Selon la chef du département, la planification actuelle permet de penser qu'il n'y aura pas d'autre changement.

Le second crédit d'engagement demandé par le Conseil fédéral, d'un montant total de 59 millions de francs, porte sur le développement et l'adaptation des systèmes informatiques Schengen/Dublin pour la période 2012 à 2017. Par ailleurs, le DFJP a été autorisé à relever le plafond en inscrivant 8,1 millions de francs au budget au titre de charges d'exploitation.

Depuis 2008, le DFJP est parvenu à réduire la part des mandats confiés à des tiers de 50 à 35 %. Par conséquent, le Centre de services informatiques du DFJP (CSI DFJP) sera à même de réaliser lui-même une grande partie du développement et de l'adaptation des systèmes informatiques Schengen/Dublin.

Début 2012, la Délégation des finances s'informerait de nouveau sur l'avancement de ce projet complexe. Elle a exigé du DFJP qu'il tienne tout particulièrement compte de la situation financière dans les rapports de suivi qu'il établit semestriellement au titre du contrôle de gestion.

3.4.2 fedpol: Projet AFIS

Le système automatique d'identification des empreintes digitales (AFIS) permet d'identifier les personnes et les traces relevées sur les lieux d'infraction à partir des empreintes digitales et des empreintes palmaires. Le système national AFIS est exploité par l'Office fédéral de la police (Fedpol) depuis 1984. Les limites techniques sont aujourd'hui atteintes dans tous les secteurs du système, ce qui rend son remplacement urgent. En décembre 2010, le Conseil fédéral a approuvé l'acquisition proposée par le DFJP d'un AFIS de nouvelle génération et a approuvé le crédit d'engagement correspondant d'un montant de 18 millions de francs. Le DFJP participera au coût de mise en œuvre pour un montant de 5,5 millions de francs, le reste étant imputé aux moyens destinés à la croissance des TIC.

La Délégation des finances s'est penchée sur le projet à l'occasion d'un entretien avec la chef du DFJP. Elle s'est principalement intéressée aux questions ayant trait au financement et à l'organisation de projet. La délégation a décidé de suivre le

projet, d'une part en raison de sa complexité et de ses répercussions financières non négligeables et, d'autre part, parce qu'elle a constaté à plusieurs reprises que les projets informatiques de la Confédération ont entraîné des coûts supplémentaires considérables dus à des ambiguïtés dans la stratégie, la conduite et le contrôle de gestion.

Dans une lettre datée du 19 septembre 2011, la Délégation des finances a invité le DFJP à lui remettre chaque année un rapport sur l'avancement du projet AFIS, axé sur les aspects financiers. Elle a également prié le département de lui faire parvenir de plus amples informations sur l'organisation de projet (répartition des tâches, des compétences et des responsabilités financières). Fin novembre 2011, la chef du DFJP a fait parvenir à la Délégation des finances le premier rapport présentant l'état au 1^{er} octobre 2011 du projet AFIS de nouvelle génération. Outre un bref tour d'horizon du contexte du projet, le rapport fournit une vue d'ensemble de la situation financière, fait le tout de l'organisation de projet et de l'avancement de sa réalisation et présente les perspectives pour la suite du projet. La Délégation des finances a pu constater que celui-ci a bien démarré et que les travaux avancent conformément à la planification.

Eu égard aux expériences qu'elle a faites au cours de ces dernières années avec divers projets informatiques de la Confédération, la Délégation des finances a décidé de suivre avec attention l'évolution du projet AFIS en se fondant sur des rapports réguliers. Elle accordera une attention particulière non seulement à la conduite et au financement du projet, mais également aux frais de maintenance et à l'évolution des besoins en personnel.

3.4.3 Visite d'information auprès de l'Office fédéral des migrations; ressources et réorganisation

En juillet 2011, la sous-délégation 2 de la Délégation des finances s'est rendue auprès de l'Office fédéral des migrations (ODM) pour se renseigner sur les défis auxquels l'office doit faire face, essentiellement dans les domaines de la réorganisation de l'office et de l'évolution des ressources en fonction de la forte augmentation du nombre de demandes d'asile. En outre, au début du mois de septembre 2011, la Délégation des finances s'est également entretenue de ces sujets avec la chef du DFJP. Le département a, de plus, remis à la délégation des rapports sur les coûts des procédures de rapatriement dans le cadre de l'accord de Dublin et sur la mise en œuvre de la réorganisation de l'ODM. Lors de cette discussion, la Délégation des finances a insisté sur l'importance que revêt à ses yeux la coordination avec les commissions de surveillance dont l'ODM dépend également.

Après une discussion approfondie de la situation de l'ODM en matière de ressources, la Délégation des finances a estimé que le calcul du rapport entre les frais de personnel de l'office et les charges de l'aide sociale accordée aux requérants d'asile constituait un instrument adéquat pour mettre en évidence certaines répercussions de mesures prises dans le domaine de l'asile. Étant donné qu'à court terme il n'est pas possible d'adapter l'effectif de l'office au nombre très fluctuant des requérants d'asile, la Délégation des finances est d'avis qu'il serait indispensable

d'examiner l'opportunité de conditions d'engagement à durée déterminée afin de permettre à l'ODM d'augmenter sa capacité d'exécution pour un certain nombre de tâches choisies.

