



# **Contrôle de suivi : cautionnements de navires de haute mer**

## **Rapport succinct des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 14 novembre 2023

---

## L'essentiel en bref

*Dans le cadre de leur contrôle de suivi relatif au cautionnement des navires de haute mer, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont évalué la mise en œuvre de leurs recommandations encore ouvertes, formulées dans leur rapport de 2018.*

*S'agissant de l'établissement et l'archivage des procès-verbaux relatifs aux entretiens de gestion (recommandation 1) et de l'élaboration de directives uniformes pour l'exécution des cautionnements et autres obligations (recommandation 8), les CdG considèrent que leurs principales attentes ont été mises en œuvre.*

*Concernant la recommandation 2 sur l'examen de la structure organisationnelle de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE), les CdG saluent le fait que le Conseil fédéral a finalement décidé de se rallier à la position qu'elles défendaient dans leurs rapports de 2018 et 2019 et de procéder à un examen approfondi de la structure organisationnelle de l'Approvisionnement économique du pays (AEP).*

*Les CdG sont préoccupées par la situation au sein de l'OFAE. Les crises du COVID-19 de même que la guerre en Ukraine et la crise énergétique ont encore mis en évidence la nécessité d'une amélioration des structures de cet office. Elles ont pris connaissance du fait que le projet de réorganisation de l'AEP lancé par le DEFR a identifié différents aspects nécessitant des améliorations et que des mesures concrètes sont en cours de mise en œuvre depuis la nomination du nouveau délégué, ce qu'elles considèrent comme approprié. La CdG-N continuera de suivre les évolutions relatives à l'organisation de l'AEP.*

*Les CdG ont pris également connaissance avec satisfaction du fait que le Conseil fédéral a décidé de passer à une conduite à plein temps de l'AEP, dans laquelle le délégué ou la déléguée assume également la fonction de direction (taux d'engagement de 100%). Si elles sont sur le principe favorables à cette mesure, elles ont en revanche émis des réserves quant à la décision prise par le Conseil fédéral d'augmenter ce pourcentage avant d'avoir modifié la loi correspondante. Si le poste n'a été pourvu que provisoirement à plein temps et qu'un projet de modification de loi est déjà en cours de préparation du côté de l'administration, la mise au concours d'un poste de délégué à plein temps contrevient en effet à l'art. 58, al. 2 de la loi sur l'approvisionnement du pays. Au vu de la décision de pourvoir le poste pour une durée déterminée et au vu du contexte actuel en matière d'approvisionnement, les CdG estiment malgré tout que cette décision est compréhensible du point de vue de la haute surveillance parlementaire.*

# Rapport

## 1 Introduction

### 1.1 Contexte

Fin septembre 2017, suite à la crise des cautionnements de la flotte suisse de haute mer et au vu des conséquences financières considérables de ce dossier pour la Confédération, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont décidé d'ouvrir une inspection à ce sujet. Dans le cadre de cette dernière, elles ont examiné la façon dont le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) avaient assumé leur rôle de surveillance à l'égard, respectivement, de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) et de l'Office suisse de la navigation maritime (OSNM). Les travaux des CdG ont également porté sur l'information de l'ensemble du Conseil fédéral, sur les enseignements tirés de cette affaire pour les autres cautionnements et pour la gestion des risques de la Confédération ainsi que sur le rôle du Contrôle fédéral des finances (CDF) dans ce dossier.

Dans leur rapport d'inspection publié le 26 juin 2018<sup>1</sup>, les CdG ont présenté leurs conclusions et formulé huit recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Celles-ci portaient notamment sur la structure organisationnelle de l'OFAE, les pratiques d'archivage, la gestion des risques et les directives relatives aux cautionnements. Quatre recommandations étaient consacrées à la conduite des enquêtes administratives au sein de l'administration fédérale.

Les CdG, par l'intermédiaire de leur groupe de travail «Cautionnements de navires de haute mer»<sup>2</sup>, ont procédé à une analyse de l'avis du Conseil fédéral du 28 septembre 2018<sup>3</sup> et d'autres informations reçues. Elle ont décidé de clore leur inspection avec un rapport succinct<sup>4</sup> le 25 juin 2019 et ont invité le Conseil fédéral à tenir compte des remarques qu'elles avaient formulé dans celui-ci. Elles ont annoncé qu'elles examineraient la mise en œuvre de leurs recommandations, après deux ans environ, dans le cadre d'un contrôle de suivi.

<sup>1</sup> Cautionnements de navires de haute mer, rapport des CdG du 26.6.2018 (FF **2018** 6235)

<sup>2</sup> Institué le 4.7.2017, le groupe de travail « Cautionnement des navires de haute mer » des CdG a été chargé par les commissions de la conduite de l'inspection. En novembre 2023, il est composé des conseillères nationales Yvonne Feri (présidente), Daniela Schneeberger et Manuela Weichelt, des conseillers nationaux Thomas de Courten et Erich von Siebenthal, des conseillères aux États Maya Graf et Marianne Maret et des conseillers aux États Charles Juillard, Matthias Michel et Hans Stöckli.

<sup>3</sup> Cautionnements de navires de haute mer, avis du Conseil fédéral du 28.9.2018 sur le rapport des CdG du 26.6.2018 (FF **2018** 6309)

<sup>4</sup> Cautionnements de navires de haute mer: évaluation de l'avis rendu par le Conseil fédéral le 28.9.2018. Rapport succinct des CdG du 25.6.2019 (FF **2019** 6621)

## 1.2 **Objet du contrôle de suivi**

En novembre 2021, les CdG ont décidé de lancer le contrôle de suivi en la matière avec comme objectif d'évaluer la mise en œuvre de leurs recommandations encore ouvertes. Dans ce cadre, elles ont focalisé leur examen sur la manière dont le Conseil fédéral a mis en œuvre la recommandation 1 (« Établissement et archivage adéquats des procès-verbaux relatifs aux entretiens de gestion »), la recommandation 2 (« Examen de la structure organisationnelle de l'OFAE ») et la recommandation 8 (« Examen de l'élaboration de directives uniformes pour l'exécution des cautionnements et autres obligations »). Les CdG ont pour cela adressé des questions à l'attention du Conseil fédéral, elles ont mené différentes auditions avec le DEFR et les représentants de l'administration et pris connaissance de divers documents concernant la réorganisation de l'OFAE.

Les autres recommandations, à savoir les recommandations 3, 4, 5 et 6 relatives aux enquêtes administratives, ont été approfondies par la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) dans le cadre de son inspection « Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale »<sup>5</sup> et le Conseil fédéral a déjà pris position à leur sujet<sup>6</sup>. En conséquence, ces recommandations ne sont pas abordées dans le présent rapport.<sup>7</sup>

S'agissant de la recommandation 7 visant l'intégration de certaines obligations dans la gestion des risques, les CdG s'étaient déjà déclarées satisfaites de sa mise en œuvre. Le groupe de travail des CdG sur la gestion des risques de la Confédération<sup>8</sup> suit les évolutions en la matière et la recommandation ne fait donc pas non plus l'objet de ce contrôle de suivi.

## 2 **Recommandation 1 : Établissement et archivage adéquats des procès-verbaux relatifs aux entretiens de gestion**

Les CdG ont constaté dans leur rapport de 2018 que la gestion et l'archivage des dossiers était lacunaire. Le DEFR n'avait pas pu retrouver les procès-verbaux des séances avec l'OFAE antérieures à 2013 et ces derniers auraient été rédigés sous forme de courriels. Les prescriptions en matière d'archivage n'ont ainsi pas été respectées.

<sup>5</sup> Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale. Rapport de la CdG-N du 19.11.2019 (FF 2020 1593)

<sup>6</sup> Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale. Rapport du 19.11.2019 de la CdG-N. Avis du Conseil fédéral du 20.5.2020 (FF 2020 4631)

<sup>7</sup> Le Conseil fédéral a pris différentes mesures pour mettre en œuvre les demandes des CdG. La CdG-N étudie encore ces mesures pour l'heure et informera après la clôture de ses travaux (prévu pour fin 2023).

<sup>8</sup> [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Organes > Commissions > Commissions de surveillance > CdG > Groupes de travail (consulté le 15.12.2022)

*Recommandation 1 de 2018 Établissement et archivage adéquats des procès-verbaux relatifs aux entretiens de gestion*

Les CdG invitent le Conseil fédéral à mettre en place les moyens appropriés pour que les procès-verbaux relatifs aux entretiens de gestion soient établis et archivés de manière adéquate et que les prescriptions existantes relatives à la gestion des documents et à l'archivage soient respectées dans la pratique.

## 2.1 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a déclaré, dans sa lettre du 2 février 2022<sup>9</sup>, partager l'avis des CdG selon lequel les évaluations et les processus de prise de décisions doivent être transparents et retraçables. Le Conseil fédéral a toutefois souligné « qu'il n'est pas nécessaire de consigner tous les échanges entre le chef de département et les directeurs d'office » et relève, en citant les CdG, que « la possibilité de pouvoir vérifier ultérieurement certains échanges doit être adaptée à l'objet et à l'importance de ceux-ci »<sup>10</sup>.

Le Conseil fédéral considère que les unités administratives sont au clair avec ces règles et que chaque unité est responsable de garantir une gestion adéquate des dossiers. Du point de vue du Conseil fédéral, il n'y a donc pas lieu de prendre de mesures supplémentaires pour contrôler la mise en œuvre de la recommandation au niveau de l'exécution. Il incombe de plus à chaque département d'intervenir si cela s'avère nécessaire.

## 2.2 Appréciation des CdG

Dans leur rapport succinct de 2019, les CdG s'étaient interrogées sur les critères utilisés par le Conseil fédéral pour évaluer l'importance des dossiers à archiver et de la forme utilisée par le DEFR pour les procès-verbaux relatifs aux entretiens de gestion. Le Conseil fédéral avait reconnu que les documents liés aux cautionnements des navires de haute mer ne satisfaisaient pas aux exigences en matière d'archivage à l'époque et les CdG ont pris connaissance avec satisfaction que des précisions ont été apportées aux exigences relatives à la forme et au contenu des procès-verbaux ainsi qu'à leur établissement et archivage<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Lettre du Conseil fédéral aux CdG du 2.2.2022, p. 1-2 (non publiée)

<sup>10</sup> Cautionnements de navires de haute mer: évaluation de l'avis rendu par le Conseil fédéral le 28.9.2018. Rapport succinct des CdG du 25.6.2019 (FF 2019 6621 6625)

<sup>11</sup> Cautionnements de navires de haute mer: évaluation de l'avis rendu par le Conseil fédéral le 28.9.2018. Rapport succinct des CdG du 25.6.2019 (FF 2019 6621 6625). Ainsi, concernant la thématique des cautionnements, le DEFR avait décidé que les entretiens de gestion avec la direction de l'OFAE seraient désormais consignés dans des notes de dossier plutôt que dans des courriels et que tous les éléments et décisions importants arrêtés lors de ces entretiens seraient désormais consignés et archivés dans le système des affaires.

Les CdG s'estiment satisfaites des informations reçues par le Conseil fédéral et ont conclu, dans le cadre du contrôle de suivi, que des mesures supplémentaires à celles déjà apportées suite à la recommandation des CdG ne sont pas nécessaires<sup>12</sup>.

### 3 **Recommandation 2 : Examen de la structure organisationnelle de l'OFAE**

Dans le cadre de leur rapport de 2018, les CdG se sont également demandé dans quelle mesure la structure organisationnelle de l'OFAE avait pu favoriser l'émergence des problèmes liés aux cautionnements de la flotte suisse de haute mer, car plusieurs personnes auditionnées avaient soulevé cette question. Les CdG avaient en particulier exprimé des doutes quant à l'opportunité que le taux de 40% attribué au poste de délégué à l'approvisionnement économique du pays suffise pour accomplir la tâche de direction de l'OFAE. Elles ont donc formulé la recommandation ci-dessous.

*Recommandation 2 de 2018 Examen de la structure organisationnelle de l'OFAE*

Les CdG invitent le Conseil fédéral à examiner la structure organisationnelle de l'OFAE au niveau de la direction, à évaluer en particulier la possibilité de créer une fonction de directeur d'office à part entière et à leur faire part de ses conclusions. La structure de milice au niveau des secteurs spécialisés doit être maintenue. Les avantages de la fonction de délégué sont à expliciter. Dans ce cadre, la répartition des responsabilités au sein de l'office et entre la direction de l'office et le département est à clarifier.

Le Conseil fédéral est par ailleurs prié d'examiner, dans ce contexte, l'opportunité d'une intégration de l'OFAE dans un autre office.

### 3.1 **Position du Conseil fédéral**

#### 3.1.1 **Réforme de l'approvisionnement économique**

Dans son avis du 28 septembre 2018<sup>13</sup>, le Conseil fédéral indiquait qu'il considérait que cette recommandation avait déjà été mise en œuvre par le biais de plusieurs mesures et qu'il n'était pas nécessaire de procéder à un nouvel examen de l'organisation de l'AEP et de la structure organisationnelle de l'OFAE. Dans leur rapport succinct, les CdG avaient à la suite émis des doutes sur les arguments amenés par le Conseil

<sup>12</sup> Les CdG ont renoncé à procéder à une évaluation plus exhaustive de la gestion des dossiers au sein de l'administration fédérale, une telle démarche dépassant le cadre de ce contrôle de suivi.

<sup>13</sup> Cautionnements de navires de haute mer, avis du Conseil fédéral du 28.9.2018 sur le rapport des CdG du 26.6.2018 (FF 2018 6309)

fédéral en estimant que ceux-ci manquaient de profondeur. Elles avaient annoncé qu'elles examineraient cet aspect plus en détail dans le cadre du contrôle de suivi.

Le 17 janvier 2020, le chef du DEFR a néanmoins ouvert une enquête administrative portant sur l'organisation de la direction de l'AEP<sup>14</sup>. L'enquête, menée par M<sup>e</sup> Cornel Borbély, a porté sur l'organisation de la direction de l'AEP, notamment la collaboration ainsi que la répartition des tâches et des responsabilités entre l'OFAE et l'organisation de milice<sup>15</sup>. Elle a aussi abordé la gestion des risques et les procédures visant à surmonter les situations d'urgence et les pénuries, de même que la composition, les tâches, les responsabilités et les compétences de l'organisation de crise consacrée aux cautionnements de navires de haute mer<sup>16</sup>. Des constats tirés de la pandémie de COVID-19 ont également été intégrés au rapport.