La Délégation des finances estime que les coûts d'annulation relatifs aux procédures de rapatriement dans le cadre de l'accord de Dublin sont considérables et qu'il est indispensable de prendre toute mesure utile pour éviter de tels frais autant que possible. Elle souhaite également que soit examinée l'opportunité de la concentration de la procédure dans les mains de la Confédération, en tenant compte, bien entendu, des répercussions juridiques, organisationnelles et financières d'une telle décision.

En ce qui concerne l'efficacité de la collaboration de l'ODM avec le TAF, la Délégation des finances est d'avis qu'il faut examiner l'opportunité de mesures destinées à accélérer les processus, bien entendu en gardant à l'esprit le principe de la séparation des pouvoirs. La délégation se félicite des échanges d'informations que l'ODM et le TAF ont entamés à ce sujet.

Les répercussions financières découlant du renforcement de la promotion de l'intégration spécifique décidé par le Conseil fédéral n'ont pas pu être complètement chiffrées. Il a été prévu que les contributions de la Confédération ne dépasseraient pas 15 à 20 millions de francs par an. La Délégation est d'avis que, dans ce contexte, il faut en particulier vérifier si les mesures prévues créent une tâche conjointe pour la Confédération et les cantons et évaluer leurs répercussions financières.

La Délégation des finances se félicite que la chef du DFJP l'ait informée au sujet des circonstances des changements de personnel qui ont eu lieu à la tête de l'ODM au début du mois de septembre 2011. Pour la Délégation des finances, il est primordial de garantir la continuité au sein de l'ODM. A cet égard, elle s'entretiendra avec la chef du DFJP au sujet de l'évaluation externe du mois de décembre 2011 relative à la réorganisation de l'ODM. S'il faut certes accorder la priorité au bon fonctionnement de ODM, la Délégation des finances estime qu'il ne faudrait pas pour autant perdre de vue les gains d'efficacité annoncés qui sont les objectifs initiaux de la réorganisation.

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

3.5.1 Informatique au DDPS

Depuis le début des travaux, la Délégation des finances accompagne les processus de réforme de la conduite des TIC entamés en 2009. Elle s'est régulièrement tenue au courant lors d'entretiens avec le chef du DDPS et les représentants de la cellule TIC DDPS. Le dernier entretien de la délégation avec les responsables a eu lieu en juin 2011.

A cette occasion, ils ont indiqué que le système de conduite TIC sera installé au DDPS conformément à la planification de la cellule TIC et que le département examinera son fonctionnement dans la foulée. A la fin du premier trimestre 2011, le chef de la cellule TIC DDPS a présenté à la Délégation des finances un état d'avancement.

cement actualisé ainsi que les prochaines mesures planifiées. Il a également présenté les critères à partir desquels la mise en œuvre sera examinée dès 2012.

En ce qui concerne la stabilité de la nouvelle organisation, le chef du DDPS et les représentants de la cellule TIC DDPS ont souligné que la structure et les procédures de mise en œuvre du nouveau système de conduite étaient déjà définies, que leur mise en place avait déjà débuté, que le système était déjà opérationnel à la Base d'aide au commandement (BAC) et à la veille de l'être dans le reste de l'armée. Pour les responsables, il était important que les projets ultérieurs puissent s'intégrer facilement dans le nouveau système.

Quant à la réalisation des objectifs en matière d'économies (réduction en 2012 des charges d'exploitation de 20 millions de francs à 400 millions de francs), le chef de la cellule TIC DDPS a estimé que la transparence des coûts avait été réalisée et que les coûts étaient connus avec précision dès la fin du premier semestre 2011. Il a souligné que l'introduction d'un accord de niveau de service avait été un point crucial du projet et rappelé que, fin 2010 déjà, une première procédure correspondante avait déjà été effectuée au sein du DDPS. Les responsables du projet ont annoncé qu'ils avaient l'intention de répéter la procédure avec de meilleurs instruments. Ils ont toutefois également insisté sur le fait qu'il faudra encore un certain temps avant que la responsabilité des coûts soit bien intégrée par tous les cadres du DDPS.

Au sujet de la sécurité de la planification, le chef de la cellule TIC DDPS a souligné l'importance cruciale de la précision de la planification. Si la planification à court terme de projets déjà en cours fonctionnait de manière largement satisfaisante, il était d'avis que la planification à long terme pouvait encore être améliorée et que les instruments idoines seraient développés durant le second semestre 2011.

Lors de cet entretien, le chef du DDPS s'est lui aussi déclaré très satisfait des résultats atteints. Il a indiqué à la délégation que le nouveau système de conduite était accepté et que les connaissances internes au département s'étaient améliorées. Il a souligné que le DDPS prévoyait de réduire encore les dépenses au cours de ces prochaines années (de 20 millions de francs en 2012, de 40 millions de francs en 2013 et de 60 millions de francs par an à partir de 2014), raison pour laquelle il a souhaité que la cellule TIC DDPS continue de suivre le processus entamé durant un certain temps encore, et cela bien que les charges de conseil élevées aient fait l'objet de critiques. Le chef du département s'est dit convaincu qu'une tâche aussi exigeante ne saurait être menée à bien sans l'aide de spécialistes hautement qualifiés. Il a également annoncé à la Délégation des finances qu'il envisageait d'étendre le système à d'autres domaines transversaux tels que la gestion des immeubles ou la logistique étant donné que, dans ces domaines également, les responsabilités ne sont pas définies de manière suffisamment claire et la transparence en matière de coûts est insuffisante.