Suite au rapport d'enquête administrative du 18 septembre 2020<sup>17</sup>, le secrétariat général du DEFR a mis sur pied une structure de gestion de projet externe<sup>18</sup> sous la conduite d'un chef de projet Réforme AEP<sup>19</sup>, dont le but était de renforcer les structures de gestion et d'organisation ainsi qu'un certain nombre d'instruments (conformité, monitoring, etc.) de l'AEP. Elle devait également élaborer des propositions à la fois pour relever les défis actuels et futurs de l'AEP (par ex. changements dans les chaînes d'approvisionnement, cybersécurité, sécurité de l'approvisionnement énergétique [électricité], produits thérapeutiques et transformation numérique de l'organisation de l'AEP) et pour assurer une dotation en ressources adéquate.

Le groupe de projet a constaté, dans son rapport final de décembre 2021<sup>20</sup>, que l'OFAE n'était pas encore en mesure, dans sa configuration de l'époque, d'entreprendre une réforme fondamentale de son organisation. Des postes clés importants étaient vacants, les coordinations fondamentales entre les processus commerciaux, de direction et de support faisaient en partie défaut. Les auteurs ont souligné qu'il n'existait pas de contrôle général des affaires, que chaque bureau fonctionnait selon des

14 Approvisionnement économique du pays : le conseiller fédéral Guy Parmelin ouvre une enquête administrative, communiqué de presse du DEFR du 17.1.2020

15 L'AEP est une organisation dirigée par un délégué qui, selon la loi, doit être issu des milieux économiques. Le délégué chapeaute l'ensemble de l'organisation, qui regroupe l'OFAE et l'organisation de milice. Cette dernière est composée de quelque 250 experts venant du secteur privé et d'autres branches de l'administration, qui mettent leurs compétences et leur expérience au service de l'approvisionnement économique du pays ; [www.bwl.admin.ch](http://www.bwl.admin.ch) > Approvisionnement économique du pays > Organisation et structure de l'Approvisionnement économique du pays (consulté le 27.1.2023)

16 Voir ch. 3.1.7

17 Borbély, Cornel : *Administrativuntersuchung betreffend Organisation, Strukturen und Prozesse in der wirtschaftlichen Landesversorgung*, rapport d'enquête administrative du 18.9.2020 remis au conseiller fédéral Guy Parmelin, [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Documentation > Communiqués > Enquête administrative sur l'Approvisionnement économique du pays : les structures de direction et d'organisation, la conformité et la gouvernance doivent faire l'objet d'un réexamen (consulté le 23.1.2023)

18 Enquête administrative sur l'Approvisionnement économique du pays : les structures de direction et d'organisation, la conformité et la gouvernance doivent faire l'objet d'un réexamen, communiqué de presse du DEFR du 18.11.2020

19 Le DEFR a mandaté Lukas Bruhin comme chef de projet réforme AEP.

20 Bruhin, Lukas / Werren, Andreas : *Reform wirtschaftliche Landesversorgung 2021*, rapport final de projet du 21.12.2021 (ci-après rapport final de projet AEP du 21.12.2021), [www.ofae.admin.ch](http://www.ofae.admin.ch) > Approvisionnement économique du pays > Organisation et structure de l'Approvisionnement économique du pays (consulté le 31.1.2023)

procédures plus ou moins développées de manière autonome, que le processus stratégique était en principe judicieux, mais qu'il était conçu de manière trop rigide sur un cycle de quatre ans et donc très lent. De l'avis de l'ancien délégué et de la direction du projet, la dotation en personnel de l'office ne permettait guère de gérer les affaires actuelles les plus importantes et ne permettait donc pas non plus de procéder à des adaptations fondamentales, mais nécessaires, de l'orientation, de la structure et des processus de l'office ou de l'organisation globale de l'AEP. Ils ont relevé que la direction de l'organisation de l'approvisionnement économique du pays et les collaborateurs de l'OFAE étaient trop occupés par les affaires courantes et qu'il n'y avait guère de capacités pour effectuer des travaux fondamentaux sur les structures de base, clarifier les compétences ou optimiser les processus. Il fallait donc d'abord créer les conditions en termes de personnel et de ressources pour permettre un développement organisationnel urgent et nécessaire. Cinq trains de mesures ont été prévus :

- Train de mesures 1 : mesures relatives à la direction et l'organisation pouvant être mises en œuvre par des modifications législatives au niveau de l'OFAE ;
- Train de mesures 2 : clarifier l'organisation structurelle et réviser le règlement intérieur de l'organisation de l'AEP ;
- Train de mesures 3 : enregistrer, optimiser et numériser les processus ;
- Train de mesures 4 : améliorer les ressources de l'organisation de l'AEP ;
- Train de mesures 5 : adaptations juridiques à la loi sur l'approvisionnement du pays (LAP)<sup>21</sup> et à l'ordonnance sur l'approvisionnement économique du pays (OAEP)<sup>22</sup>.

Au printemps 2022, le DEFR a indiqué aux CdG que, de son point de vue, les dispositions légales concernant l'organisation de AEP étaient judicieuses et devaient en principe être maintenues, malgré certaines adaptations législatives prévues. Selon le département, le projet de révision partielle de loi, incluant notamment la création d'un poste de délégué à plein temps, la clarification des compétences et des rôles du Conseil fédéral, des différents départements fédéraux et unités administratives lors de la préparation à une pénurie grave et en cas de pénurie grave ainsi que des adaptations des mesures d'interventions, notamment en ce qui concerne le moment de l'intervention, devrait être envoyé en consultation fin 2023.

<sup>21</sup> Loi fédérale du 17.6.2016 sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays, LAP ; RS 531)

<sup>22</sup> Ordonnance du 10.5. 2017 sur l'approvisionnement économique du pays (OAEP; RS 531.11)

### 3.1.2 Modèle de conduite pour l'AEP

Sur la base du projet de réforme élaboré par le DEFR, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que l'exercice de la fonction de Délégué à l'approvisionnement économique du pays à titre accessoire n'était plus adaptée. Il a décidé en mars 2022<sup>23</sup> de repourvoir le poste de délégué à 100 pour cent, l'ancien titulaire prenant sa retraite fin 2022. Le Conseil fédéral a chargé le DEFR de préparer d'ici 2023<sup>24</sup> un projet de révision de la LAP, incluant notamment le nouveau modèle de gestion. Selon les informations des CdG, l'art. 58, al. 2, qui dispose que « le délégué dirige à titre accessoire l'OFAE et les domaines », devrait être remplacé par une nouvelle disposition. Ce nouveau modèle de direction devrait, selon le chef de projet Réforme AEP<sup>25</sup>, permettre une gestion plus rigoureuse et centralisée, une meilleure disponibilité et éviter de potentiels conflits d'intérêts. Jusqu'à la révision de la disposition concernée de la LAP, le poste de délégué a été repourvu à temps plein, pour une durée déterminée jusqu'à fin 2026. Le 19 octobre 2022, le Conseil fédéral a dans un premier temps nommé Kurt Rohrbach en tant que délégué ad interim de décembre 2022 à juin 2023<sup>26</sup>. Le 16 décembre 2022, le Conseil fédéral a nommé Hans Häfliger comme délégué<sup>27</sup>, ce dernier est entré en fonction le 1<sup>er</sup> juillet 2023. Pendant la phase de transition (jusqu'à fin juin 2023), le délégué par intérim et le délégué nommé ont eu des échanges réguliers, afin notamment de définir une position commune pour les mesures à moyen et à long terme et d'éviter ainsi un changement de cap abrupt au moment du passage de témoin en juillet 2023<sup>28</sup>. En avril 2023, le délégué ad interim a confirmé face aux CdG que le processus de transition se déroulait de manière positive et que les échanges avec son successeur étaient réguliers et étroits, ce dernier ayant eu ainsi la possibilité de se familiariser avec les dossiers de l'office et les enjeux de la réforme de l'AEP avant son entrée en fonction<sup>29</sup>.

Le chef du DEFR<sup>30</sup> a souligné face aux CdG l'importance que la réforme de l'AEP et notamment de la direction de l'OFAE soit menée sans délai. Les circonstances particulières que sont notamment la guerre en Ukraine et ses répercussions sur l'approvisionnement en Suisse dans le cadre de l'AEP ont conduit le Conseil fédéral à mettre

<sup>23</sup> Le Conseil fédéral rend des décisions de principe en vue d'améliorer la sécurité de l'approvisionnement, communiqué de presse du Conseil fédéral du 30.3.2022

<sup>24</sup> La révision partielle de la loi sur l'approvisionnement du pays tiendra compte des expériences de la crise énergétique, communiqué de presse du Conseil fédéral du 11.1.2023

<sup>25</sup> Procès-verbal du groupe de travail « Cautionnement des navires de haute mer » des CdG du 3.5.2022 (audition du chef du DEFR, de la secrétaire générale du DEFR et du chef de projet Réforme AEP)

<sup>26</sup> Kurt Rohrbach est nommé délégué à l'approvisionnement économique du pays ad interim, communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.10.2022

<sup>27</sup> Hans Häfliger sera le nouveau délégué à l'approvisionnement économique du pays, communiqué de presse du Conseil fédéral du 16.12.2022

<sup>28</sup> Rapport de l'OFAE à l'attention du groupe de travail « cautionnement de navires de haute mer » du 24.3.2023 (non publié)

<sup>29</sup> Procès-verbal du groupe de travail « Cautionnement des navires de haute mer » des CdG du 25.4.2023 (audition de la secrétaire générale du DEFR, du délégué ad interim de l'AEP et de la cheffe de l'état-major de l'AEP)

<sup>30</sup> Lettre du chef du DEFR à l'attention du groupe de travail « cautionnement de navires de haute mer » du 2.8.2022 (non publiée), p. 2

au concours le poste de délégué à plein temps en connaissance de la disposition de l'art 58, al. 2, LAP, qui exclut une telle possibilité. La procédure relative au pourvoi du poste de délégué a été au préalable discutée avec l'Office fédéral de la justice (OFJ) et l'Office fédéral du personnel (OFPER). L'OFJ a jugé problématique que le Conseil fédéral, avec la variante proposée, ne respecte pas le principe de parallélisme des formes en dérogeant provisoirement à des dispositions d'organisation expressément prévues par le législateur à l'art. 8, al. 1, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>31</sup>. Vu les circonstances particulières, l'OFJ et l'OFPER ont cependant estimé que le besoin urgent de réforme et les mesures d'accompagnement prévues (à savoir l'ouverture rapide de la consultation sur la révision de la LAP et la limitation provisoire de la durée de l'engagement du DAE) étaient propres à compenser l'empiètement sur les compétences de l'Assemblée fédérale.

Le chef du DEFR a informé les CdG<sup>32</sup> que le poste de directeur suppléant de l'OFAE, également vacant, serait repourvu en concertation avec le délégué nouvellement choisi et les autres postes vacants de l'OFAE seraient pourvus de manière échelonnée, par le biais d'une procédure normale de recrutement. En janvier 2023, une unité d'état-major de direction dirigée par une cheffe de l'état-major a été créée au sein de l'OFAE ; parallèlement, la fonction de directeur suppléant a été supprimée. L'office a informé les CdG que l'état-major de direction serait complété courant 2023 par les postes de responsables des ressources, de la communication, de la gestion de crise et de la numérisation. Cet état-major soutient le délégué et gère ou accompagne des projets qui concernent un ou plusieurs domaines ou l'ensemble de l'AEP. Selon l'office, le renforcement de la structure de conduite crée les conditions pour faire avancer la réforme de l'AEP et permet également de concrétiser la recommandation 3 du projet de réforme qui prône la conduite de l'office par une direction renforcée<sup>33</sup>. Le DEFR a précisé aux CdG qu'il reviendrait au nouveau Délégué de définir dans le détail, après son entrée en fonction en juillet 2023, les contours précis du poste de chef ou cheffe de l'état-major, en fonction de ses besoins<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010)

<sup>32</sup> Procès-verbal du groupe de travail « Cautionnement des navires de haute mer » des CdG du 3.5.2022 (audition du chef du DEFR, de la secrétaire générale du DEFR et du chef de projet Réforme AEP)

<sup>33</sup> Rapport de l'OFAE à l'attention du groupe de travail « cautionnement de navires de haute mer » du 24.3.2023 (non publié)

<sup>34</sup> Procès-verbal du groupe de travail « Cautionnement des navires de haute mer » des CdG du 25.4.2023 (audition de la secrétaire générale du DEFR, du délégué ad interim de l'AEP et de la cheffe de l'état-major de l'AEP). Dans un premier temps, le poste de cheffe de l'état-major a été attribué pour une durée limitée.

### 3.1.3 Ressources de l'OFAE

D'après le chef de département<sup>35</sup>, les deux dernières années ont montré à quel point les chaînes d'approvisionnement suisses, que l'AEP doit garantir, sont vulnérables et combien il est important de les renforcer. Après la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide, les effectifs de l'OFAE ont été progressivement réduits, passant d'une cinquantaine de postes à temps plein à environ 32 à fin 2022. D'après le chef du DEFR, l'estimation selon laquelle les risques pour l'approvisionnement du pays allaient diminuer s'était pourtant confirmée dans les années 90.

Face aux défis récents, le Conseil fédéral et le Parlement ont reconnu le besoin en personnel supplémentaire pour l'accomplissement des tâches de l'AEP ; huit nouveaux équivalents plein temps (EPT) destinés au soutien à la conduite, à l'administration, aux secrétariats des domaines Alimentation, Produits thérapeutiques et Énergie ainsi qu'à la communication avec les cantons ont d'ores et déjà été approuvés par l'Assemblée fédérale dans le cadre du budget 2023<sup>36</sup>.

En plus de l'état-major de direction (+3 EPT, cf. chap. précédent), l'OFAE a informé le groupe de travail en mars 2022<sup>37</sup> que les effectifs seront renforcés et les vacances comblées dans certains domaines de l'AEP (Énergie : +4 EPT, Produits thérapeutiques : +3 EPT, Alimentation : +1,5 EPT). Ce renforcement a été réalisé durant le premier semestre 2023. Le *4e train* de mesures sera ainsi mis en œuvre, ce qui permet de garantir, d'après l'OFAE, que l'AEP pourra s'attaquer aux réformes nécessaires tout en gérant les affaires courantes. L'office reconnaît en effet que les effectifs limités et le changement survenu à sa tête ont retardé bon nombre de mesures organisationnelles en 2022.

### 3.1.4 Structure organisationnelle générale de l'AEP et mesures prévues

Sur la base de l'examen mené par le DEFR, le Conseil fédéral a prévu ainsi de renforcer la direction de l'approvisionnement économique, composée notamment du délégué (à temps plein), du directeur suppléant et des chefs de domaines<sup>38</sup>. D'après le DEFR, cette nouvelle direction permettra de mieux préparer les objectifs et mesures à l'attention du Conseil fédéral et du Parlement et d'en faire une entité efficace, qui se réunirait une fois par mois ou toutes les six semaines.