La Délégation des finances s'est déclarée satisfaite des renseignements du chef du DDPS et des responsables de la cellule TIC DDPS sur la situation actuelle des mesures en cours de mise en œuvre et sur les prochaines mesures planifiées dans ce domaine. La Délégation des finances est en outre favorable à une extension du nouveau système de conduite à d'autres domaines transversaux du département.

3.5.2

Visite d'information auprès de l'Office central du matériel historique de l'armée/changement d'affectation de places d'armes et d'aérodromes militaires

L'art. 109a de la loi sur l'armée (LAAM, RS 510.10) charge le DDPS de mettre en sûreté les biens culturels de l'armée jugés dignes d'être conservés. Cette tâche a été partiellement confiée à trois fondations, elles-mêmes appuyées par des associations de soutien. La collaboration des fondations avec le DDPS est réglée par des conventions de prestations. L'Office central du matériel historique de l'armée (OCMHA), instituée en 2009 au sein du DDPS, assume la responsabilité globale de la conservation du matériel historique de l'Armée suisse. A l'occasion d'un audit effectué auprès de l'OCMHA, le CDF a constaté un certain manque de transparence et des problèmes de conduite dans le domaine du matériel historique de l'armée. Il a également relevé qu'au moment de la révision, l'OCMHA ne disposait d'aucun état justificatif de l'ensemble des frais effectifs imputables à la conservation de ce matériel. Le CDF a notamment recommandé à l'OCMHA de renforcer sa conduite et de rassembler les frais occasionnés dans un compte spécifique.

Après avoir pris connaissance du rapport du CDF, la Délégation des finances a chargé sa sous-délégation compétente en la matière de procéder à une visite d'information auprès de l'OCMHA afin d'approfondir le sujet sur place, avec des représentants des fondations concernés. Sur la base des résultats de ces discussions et des résultats de ses investigations complémentaires, la sous-délégation a constaté que la solution prévue par la stratégie de mise en œuvre 2008 avait fait ses preuves. Elle a donc recommandé de la poursuivre. Les représentants du DDPS et des fondations ont estimé que la situation actuelle est nettement meilleure que celle d'avant 2009 et souligné que, à coûts égaux, il ne serait pas possible de remplir cette tâche sans le travail conséquent des fondations et des volontaires. La formule actuelle est plus avantageuse pour la Confédération qu'un transfert au DDPS de toutes les tâches. La Délégation des finances a pris acte d'un certain nombre d'améliorations possibles, déjà identifiées par les représentants entendus. La visite d'information a permis de confirmer les principales lacunes relevées par le CDF: la position de l'OCMHA est trop faible, il ne parvient pas à assumer pleinement ses tâches par manque de ressources et ses droits en matière de contrôle et de surveillance sont insuffisants. La délégation estime qu'il est possible d'améliorer la gestion financière et que seule une rubrique budgétaire spécifique permettra d'atteindre le niveau de transparence qui s'impose en ce qui concerne l'affectation de ressources publiques. En outre, il est indispensable de garantir une saisie systématique et complète des emplacements et des rapports de propriété du matériel et de faire preuve d'une grande retenue en ce qui concerne les quantités de matériel accumulées.

Le DDPS a accepté les recommandations formulées par le CDF et la Délégation des finances et s'est attelé à leur mise en œuvre. En particulier, à partir de 2012, l'OCMHA et les fondations concluront chaque année des accords sur les objectifs et sur les prestations portant sur des projets précis et devront imputer les coûts aux rubriques budgétaires correspondantes. Le département a également décidé d'introduire une rubrique budgétaire spécifique assortie d'une responsabilité pour les crédits correspondants, cela afin de renforcer la transparence et d'améliorer le contrôle dans le domaine des moyens engagés. Si l'évolution des excédents de matériel est, actuellement déjà, constamment vérifiée sur la base d'une liste de

critères, la stratégie de conservation sera revue afin d'optimiser la taille des collections. La Délégation des finances examinera l'efficacité de ces mesures avec attention.

Une partie importante du matériel historique de l'armée – matériel aéronautique et de défense contre avions et matériel de transmission et d'aide au commandement – est entreposée à Thun, Burgdorf, à Uster et à l'aérodrome de Dübendorf. La Délégation des finances a donc pris connaissance avec inquiétude d'un rapport d'audit du CDF sur l'exploitation de l'aérodrome de Dübendorf qui révèle d'importantes lacunes. Dans ce rapport, le CDF relève notamment que les compétences ne sont pas réglées avec suffisamment de clarté et que des subventions sont versées sans base légale, que les rapports de propriété et conditions d'utilisation ne sont pas non plus réglés de manière suffisamment claire et que personne ne semble avoir de vue d'ensemble des rapports de droit.