<sup>35</sup> Procès-verbal du groupe de travail « Cautionnement des navires de haute mer » des CdG du 3.5.2022 (audition du chef du DEFR, de la secrétaire générale du DEFR et du chef de projet Réforme AEP)

<sup>36</sup> Budget 2023 avec plan intégré des tâches et des finances 2024-2026 des unités administratives (DFP, DEFR, DETEC), p. 203

<sup>37</sup> Rapport de l'OFAE à l'attention du groupe de travail « cautionnement de navires de haute mer » du 24.3.2023 (non publié)

<sup>38</sup> Procès-verbal du groupe de travail « Cautionnement des navires de haute mer » des CdG du 3.5.2022 (audition du chef du DEFR, de la secrétaire générale du DEFR et du chef de projet Réforme AEP) ; Rapport final de projet AEP du 21.12.2021, p. 27

Selon le DEFR<sup>39</sup>, il importe de subordonner les domaines directement et plus étroitement au délégué et de les amener à collaborer davantage avec lui. En outre, les membres des domaines spécialisés doivent être sélectionnés sur la base de profils d'exigences plus ciblés. La coordination entre l'office et les milieux économiques doit également être améliorée.

Le renforcement de l'OFAE comme état-major de l'AEP vise également à ce que l'AEP puisse prendre un rôle plus proactif dans l'identification de problèmes et envisager des mesures pour y pallier en conséquence. L'OFAE doit proposer des mesures à l'intention des domaines spécialisés, puis vérifier qu'elles ont été engagées et qu'elles sont effectivement réalisables. Si tel n'est pas le cas, l'OFAE doit signaler aux domaines qu'ils n'ont pas rempli leur tâche et les inviter à revoir leur copie. Il s'agit là, d'après le chef de projet Réforme AEP<sup>40</sup>, d'une démarche qui n'a que trop rarement, voire jamais été effectuée à ce jour.

Le DEFR estime que la communication et la mise en réseau de l'AEP doit aussi être renforcée, à l'interne et à l'externe<sup>41</sup>. À titre d'exemple, le chef de projet Réforme AEP a estimé que certains offices n'étaient pas pleinement conscients qu'ils sont eux-mêmes des organes de l'AEP et qu'à ce titre<sup>42</sup>, le délégué peut leur confier des tâches d'approvisionnement économique. Il est aussi prévu d'améliorer la coordination entre les Domaines au sein de l'OFAE et d'améliorer les processus et les pratiques. S'agissant des données liées à l'approvisionnement économique, la création de modules intégrés dans la Présentation électronique de la situation (PES) de la Confédération a débuté. La mise en place d'une gestion systématique des données devrait permettre d'établir des analyses de tendances et de travailler avec des scénarios et des modèles.

Un atelier concernant l'organisation de l'AEP a été organisé en avril 2023 entre le délégué par intérim, le délégué nommé et des cadres expérimentés de l'office et de l'organisation de milice. Le but de l'atelier était de clarifier la perception propre et l'organisation de l'AEP et de définir des mesures concrètes sur la base des résultats. Certaines mesures organisationnelles comme la précision de processus (contrôle des affaires, p. ex.) sont toujours déployées en continu. Il est prévu que la nouvelle structure de l'office soit mise en œuvre au plus tôt à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024<sup>43</sup>.

39 Procès-verbal du groupe de travail « Cautionnement des navires de haute mer » des CdG du 3.5.2022 (audition du chef du DEFR, de la secrétaire générale du DEFR et du chef de projet Réforme AEP)

40 Procès-verbal du groupe de travail « Cautionnement des navires de haute mer » des CdG du 3.5.2022 (audition du chef du DEFR, de la secrétaire générale du DEFR et du chef de projet Réforme AEP)

41 Procès-verbal du groupe de travail « Cautionnement des navires de haute mer » des CdG du 3.5.2022 (audition du chef du DEFR, de la secrétaire générale du DEFR et du chef de projet Réforme AEP)

42 Art. 8 OAEP

43 Procès-verbal du groupe de travail « Cautionnement des navires de haute mer » des CdG du 25.4.2023 (audition de la secrétaire générale du DEFR, du délégué ad interim de l'AEP et de la cheffe de l'état-major de l'AEP)

Le secrétariat général du DEFR<sup>44</sup> a indiqué aux CdG qu'il renforcera la surveillance sur l'OFAE et accompagnera les réformes dans le cadre des comités de pilotage mis en place pour les différents projets. Il a également assuré qu'une attention particulière serait portée à l'intégration des cantons dans la mise en œuvre de cette réforme<sup>45</sup>.

### **3.1.5 Descriptifs de postes du délégué à l'AEP et du directeur suppléant de l'OFAE**

Les CdG avaient estimé en 2019<sup>46</sup> que la formulation des descriptifs de poste de la direction de l'OFAE demeurait très vague concernant les compétences en matière de gestion des risques et estimaient que cet aspect mériterait d'y être mentionné de manière plus explicite.

Le chef du DEFR a informé les CdG<sup>47</sup> que le descriptif de la fonction de délégué avait été revu. Dans le cadre de la mise au concours et de la procédure de sélection du nouveau délégué, une importance particulière a été accordée notamment à la planification stratégique et aux compétences dans le domaine de la gestion des risques. Ces aspects ont également été pris en considération dans l'actualisation des autres descriptifs de fonctions au sein de l'office.

### **3.1.6 Répartition des tâches au sein de la direction de l'AEP**

En 2019<sup>48</sup>, les CdG avaient vivement déploré le fait qu'il ait fallu attendre 2018 pour que les tâches et le fonctionnement de l'AEP et de l'OFAE soient consignées de manière complète et transparente dans un règlement. Les CdG s'étaient également étonnées<sup>49</sup> du fait qu'aucun processus clair de gestion des différends à l'interne de la direction de l'OFAE n'ait pu leur être présenté. En effet, les CdG avaient préalablement constaté l'absence de répartition claire des compétences et des tâches respectives de l'AEP et de l'OFAE de même que le manque de processus clairs entre le délégué et le directeur suppléant. Dans ce contexte, elles estimaient qu'un arbitrage à l'échelle du chef de département ne pouvait pas constituer l'unique solution, et qu'il était indispensable que des règles en matière de règlement des différends soient définies de

<sup>44</sup> Procès-verbal du groupe de travail « Cautionnement des navires de haute mer » des CdG du 3.5.2022 (audition du chef du DEFR, de la secrétaire générale du DEFR et du chef de projet Réforme AEP)

<sup>45</sup> Procès-verbal du groupe de travail « Cautionnement des navires de haute mer » des CdG du 25.4.2023 (audition de la secrétaire générale du DEFR, du délégué ad interim de l'AEP et de la cheffe de l'état-major de l'AEP)

<sup>46</sup> Rapport succinct des CdG du 25.6.2019 (FF 2019 6621 6630)

<sup>47</sup> Lettre du chef du DEFR à l'attention du groupe de travail « cautionnement de navires de haute mer » du 2.8.2022 (non publiée), p. 2

<sup>48</sup> Rapport succinct des CdG du 25.6.2019 (FF 2019 6621 6631)

<sup>49</sup> Rapport succinct des CdG du 25.6.2019 (FF 2019 6621 6632)

manière détaillée au niveau de la direction de l'OFAE également, et ce indépendamment des individus qui exercent les fonctions concernées. Elles avaient invité le DEFR à procéder aux clarifications nécessaires à ce sujet.