La Délégation des finances estime qu'il est indispensable de s'atteler rapidement à la résolution des problèmes identifiés. Le fait que le DDPS soit lui-même à l'origine de l'audit du CDF montre cependant qu'il est conscient de leur existence.

En 2012, la Délégation des finances se penchera tout particulièrement sur l'exploitation de l'aérodrome de Dübendorf et s'entretiendra avec le chef du DFF. La sous-délégation compétente procédera en outre à une visite sur place et s'intéressera au rétablissement de la situation.

3.6 Département fédéral des finances

3.6.1 Projet INSIEME, visite d'information auprès de l'Administration fédérale des contributions

Le projet INSIEME a pour but, d'une part, de remplacer les systèmes informatiques dépassés STOLIS et MOLIS exploités par deux divisions principales et, d'autre part, d'intégrer une série de nouvelles fonctionnalités complémentaires et un grand nombre de nouvelles applications décentralisées dans le nouveau système. Peu après le démarrage du projet, d'importants problèmes sont apparus au niveau de la collaboration avec la société mandatée pour réaliser le projet. Ces difficultés ont finalement conduit à l'interruption puis au redémarrage du projet. En 2009, un audit du CDF avait montré que, malgré ce second départ, le projet rencontrait d'importants problèmes. Le CDF avait notamment constaté que l'organisation et la conduite du projet devaient être améliorées. La Délégation des finances a décidé de s'informer de manière approfondie sur l'avancement du projet, d'une part, dans le cadre de l'examen, à l'automne 2010, d'une demande d'un crédit supplémentaire urgent (voir par. 2.2.3 du rapport d'activité 2010) et, d'autre part, en procédant à une visite d'information auprès de l'Administration fédérale des contributions (AFC) en 2011.

La visite d'information a permis de constater que, depuis l'automne 2010, la situation ne s'était non seulement pas améliorée, mais qu'elle avait encore empiré. Des changements importants ont été effectués à l'échelon de la direction du projet et des décisions majeures telles que l'architecture du projet ont été à nouveau remises en question. Pour la Délégation des finances, le fait que les crédits restants ne parvien-

dront plus qu'à réaliser les objectifs élémentaires du projet est particulièrement préoccupant. Elle estime que cette situation rend incertains les gains d'efficacité – moins d'interfaces, moins de saisies à double, réduction du taux d'erreur, etc. – annoncés par l'AFC.

Dans le courant de l'automne 2011, le CDF a procédé à de nouveaux contrôles du projet. Les problèmes constatés ont renforcé le malaise de la Délégation des finances. L'unification des systèmes informatiques de l'AFC, l'idée à la base du projet INSIEME, ne pourra plus être réalisée étant donné que les objectifs du projet ont été fortement revus à la baisse. En outre, la grande hétérogénéité et le manque de compétences techniques internes ne facilitent pour le moins pas la conduite du projet. A ces problèmes viennent encore s'ajouter les irrégularités que le CDF a constatées dans les adjudications et qui ont conduit à l'ouverture d'une enquête administrative. En guise de conclusion, la Délégation des finances constate que les ressources, les délais et les fonctionnalités du projet ne sont pas adaptés les uns par rapport aux autres. L'AFC tente certes de respecter les délais et le cadre financier, mais elle le fait au détriment des objectifs et en réduisant ses exigences. La Délégation des finances examinera attentivement le rapport d'audit du CDF début 2012.

La Délégation des finances est très préoccupée par la situation actuelle du projet INSIEME. Force est de constater, une fois de plus, que la Confédération est dépassée lorsqu'il s'agit de gérer des projets de cette envergure. En l'occurrence, la conduite du projet et les responsabilités financières au sein de l'AFC ne sont pas réglées de manière suffisamment claire, le projet avance trop lentement et des éléments centraux de son architecture sont régulièrement remis en cause. Pour la Délégation des finances, il est tout simplement inacceptable que les 150 millions de francs prévus ne permettent pas de réaliser une bonne partie des fonctionnalités initialement planifiées. Les problèmes relatifs au respect des prescriptions légales régissant les adjudications qui ont conduit à l'ouverture d'une enquête administrative sont à l'avenant. La Délégation des finances examinera à nouveau la situation lors d'une visite d'information qu'elle effectuera auprès de l'AFC en 2012.

3.6.2 Visite d'information auprès de la Centrale de compensation suisse

Le 13 mai 2011, dans le cadre de sa troisième séance ordinaire, la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès de la Centrale de compensation suisse (CdC) à Genève. Cette visite lui a permis d'examiner de plus près les structures et les procédures internes de la CdC ainsi que les liens de celle-ci avec d'autres services de l'administration fédérale, en particulier dans le domaine de l'informatique. Du point de vue organisationnel, la CdC est une division principale de l'AFF, gérée par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). Elle est simultanément subordonnée à l'OFAS en qualité de service spécialisé. Eu égard à cette situation, les responsables de la CdC ont attiré l'attention de la Délégation des finances sur le défi que représente la coopération avec l'OPPER et l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). En tant qu'office GMEB, la marge de manœuvre de la CdC se limite à son enveloppe budgétaire. En revanche,

elle est par principe soumise aux mêmes dispositions que le reste de l'administration fédérale en ce qui concerne la comptabilité, les achats, l'informatique et le personnel. Ainsi, elle a besoin de l'approbation du DFF pour pouvoir octroyer une allocation liée au marché de l'emploi et, comme tous les autres offices GMEB, elle doit recourir aux prestations standardisées dans le domaine informatique.