Le chef de DEFR estime<sup>50</sup> que l'introduction d'un modèle de conduite à plein temps, avec un délégué assumant également la direction de l'OFAE (cf. ch. 3.1.2), permettra à l'avenir de résoudre clairement et rapidement les conflits. En cas de divergences entre l'organisation de milice et l'office, la direction, qui regroupe les deux parties, pourra servir d'organe préparatoire pour les décisions et la responsabilité et la décision incomberont au délégué. Confier la conduite à une seule personne est aussi synonyme de processus décisionnels clairs et directs, d'après le chef du DEFR.

Le département a par ailleurs indiqué<sup>51</sup> que, dans le cadre de la réforme de l'AEP, les questions de conformité et de conflits d'intérêts seront clarifiées et des formations en la matière seront prévues pour les collaborateurs de l'OFAE et les agents de milice. Le processus actuel de nomination des agents de milice devrait également être complété et les « postes »<sup>52</sup> correspondants éventuellement mis au concours.

### **3.1.7 Organisation de crise relative aux cautionnements de navires de haute mer**

Les CdG se sont par ailleurs informées sur l'évolution des structures organisationnelles au sein du DEFR et de l'OFAE concernant la thématique spécifique des cautionnements.

Face à la situation de crise liée aux cautionnements maritimes, le secrétariat général du DEFR et l'AFF ont repris en 2016 des tâches essentielles dans le suivi des cautionnements de navires de haute mer. En mars 2019, le chef du DEFR a décidé de mettre sur pied une organisation de projet interdépartementale chargée de la gestion de crise dans la navigation en haute mer<sup>53</sup>.

Le DEFR est arrivé à la conclusion, au printemps 2022, que la crise du cautionnement pour les navires de haute mer est surmontée, raison pour laquelle l'organisation de crise a été dissoute le 19 mai 2022<sup>54</sup> et la surveillance des cautionnements, transférée

<sup>50</sup> Lettre du chef du DEFR au groupe de travail « cautionnement de navires de haute mer » du 2.8.2022 (non publiée), p. 2-3

<sup>51</sup> Procès-verbal du groupe de travail « Cautionnement des navires de haute mer » des CdG du 3.5.2022 (audition du chef du DEFR, de la secrétaire générale du DEFR et du chef de projet Réforme AEP)

<sup>52</sup> Les personnes travaillant pour l'organisation de milice de l'AEP ne sont pas des employés de la Confédération engagés à un taux d'occupation fixe, mais des mandataires.

<sup>53</sup> L'organisation de crise est chargée d'accompagner le processus de traitement et cherche des solutions avec les sociétés et les banques dans le but de réduire au minimum les pertes financières subies par la Confédération. En cas de besoin, elle fait également appel à des experts économiques et juridiques externes.

<sup>54</sup> Lettre du chef du DEFR au groupe de travail « cautionnement de navires de haute mer » du 2.8.2022 (non publiée), p. 3

à l'OFAE de manière ordonnée. En effet, le DEFR a expliqué au groupe de travail<sup>55</sup> que la Confédération n'accordait désormais plus d'engagements par cautionnement pour le financement des navires de haute mer. Les engagements de la Confédération en matière de cautionnement, de 800 millions de francs fin 2016, ont diminué pour s'établir à 225 millions à l'été 2022 et les derniers engagements prendront fin en 2032. Il restait à l'été 2022 14 navires de haute mer dont les crédits ont été cautionnés par la Confédération à hauteur de 225 millions de francs ; les arriérés d'amortissement ont été remboursés<sup>56</sup>. Les compagnies maritimes perçoivent des taux d'affrètement élevés et sont en bonne posture économique et financière. Les pertes totales de la Confédération liées aux cautionnements de navires de haute mer étaient estimées, début août 2022 (soit au moment de la dissolution de l'organisation de crise du DEFR), à 340 millions de francs<sup>57</sup>. Seuls deux procédures judiciaires en cours et les travaux afférents continuent d'être gérés sous la supervision du Secrétariat général du DEFR et de l'Administration fédérale des finances (AFF). Dans le cadre de la dissolution de l'organisation de crise, le processus d'information et la procédure d'escalade vis-à-vis du Secrétariat général, de l'AFF et de l'OSNM ont été améliorés. En cas de nouvelle crise de la navigation maritime, l'OFAE estime qu'il serait ainsi possible de réagir rapidement afin d'éviter des pertes élevées pour la Confédération<sup>58</sup>.

Les CdG ont pris note que le DEFR continuait de bénéficier de manière ponctuelle du soutien d'experts externes dans le domaine des cautionnements, notamment pour le suivi de certaines procédures juridiques, mais que la grande majorité du dossier était désormais gérée à l'interne par le personnel de l'OFAE<sup>59</sup>.

### 3.2 Appréciation des CdG

Les CdG relèvent avec satisfaction que le Conseil fédéral a finalement décidé de se rallier à la position qu'elles défendaient déjà dans leurs rapports de 2018 et 2019 et de procéder, comme le demandait la recommandation 2, à un examen approfondi de la structure organisationnelle de l'AEP. Elles ont suivi de près, depuis la clôture de leur inspection en 2019, les développements relatifs à l'organisation de l'AEP et se sont fait informer au fur et à mesure sur l'enquête administrative en 2020 et sur le projet de réforme lancé en 2021. Elles prennent position comme suit sur les différents éléments de la réforme.

<sup>55</sup> Lettre du chef du DEFR au groupe de travail « cautionnement de navires de haute mer » du 2.8.2022 (non publiée), p. 3-4

<sup>56</sup> Lettre du chef du DEFR au groupe de travail « cautionnement de navires de haute mer » du 2.8.2022 (non publiée), p. 3-4. Au 30 juin 2023, les prêts cautionnés s'élevaient à environ 164 millions de francs. Selon les indications du DEFR d'août 2023, les taux d'affrètement se sont détériorés par rapport à l'année précédente. Il n'y a pas d'arriérés d'amortissement.

<sup>57</sup> Lettre du chef du DEFR au groupe de travail « cautionnement de navires de haute mer » du 2.8.2022 (non publiée), p. 3-4

<sup>58</sup> Le DEFR a indiqué aux CdG que « si la situation se détérior[ait] à nouveau de manière significative, il [serait] possible de convoquer à nouveau une organisation de crise ».

<sup>59</sup> Procès-verbal du groupe de travail « Cautionnement des navires de haute mer » des CdG du 25.4.2023 (audition de la secrétaire générale du DEFR, du délégué ad interim de l'AEP et de la cheffe de l'état-major de l'AEP)

### 3.2.1 Remise de la gestion des cautionnements à l'OFAE

Du point de vue des CdG, les arguments du DEFR pour remettre à l'OFAE la surveillance des cautionnements sont compréhensibles étant donné que les risques liés aux cautionnements sont nettement plus faibles à l'heure actuelle. Cependant, elles estiment que le fait de remettre la gestion à l'OFAE en pleine période de crise, alors que l'office est en pleine restructuration, comporte certains risques. Elles invitent ainsi le DEFR, dans sa fonction de surveillance, à continuer à assurer un suivi étroit de la manière dont l'OFAE gère ce dossier, et s'assurer que l'office dispose des compétences nécessaires dans ce domaine.

### 3.2.2 Modèle de conduite

Les CdG ont pris connaissance avec satisfaction du fait que le Conseil fédéral prévoyait de passer à un modèle de direction à 100 % pour l'AEP. Les CdG avaient en effet estimé en 2018 déjà que créer une fonction de directeur d'office à part entière devait être envisagé, car elles doutaient que 40 % soient suffisants pour accomplir cette tâche<sup>60</sup>.