Eu égard aux difficultés qui, des années durant, ont marqué la collaboration entre la CdC et l'OFIT, la Délégation des finances a ébauché plusieurs solutions avec des représentants de la CdC, de l'OFIT et de l'AFF et a abordé avec eux la question de l'intégration de la CdC dans l'organisation de l'administration fédérale. La délégation les a incités à agir rapidement. Elle a par la suite appris qu'une réorganisation des prestations informatiques destinées à la CdC avait été entamée à la fin du mois de juin, que le Centre de solutions de l'OFIT installé à Genève sur le site de la CdC, qui jusque-là comptait plus de 60 collaborateurs, allait réduire ses prestations et se concentrer sur des prestations convenues contractuellement sur le long terme et que les projets de modernisation de l'infrastructure informatique seraient dorénavant gérés depuis Berne.

La Délégation des finances a également pris acte du fait que l'octroi d'un certain nombre d'allocations liées au marché de l'emploi a permis d'améliorer la situation tendue de la CdC en matière d'effectif et qu'un accord avec le fonds AVS assure le financement de son hébergement. Elle rappelle en outre que l'AFF procède à un examen du mandat de prestations arrivant à échéance fin 2015 afin de développer des critères clairs en matière de gouvernement d'entreprise.

La Délégation des finances suivra avec attention la mise en œuvre des mesures de réorganisations entreprises au sein de la CdC et de l'OFIT. Elle souscrit à l'examen des tâches et des structures de la CdC effectué dans la perspective de l'élaboration du nouveau mandat de prestation qui devra entrer en vigueur en 2016.

3.6.3 OFCL: Instructions 2024 concernant l'utilisation économique des bâtiments civils de la Confédération

L'art. 2 de l'ordonnance du 5 décembre 2008 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC, RS 172.010.21) assigne les objectifs stratégiques suivants à la gestion de l'immobilier de la Confédération: Concentration des unités d'organisation de l'administration fédérale dans des ouvrages polyvalents, de taille appropriée, appartenant à la Confédération lorsque cela est économique; création et application de normes fondées sur le développement durable en matière d'études, de construction, d'aménagement, de gestion, d'exploitation et de déconstruction. En se fondant sur ces principes, le DFF a élaboré les instructions 2024 du 15 avril 2011 concernant l'utilisation économique des bâtiments civils de la Confédération (ci-après: instructions 2024). Ces instructions fixent les principes régissant l'hébergement de l'administration fédérale civile à Berne et dans les environs afin d'empêcher une hausse massive des loyers et des charges d'exploitation. Le Conseil fédéral a pris connaissance des instructions 2024 en mai 2011 et a chargé le DFF de

leur mise en application et de rendre périodiquement compte de l'avancement du projet.

D'une manière générale, la Délégation des finances approuve les objectifs des instructions 2024. Elle estime toutefois qu'elles sont formulées de manière très générale et ne mentionnent pour ainsi dire aucun paramètre financier concret. Il ressort tout de même des informations complémentaires fournies par l'OFCL qu'une mise en œuvre de ces instructions entraînerait pour l'administration fédérale des charges de locaux pour un montant total estimé à 267 millions de francs jusqu'en 2024 au lieu des 295 millions de francs que l'actuel portefeuille immobilier générerait durant la même période. Les économies ainsi réalisées le seraient essentiellement grâce à la réduction du nombre d'immeubles peu économiques. La Délégation des finances a pu discuter d'un certain nombre d'aspects des instructions 2024 lors d'un entretien avec le directeur de l'OFCL qui l'a notamment assurée que la stratégie permet d'assurer l'hébergement de l'administration fédérale civile jusqu'en 2024 sans qu'il soit nécessaire d'augmenter le budget de l'office. En revanche, la Délégation des finances n'a pas pu se faire une idée très claire des conditions auxquelles les mesures de réduction des coûts prévues sont liées et de la manière dont les économies ont été calculées, plus précisément de la manière dont les divers paramètres du calcul des coûts varient lors de la modification de certaines données de base. La Délégation des finances a par conséquent prévu d'examiner les instructions 2024 de manière plus approfondie dans le courant de l'exercice 2012.

La Délégation des finances souscrit à tous les efforts visant à réduire le coût de l'hébergement des unités administratives de la Confédération. Des bases de planification claires approuvées par le Conseil fédéral sont indispensables à la réalisation de cet objectif. La Délégation des finances est en outre d'avis qu'il serait judicieux d'examiner l'opportunité de nouveaux modèles de travail (comme le télétravail) et du transfert d'unités administratives hors de l'agglomération bernoise.

3.7 Département fédéral de l'économie

3.7.1 SECO: Allègements relatifs à l'impôt fédéral direct, surveillance des cantons

En 2010, la comparaison des données de la péréquation financière avec celles du SECO a fait apparaître certaines différences dans le domaine des allègements fiscaux relatifs à l'impôt fédéral direct. Le CDF a donc été chargé de contrôler la surveillance que le SECO exerce sur les cantons. Il a constaté que les allègements relatifs à l'impôt fédéral direct étaient supérieurs au volume qui avait été annoncé au Parlement. Le CDF a en outre relevé des ambiguïtés dans la définition de la durée de l'allègement fiscal ainsi qu'un certain nombre de lacunes dans le domaine de la surveillance, en particulier en ce qui concerne la coordination entre l'AFC et le SECO. Le CDF a recommandé des mesures visant à améliorer la surveillance des allègements fiscaux octroyés. La Délégation des finances a pris acte du rapport du CDF début 2011.

Fin juin 2011, le chef du DFE a présenté à la Délégation des finances la solution proposée par le SECO pour améliorer la collaboration avec l'AFC. En vertu de la nouvelle procédure de travail, l'AFC transmet désormais au SECO les données relatives à la situation fiscale des entreprises bénéficiant de l'allègement fiscal. A partir de ces données, le SECO vérifie également le début et la fin effectifs de l'allègement. Pour l'AFC, cet échange de données conduit à un examen supplémentaire de l'exhaustivité des informations communiquées par les cantons.

Mi-novembre 2011, le SECO a informé la Délégation des finances que la nouvelle procédure avait été mise en œuvre pour la première fois dans le courant de l'été 2011 et que la plausibilité du montant des allègements peut dorénavant être contrôlée par rapport aux données de la péréquation financière. Le SECO a estimé que le renforcement de la collaboration avec l'AFC a été couronné de succès et indiqué que la nouvelle procédure adoptée sera répétée chaque année.

Pour sa part, le CDF a poursuivi ses examens durant l'exercice 2011. Il a notamment contrôlé par sondage si les décisions du SECO respectaient les critères légaux et si les entreprises concernées respectaient bien les conditions fixées par le DFF. Les entreprises de l'échantillon ont remis au CDF les données détaillées relatives aux postes de travail, aux investissements et à la collaboration avec les hautes écoles et l'économie régionale. A partir de ces données, le CDF a notamment pu faire les constatations suivantes:

- En règle générale, l'allègement fiscal s'étale sur cinq ans. Il peut être prolongé pour cinq ans supplémentaires lorsque l'entreprise en question a atteint certains objectifs en matière de places de travail et d'investissements. Le CDF a constaté des différences d'un canton à l'autre pour ce qui concerne la détermination de ces étapes quinquennales: certains cantons se basent sur l'année calendaire alors que d'autres tiennent compte de l'exercice de l'entreprise. Le choix de l'une ou de l'autre méthode peut avoir une incidence lorsqu'il s'agit de déterminer si les objectifs ont été atteints.
- Le dispositif de surveillance, fondé sur la confiance envers les entreprises et les cantons, est incomplet et inefficace. Les tâches ont été déléguées de manière informelle aux services cantonaux chargés de la promotion économique. En leur qualité de partenaires et de conseillers des entreprises concernées, ces services sont souvent en proie à des conflits d'intérêts.

Dans son second rapport, dont la Délégation des finances a pris connaissance fin novembre 2011, le CDF a recommandé deux mesures permettant d'assurer le contrôle du nombre de places de travail effectivement créées dans les régions:

- Le SECO devrait établir un formulaire de rapport relatif aux places de travail détaillé et le faire parvenir aux cantons le plus rapidement possible.
- En raison de l'absence d'échanges de données entre l'administration fiscale cantonale et le service cantonal de promotion économique, il faudrait que les cantons s'engagent à vérifier l'assujettissement fiscal des salariés des entreprises concernées.

La Délégation des finances se félicite de la stratégie de surveillance détaillée des allègements fiscaux que le SECO a élaborée entre-temps et que le chef du DFE a approuvée fin décembre 2011. Elle souscrit également à la révision des principes régissant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale du SECO planifiée pour le premier semestre 2012. La Délégation des finances s'informerait en temps opportun sur l'évolution de ce dossier à partir du rapport que le CDF établira à l'issue de son contrôle complémentaire (2014–2015).

3.7.2 SECO: Franc fort

En 2010, le franc suisse s'est largement apprécié. La rapidité et l'amplitude de cette évolution des taux de change ont menacé l'évolution conjoncturelle de la Suisse. C'est ce qui a incité le Conseil fédéral à examiner l'opportunité de contre-mesures en février 2011 permettant de poursuivre la politique de croissance avec fermeté. Le Conseil fédéral a également décidé de prendre des mesures complémentaires agissant à brève échéance afin d'aider les entreprises à surmonter la période d'adaptation. Il a autorisé le DFE à demander au Parlement des crédits supplémentaires au budget 2011 en faveur du tourisme et de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI). Il a également décidé des mesures concernant l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE) et de procéder à un examen de la transmission des avantages de change à l'importation de prestations intermédiaires. Durant la session d'été, le Parlement a adopté les deux crédits supplémentaires et la loi fédérale sur l'extension provisoire des prestations de l'ASRE.