Si les CdG sont sur le principe favorables à cette mesure, elles ont en revanche émis des réserves quant à la décision prise par le Conseil fédéral d'augmenter ce pourcentage avant même que le Parlement ait traité la modification de loi correspondante. La mise au concours d'un poste de délégué à plein temps contrevient en effet à l'art. 58, al. 2, LAP. Les CdG reconnaissent cependant les circonstances particulières que sont notamment la guerre en Ukraine et ses répercussions sur l'approvisionnement en Suisse dans le cadre de l'AEP et la nécessité de renforcer rapidement les capacités de l'office. Elles ont pris connaissance du fait que la réorganisation en cours, les réserves liées aux décisions futures du Parlement et à la nécessité de procéder à une révision de la LAP ont été explicitement mentionnés dans l'annonce du poste. La question de la légalité de cette mise au concours a été, du point de vue des CdG, adéquatement préparée et discutée au sein de l'administration (cf. chap. 3.1.2). Au vu de la décision de pourvoir le poste pour une durée déterminée et du contexte actuel en matière d'approvisionnement, les CdG estiment que cette décision est adéquate du point de vue de la haute surveillance parlementaire.

Les CdG invitent instamment le Conseil fédéral à anticiper ce type de situation à l'avenir. La nécessité d'adapter la structure organisationnelle de l'OFAE et notamment le modèle de conduite de l'AEP était prévisible de longue date : les CdG avaient formulé la recommandation 2 en 2018 déjà<sup>61</sup>. Elles considèrent que si le Conseil fédéral avait procédé plus diligemment à une enquête sur la structure organisationnelle de l'AEP, cette dérogation à la loi aurait pu être évitée.

<sup>60</sup> Rapport des CdG du 26.6.2018 (FF 2018 6235 6286)

<sup>61</sup> Rapport des CdG du 26.6.2018 (FF 2018 6235 6287)

Beaucoup de questions sont encore ouvertes concernant la structure de conduite future de l'office, notamment concernant le rôle du directeur suppléant, respectivement de l'état-major de l'OFAE. Les CdG estiment important que la question des descriptifs de postes (dont la prise en compte de la gestion des risques), de la formation des responsables aux questions de *compliance* et de conflits d'intérêt soient adéquatement réglées.

### **3.2.3 Réorganisation de l'OFAE**

Les CdG sont préoccupés par la situation au sein de l'OFAE et partagent l'appréciation du DEFR par rapport aux ressources limitées de l'office. Les crises du COVID-19 de même que la guerre en Ukraine et la crise énergétique ont encore mis en évidence la nécessité d'une amélioration des structures de cet office. Elles ont pris connaissance du fait que le projet lancé par le DEFR a identifié différents aspects nécessitant des améliorations et que des mesures concrètes sont en cours de mise en œuvre depuis la nomination du nouveau délégué, ce qu'elles considèrent comme approprié. Une appréciation globale sur la réorganisation de l'AEP serait cependant prématurée actuellement.

Du point de vue des CdG, assurer la réorganisation de l'OFAE en parallèle des tâches courantes dans un contexte de crise est assurément un grand défi et ce problème a été relevé aussi par le chef du DEFR. Les CdG estiment que ces enjeux sont appréhendés adéquatement par le département et que la priorité doit être de permettre à l'office de faire face aux défis liés à la crise énergétique actuelle et aux autres défis futurs. Les CdG continueront à suivre ce pan de dossier dans le cadre de leurs activités régulières de haute surveillance (cf. ch. 6).

## **4 Recommandation 8 : Examen de l'élaboration de directives uniformes pour l'exécution des cautionnements et autres obligations**

Dans leur rapport de 2018, les CdG ont souligné que la Confédération devait supporter des obligations très élevées sous la forme de cautionnements et de garanties. Au vu des risques, les CdG se demandaient si le Conseil fédéral ne devrait pas fixer des critères applicables à l'ensemble de l'administration fédérale pour l'octroi de cautionnements ou la prise en charge de garanties, raison pour laquelle elles ont formulé la recommandation ci-dessous.

*Recommandation 8 de 2018 Examen de l'élaboration de directives uniformes pour l'exécution des cautionnements et autres obligations*

Les CdG invitent le Conseil fédéral à déterminer si des directives uniformes concernant l'octroi de cautionnements et d'autres obligations similaires doivent être édictées au regard de la crise touchant les cautionnements de la flotte des navires de haute mer.

#### **4.1 Recommandation de la Délégation des finances des Chambres fédérales**

Dans le cadre de son rapport sur les cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération du 27 juin 2019<sup>62</sup>, la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) a recommandé au Conseil fédéral de ne plus utiliser l'instrument du cautionnement solidaire.

Dans sa prise de position<sup>63</sup>, le Conseil fédéral a précisé qu'il n'était pas favorable à l'abandon du cautionnement solidaire en tant qu'instrument de promotion, mais qu'il convient de veiller à ce que l'octroi d'un cautionnement solidaire repose sur une base légale pertinente, qu'il soit ciblé, qu'il tienne compte des risques et qu'une surveillance adéquate après l'octroi du cautionnement soit assurée. La DélFin s'est informée régulièrement sur la mise en œuvre de sa recommandation et reconnaît que cet instrument peut être judicieux dans certains cas, en dehors du secteur de la flotte de haute mer. Elle estime cependant, tout comme les CdG, qu'il faut que les conditions soient définies clairement<sup>64</sup>.

#### **4.2 Position du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral explique dans sa lettre aux CdG du 2 février 2022<sup>65</sup> que l'exécution dans le domaine des subventions, notamment les cautionnements, a été améliorée et que la surveillance a été renforcée sur le plan normatif et opérationnel.

<sup>62</sup> Cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération: enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT, rapport de la DélFin du 27.6.2019 (FF 2020 5943 6057)

<sup>63</sup> Cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération: enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT. Rapport de la DélFin. Avis du Conseil fédéral du 4.9.2019 (FF 2020 6069 6078)

<sup>64</sup> Rapport de la DélFin aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance des finances de la Confédération en 2020 (FF 2021 1690 ch. 5.7.4)

<sup>65</sup> Lettre du Conseil fédéral aux CdG du 2.2.2022, p. 2-4 (non publiée)

Afin de garantir la transparence lors de l'adoption de nouvelles subventions ou cautionnements, l'aide-mémoire sur la présentation des messages correspondants au Conseil fédéral a été remanié. Il précise désormais qu'un message doit comprendre un chapitre consacré au respect des principes établis par la loi sur les subventions (LSu)<sup>66</sup>. Il incombe à l'AFF de contrôler le respect des dispositions de la législation lors de la procédure législative.

Le Conseil fédéral estime important que les incitations soient définies de façon à garantir que prêteurs et emprunteurs aient tous deux intérêt à ce que la Confédération ne subisse aucune perte. Il convient pour cela d'intégrer les prêteurs dans la surveillance en ne cautionnant qu'une partie du prêt.

#### Crédits COVID-19

Les crédits COVID-19 constituent un exemple récent d'une utilisation de l'instrument des cautionnements par le Conseil fédéral. Selon ce dernier, ce système a été élaboré dans des circonstances particulières et constitue à cet égard un cas spécifique<sup>67</sup>. La lutte contre les abus dans le domaine des cautionnements solidaires liés au COVID-19 est encadrée par le CDF. Le Conseil fédéral et la DélFin sont en outre régulièrement informés des développements dans la gestion des crédits et de l'évaluation des risques<sup>68</sup>.