La force du franc a également inquiété la Délégation des finances qui s'est entretenue à ce sujet avec le chef du département en juin 2011. Lors de cet entretien, la délégation s'est informée sur la situation du franc du moment et sur les risques à venir pour la place industrielle suisse. Le chef du DFE a souligné que la relative stabilité de l'économie et le faible endettement constituaient l'un des points forts de la Suisse. Si la délégation a reconnu qu'il était difficile de prendre des mesures pour agir contre la force du franc, elle a néanmoins insisté sur la nécessité d'anticiper l'aggravation de la situation.

Début août 2011, le Conseil fédéral a consacré une séance extraordinaire à la problématique du franc fort et passé les mesures envisageables en revue. Par la suite, il a soumis au Parlement un message séparé dans le cadre du supplément IIa/2011. Le train de mesures, pour un montant total de 869 millions de francs, prévoyait essentiellement des interventions dans le domaine de l'assurance-chômage, dans les secteurs du tourisme, de la technologie, de l'innovation et des transports. Le Parlement a adopté le projet au cours de la session d'automne 2011 déjà.

Début 2012, lors d'un entretien avec des représentants du DFE, la Délégation des finances s'est informée sur la situation budgétaire actuelle et prévisionnelle ainsi que sur les répercussions possibles de la crise grecque sur la Suisse.

Eu égard à son importance financière, la Délégation des finances continuera de suivre ce sujet avec la plus grande attention et s'informerera régulièrement au sujet des répercussions sur le budget de la Confédération.

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

3.8.1 Visite d'information auprès de l'Office fédéral de l'environnement

Fin septembre 2011, à l'instigation du DETEC, la sous-délégation 3 de la Délégation des finances a effectué une visite d'informations auprès de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). La discussion a notamment porté sur l'évolution des tâches, sur l'organisation et la structure de direction de l'OFEV, sur ses ressources – en particulier l'évolution de l'effectif et des crédits –, sur la problématique du personnel financé par des crédits de biens et services ainsi que sur la gestion des produits et des projets de l'OFEV (organisation et gestion [financière] de projets, voir également par. 3.8.2). La sous-délégation 3 a résumé ses constatations dans un bref rapport adressé à la chef du département.

Dans ce rapport, la sous-délégation 3 relève que le domaine des compétences de l'OFEV est hétérogène et complexe. L'OFEV assume également un nombre important de tâches transversales (dans des secteurs tels que l'agriculture, l'énergie, etc.). La sous-délégation 3 est d'avis qu'il faudrait examiner l'opportunité de transférer certaines de ces fonctions aux offices spécialisés concernés. Elle estime en outre que les intersections avec ces offices devront être clairement définies et délimitées. La sous-délégation 3 accorde donc une grande importance à la conduite politique de l'OFEV et considère que le département devrait assumer une part plus importante lors de la définition de la stratégie en la matière.

Les tâches de l'OFEV sont régies par 13 lois et quelque 70 ordonnances, ce qui constitue une densité normative très forte. Il est en outre ressorti des explications des représentants de l'OFEV que les impulsions pour des mesures en matière d'environnement sont fréquemment le fait des cantons ou de services extérieurs à la Confédération. La sous-délégation 3 estime donc qu'il serait judicieux d'examiner à moyen terme l'opportunité de renoncer à certaines tâches et de prévoir le cadre que le Parlement devrait mettre en place à cet effet.

L'organisation de l'OFEV est inspirée des offices GMEB; elle est articulée autour de groupes de produits, de produits et d'activités. L'OFEV n'est toutefois pas un office GMEB. Le choix de la forme de direction se reflète dans l'organigramme de l'office qui compte un peu moins de 500 collaborateurs affectés à 15 divisions et plus de 60 sections. Même s'il est vrai que le domaine des compétences de l'OFEV est hétérogène et complexe, la sous-délégation 3 n'en estime pas moins que sa structure de conduite est plutôt lourde. La sous-délégation se demande si la forme d'organisation de l'OFEV est optimale, raison pour laquelle elle estimerait judicieux d'examiner la structure de l'office dans le cadre du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG).

De 2007 à 2011, le nombre de postes de travail de l'OFEV (calculé en postes à temps complet) est passé de 358 à 405 postes. L'office ne dispose plus d'aucune marge de manœuvre en ce qui concerne les dépenses de personnel. Les divers programmes d'économies de ces dernières années ne sont pas étrangers à cette situation. Du point de vue de la sous-délégation 3, le fait que l'OFEV soit obligé d'effectuer des tâches durables en recourant à des postes de travail financés par des crédits de biens et services est problématique. Depuis 2008, l'office a réduit le nombre de postes de ce genre à 50. Environ 20 d'entre eux sont concernés par le problème. La Délégation des finances estime qu'il est nécessaire d'intervenir dans ce domaine. Elle a donc prié les deux sous-commissions compétentes pour le DETEC de discuter ce point dans le cadre de l'examen du budget 2012 et de chercher des solutions de concert avec le département. La sous-délégation 3 estime que le département doit suivre la situation tendue du crédit de personnel de l'OFEV avec attention et, au besoin, entamer les mesures correctrices suffisamment tôt.

Dans son avis sur le bref rapport que la sous-délégation 3 lui a fait parvenir, le chef du département indique se rallier aux conclusions de la sous-délégation et déclare vouloir mettre en œuvre les recommandations qu'il contient, en temps et en heure.

La Délégation des finances a pris connaissance du dossier lors de sa séance ordinaire de fin novembre 2011 et a pu s'entretenir sur les conclusions du rapport de sa sous-délégation avec le chef du DETEC et le directeur de l'OFEV. Satisfaite des renseignements obtenus, la Délégation des finances a estimé qu'elle n'avait pas à intervenir pour l'instant.

Eu égard aux résultats de sa visite d'information, la sous-délégation 3 de la Délégation des finances juge critiques l'évolution des tâches, l'organisation, la structure de direction et la situation de l'office en matière de ressources, particulièrement en ce qui concerne le crédit du personnel. La Délégation des finances souscrit par conséquent à la volonté clairement exprimée par le chef du département d'assurer la conduite politique l'OFEV, à l'instar des autres offices du DETEC, et de veiller à un aménagement cohérent de ses activités. La Délégation des finances estime judicieux d'examiner la structure de l'office dans le cadre du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG). Elle relève que le DETEC a décidé de régler, sans incidences budgétaires, la situation problématique du personnel financé par des crédits de biens et services d'ici 2013.

3.8.2 OFEV: Correction du Rhône

La sous-délégation compétente pour le DETEC avait procédé à une visite d'information auprès de l'OFEV en 2010 (voir par. 3.8.1 du rapport d'activité 2010). A cette occasion, elle avait constaté des lacunes dans le domaine du contrôle de gestion et des rapports relatifs au projet «3^e correction du Rhône» (R3). La Délégation des finances avait estimé qu'il était indispensable que l'OFEV procède à un certain nombre d'améliorations et lui avait adressé une série de recommandations. Elle avait également souhaité que l'office lui remette régulièrement des rapports sur l'avancement du projet.

Les dimensions financières et chronologiques du très complexe projet R3 ont incité le CDF à procéder, dans le courant de l'automne 2010, à une analyse des risques et, sur la base des résultats de cette analyse, à établir une planification pluriannuelle des contrôles. En 2011, la stratégie de surveillance de l'OFEV a été soumise à un audit. A cette occasion, le CDF a constaté que si l'office a amorcé plusieurs mesures destinées à améliorer le contrôle de gestion du projet – telle que l'élaboration début 2011 d'une stratégie de suivi –, il n'en subsiste pas moins toute une série de lacunes, en particulier en ce qui concerne le contrôle des coûts, la collaboration avec le canton du Valais qui assure la coordination du projet Viège/Lonza ainsi que la prise en compte des frais de construction imprévisibles dans les offres et l'assurance qualité de certains sous-projets. L'OFEV s'est engagé à mettre en œuvre les recommandations formulées par le CDF.

Fin octobre 2011, l'OFEV a fait parvenir à la Délégation des finances le premier rapport sur l'avancement du projet R3. Elle estime cependant que ce rapport n'est pas particulièrement clair. Ainsi, la comparaison entre objectifs fixés et objectifs atteints ne tombe pas sous le sens et il est malaisé de faire le lien entre ces objectifs et la phase du projet concernée. De plus, certaines affirmations sont relativement superficielles ou pas quantifiées (par exemple en ce qui concerne les coûts supplémentaires ou les risques financiers). La Délégation des finances est d'avis qu'il faudrait augmenter le degré d'information de ces rapports en le calquant sur celui des rapports d'étape de l'Office fédéral des transports (OFT) relatifs aux grands projets FTP.

La Délégation des finances continuera de suivre étroitement le très important et complexe projet R3. Elle insiste pour que le contrôle de gestion et les rapports atteignent le niveau de qualité qui correspond à un tel projet. Elle souscrit entièrement à la planification pluriannuelle des contrôles établie par le CDF.

4 Remarques finales

Contrairement aux Commissions des finances des Chambres fédérales, la Délégation des finances exerce la haute surveillance sur les finances de la Confédération de façon concomitante. Grâce à cette compétence, elle peut intervenir en amont auprès du Conseil fédéral et de l'administration fédérale afin d'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 ont été soumises a joué et joue un rôle important en la matière.

Il est inhérent au mandat de haute surveillance parlementaire que, dans son rapport d'activité, la Délégation des finances rende essentiellement compte des faits et constatations à l'origine de controverses ou de critiques. Malgré tout, elle se doit de souligner qu'elle a pu juger positivement la plupart des affaires qu'elle a traitées. 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.

La Délégation des finances ne serait pas à même de remplir sa mission sans l'assistance efficace de son secrétariat et du CDF. Sa gratitude va donc aux collaborateurs du Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin qui savent toujours tirer la substantifique moelle de l'énorme quantité de données qu'ils ont à traiter et donner un tour poli, mais ferme aux interventions et aux écrits que la délégation adresse au Conseil fédéral et à l'administration. Ses remerciements s'adressent également au CDF pour son travail au service de la haute surveillance sur les finances de la Confédération. Malgré un environnement de plus en plus complexe, il a accompli ses nombreuses tâches avec efficacité, clairvoyance et dévouement. La Délégation des finances assure le CDF qu'il pourra continuer de compter sur son appui.