Concernant les bases légales, l'obligation de renseigner dans la LSu a été étendue et l'obligation d'établir un plan de contrôle ajusté aux risques a été intégrée dans la loi<sup>69</sup>. L'introduction de l'obligation de prévoir des plans écrits pour le contrôle des subventions a pour but de systématiser, de faciliter et d'optimiser le travail des unités administratives. L'établissement d'un plan de contrôle implique une analyse détaillée des risques liés aux subventions accordées et du contrôle prévu.

En résumé, le Conseil fédéral considère que l'exécution et la surveillance des cautionnements par les unités administratives compétentes ont été améliorées ces dernières années, notamment sur la base de l'expérience tirée des cautionnements de navires de haute mer. Les précisions correspondantes ont été apportées dans la LSu révisée, récemment entrée en vigueur. L'accent est mis sur la réduction maximale des risques, le controlling et la documentation.

<sup>66</sup> Loi fédérale du 5.10.1990 sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions; RS **616.1**)

<sup>67</sup> Voir à ce sujet le chapitre correspondant du rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG (FF **2023** 579), ch. 4.1.1

<sup>68</sup> Dans le cas particulier des crédits COVID-19 jusqu'à 500 000 francs, le prêteur n'a pas été intégré dans la surveillance et la totalité du prêt a été cautionné par la Confédération. Cf. rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2023 (FF **2023** 579), ch. 4.1.1.

<sup>69</sup> Art. 15c et 25 LSu, modifications introduites par la loi fédérale du 19.3.2021 sur des allègements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales (RO **2021** 654); Message du 26.8.2020 concernant la loi fédérale sur des allègements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales (FF **2020** 6767)

### 4.3 Appréciation des CdG

Les CdG ont pris connaissance des améliorations apportées à l'exécution et à la surveillance des cautionnements et aux conditions-cadres correspondantes. Elles estiment que les mesures prises sont adéquates dans l'optique d'une réduction des risques et n'identifient pas de nécessité supplémentaire d'agir à ce propos du point de vue de la haute surveillance parlementaire<sup>70</sup>.

## 5 Autres aspects abordés dans le cadre du contrôle de suivi

Les CdG se sont également enquis de différents aspects en marge de leur enquête. À titre d'exemple, elles se sont fait informer par le Ministère public de la Confédération (MPC) sur la procédure contre l'ancien chef de l'état-major de l'OFAE et la décision de classer celle-ci. Elles ont également pris connaissance de la condamnation d'un armateur lié aux cautionnements par le Tribunal pénal économique cantonal bernois, confirmée en seconde instance.

Dans leur précédent rapport<sup>71</sup>, les CdG revenaient sur les reproches faits au CDF de n'avoir pas respecté le droit d'être entendu pour certaines personnes mentionnées dans leur rapport d'enquête administrative du 4 avril 2017<sup>72</sup>. Cette question a fait l'objet d'une procédure judiciaire. Le Tribunal fédéral (TF) a rendu son arrêt le 14 avril 2020<sup>73</sup>, donné raison aux recourants et statué que le rapport devait être en grande partie caviardé. Du point de vue du DEFR<sup>74</sup>, cet arrêt rend le rapport « inutilisable ».

Dans le cadre de leurs travaux, les CdG ont estimé important que le rôle des instituts financiers et des organes de révision soit étudié. Elles ont invité la DélFin à approfondir ce point et ont pris connaissance des travaux poursuivis par la DélFin en la matière<sup>75</sup>.

Elles ont estimé qu'il n'y avait pas de nécessité d'agir concernant ces différents aspects.

<sup>70</sup> Les CdG soulignent qu'elles n'ont pas examiné, dans le cadre du présent contrôle de suivi, le cas spécifique des garanties du risque de défaillance et des prêts d'aide sous forme de liquidités accordés par la Confédération à la Banque nationale suisse (BNS) en mars 2023 dans le cadre du rachat de Credit Suisse par UBS. L'examen de ces aspects serait, le cas échéant, de la compétence de la Commission d'enquête parlementaire (CEP) « action des autorités dans l'affaire Credit Suisse ». Par ailleurs, les CdG ne se prononcent pas, dans le présent rapport, sur le cas particulier des cautionnements solidaires relatifs aux crédits COVID-19. Concernant leur appréciation à ce sujet, cf. rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2023 (FF 2023 579), ch. 4.1.1.

<sup>71</sup> Rapport succinct des CdG du 25.6.2019 (FF 2019 6621 6641)

<sup>72</sup> En particulier l'ancien chef de l'Etat-major de l'OFAE (1991–2012) ainsi que l'ancienne déléguée à l'AEP (2006–2015). Voir à ce sujet le rapport des CdG du 26.6.2018, chap. 4.4.2 (FF 2018 6235 6292)

<sup>73</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_527/2019 du 14.4.2020

<sup>74</sup> Lettre du DEFR au groupe de travail du 15.1.2021 (non publié)

<sup>75</sup> Voir notamment le rapport annuel 2021 (FF 2022 1625 ch. 5.5.5) et le rapport annuel 2022 (FF 2023 1713 ch. 4.6.4) de la DélFin

## 6 Conclusions

Au vu des informations reçues par le Conseil fédéral et le DEFR, les CdG se montrent satisfaites de la mise en œuvre de leurs recommandations de 2018. Elles considèrent, en l'état, qu'il n'existe plus de nécessité d'agir du point de vue de la haute surveillance parlementaire sur la gestion des affaires concernant la question du cautionnement de navires de haute mer. C'est pour cette raison que les CdG ont décidé de clore leurs travaux en la matière et, par conséquent, de dissoudre leur groupe de travail après la publication de ce rapport succinct.

Néanmoins, préoccupées quant à la situation actuelle de l'OFAE et l'évolution future de l'office, les CdG continueront de s'informer régulièrement de la situation et des mesures prises par le Conseil fédéral et le DEFR sur ce point. Elles ont décidé de donner mandat à la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N de poursuivre ces travaux spécifiques dans le cadre de ses activités régulières de haute surveillance.

14 novembre 2023

Au nom des Commissions de gestion des  
Chambres fédérales:

Le président de la CdG-E:  
Matthias Michel, conseiller aux États

La présidente de la CdG-N:  
Prisca Birrer-Heimo, conseillère nationale

La présidente du groupe de travail:  
Yvonne Feri, conseillère nationale

La secrétaire des CdG:  
Ursina Jud Huwiler

Les secrétaires du groupe de travail:  
Pierre-Alain Jaquet  
Nicolas Gschwind

---

## Abréviations

AEP	Approvisionnement économique du pays
AFF	Administration fédérale des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CEP	Commission d'enquête parlementaire
ch.	Chiffre
COVID-19	<i>Coronavirus disease 2019</i> ; maladie à coronavirus 2019
DAE	Délégué à l'approvisionnement économique
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DéIFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral des finances
EPT	Équivalent plein temps
FF	Feuille fédérale
LAP	Loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays; RS 531)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LSu	Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions; RS 616.1)
OAEP	Ordonnance du 10 mai 2017 sur l'approvisionnement économique du pays (RS 531.11)
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OSNM	Office suisse de la navigation maritime
PES	Présentation électronique de la situation
RO	Recueil officiel
RS	Recueil systématique
TF	Tribunal fédéral