

ad 95.067

**Problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite
de la Caisse fédérale de pensions (CFP) et rôle
du Département fédéral des finances en relation
avec la CFP**

**Avis du Conseil fédéral sur le rapport de la Commission d'enquête
parlementaire (CEP)**

du 13 novembre 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous nous prononçons ci-après sur le rapport du 7 octobre 1996 et les propositions de la Commission d'enquête parlementaire.

13 novembre 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

1 **Appréciation générale du travail et du rapport de la CEP CFP**

Le Conseil fédéral rend hommage à la Commission d'enquête parlementaire chargée de l'examen de la Caisse fédérale de pensions (commission; CEP CFP) pour l'impressionnant travail fourni. La partie du rapport consacrée à l'analyse de la situation est particulièrement convaincante et représente une base de travail précieuse pour résoudre les problèmes de la Caisse fédérale de pensions (CFP). Conjointement aux recommandations concrètes concernant les domaines «systèmes informatiques», «finances» et «conduite et organisation», les constatations faites par la commission représentent une aide réelle dont l'administration devra tirer parti pour assainir rapidement la situation et mettre progressivement en œuvre des solutions sérieuses pour l'avenir.

Le Conseil fédéral sait gré à la commission d'avoir intégré dans son rapport un chapitre à l'intention des membres et des bénéficiaires de rentes de la CFP. Celui-ci explique de manière objective, claire et précise aux assurés que leur prévoyance professionnelle n'est pas menacée et qu'il n'est dès lors pas nécessaire de s'adresser à la CFP pour de simples éclaircissements.

Enfin, le Conseil fédéral relève avec satisfaction que la collaboration avec la commission a été très constructive tout au long de l'enquête. Cette collaboration montre que la CEP CFP souhaitait sincèrement que des progrès soient réalisés.

En ce qui concerne l'appréciation des faits et les conclusions, le Conseil fédéral ne peut toutefois se rallier entièrement aux thèses de la commission. Ainsi, à son avis, les faits incriminés et les constatations faites par la CEP CFP ne justifient pas certaines des mesures qu'elle propose et qui visent à renforcer la haute surveillance du Parlement. Le Conseil fédéral admet en revanche qu'il doit examiner sérieusement quelques problèmes inhérents au système, qui compliquent la surveillance que le collège gouvernemental doit exercer sur les chefs de département. Par contre, il ne partage pas l'avis de la CEP CFP selon lequel le système collégial en tant que tel n'a pas fonctionné. Il ne faut en effet pas perdre de vue que le cas de la Caisse fédérale d'assurance (CFA), et en particulier de la Caisse fédérale de pensions (CFP), est unique en son genre et ne pourrait se reproduire. La CFA et la CFP illustrent parfaitement l'erreur qui consiste à concentrer les tâches de contrôle et de surveillance entre les mains d'un seul et unique responsable soumis à des conditions de subordination inconciliables sur les plans hiérarchique et fonctionnel. La réorganisation de ces tâches s'impose par conséquent. A cet égard, le Conseil fédéral abonde dans le sens de la commission. Il estime en revanche qu'il n'est pas indispensable de procéder ponctuellement à une réorganisation anticipée des rapports entre le Parlement et le Gouvernement. Il s'oppose notamment aux propositions de la commission qui pourraient porter atteinte à la séparation des pouvoirs et diluer ainsi les responsabilités. Le Parlement n'y trouverait d'ailleurs pas non plus son compte. En effet, chaque fois qu'il empiéterait sur les compétences du Conseil fédéral, il assumerait également

une part des responsabilités du pouvoir exécutif, perdant ainsi toute crédibilité en tant qu'autorité de contrôle indépendante.

S'agissant de l'attribution des responsabilités, le Conseil fédéral reconnaît rétrospectivement avoir réagi trop tard et trop mollement et ne pas avoir suffisamment aidé le chef du département concerné à résoudre les problèmes. Il admet en outre qu'au niveau de l'office et du département, des erreurs d'appréciation et de gestion gravissimes pour la caisse ont été commises. Il estime cependant que la question de la démission du chef du Département fédéral des finances (DFF) de l'époque est déplacée. En effet, les erreurs doivent être remises dans la perspective de l'ensemble du travail du chef de département. Or, le conseiller fédéral Otto Stich a montré sa détermination à résoudre les problèmes de la CFP.

Enfin, le Conseil fédéral relève que son avis ne saurait être considéré comme exhaustif et qu'il se contente en substance de commenter les déclarations et les propositions de la commission, importantes sur le plan politique.

2 Résultats des enquêtes des sections de la CEP CFP

Les trois sections de la CEP CFP chargées de l'examen des domaines «systèmes informatiques», «finances» et «conduite et organisation» ont procédé à une analyse détaillée et ont examiné de manière approfondie les questions faisant l'objet de l'enquête. Le résultat de leur travail est une description complète et réaliste des différents problèmes auxquels la CFP est confrontée depuis des années. Il a été démontré de manière convaincante que les difficultés ont des causes multiples qui ne sauraient être réduites aux faiblesses d'un programme informatique. La commission a été en mesure de déterminer l'origine et les corrélations d'un grand nombre de problèmes. Les chances d'élaborer des mesures efficaces en sont d'autant meilleures, même si la mise en œuvre est encore lointaine.

Le Conseil fédéral ne peut pas analyser tous les résultats de l'enquête dans le détail. Il lui semble cependant nécessaire de s'exprimer sur deux faits touchant la Confédération et soulignés par les sections «systèmes informatiques» et «finances».

Tout d'abord, la commission constate que, la question du matériel mise à part, l'administration fédérale n'a pas de culture informatique et manque d'une conception globale malgré la création d'un Office fédéral de l'informatique (OFI) chargé de tâches interdépartementales. Par conséquent, la commission recommande notamment d'élaborer de toute urgence une stratégie fédérale, de repenser, dans ce cadre, l'avenir de l'OFI et de la Conférence informatique de la Confédération et de mettre en place un contrôle de gestion et un système d'assurance de la qualité efficaces dans le domaine de l'informatique.

A cet égard, le Conseil fédéral relève que les tâches et l'organisation de l'OFI sont actuellement passées au crible dans le cadre de la réforme de l'administration «RG 93». Un groupe d'étude chargé des «infrastructures internes» doit déterminer les réformes nécessaires et élaborer des propositions concrètes dans le domaine de l'informatique. Partant d'une conception supradépartementale de l'informatique, ce groupe cherche avant tout les moyens d'améliorer les procé-

dures et les structures dans ce domaine et d'engager les ressources de manière optimale. Dans ce contexte, il s'agit de mettre en balance les avantages et les désavantages des solutions fondées sur la centralisation et celles qui prônent la décentralisation. Concrètement, il importe de coordonner plus efficacement les projets informatiques, de redéfinir les compétences, d'éliminer les redondances, de réduire les interfaces et d'imposer des standards. Les premiers résultats sont attendus pour la fin de l'année en cours.

La commission consacre une place relativement importante à la question de l'ampleur des dommages financiers subis par la CFP, par la Confédération, ou par les assurés. Bien qu'il se soit révélé impossible de chiffrer exactement les dommages, à cause du manque de données et de l'état déplorable de la comptabilité de la caisse, la commission est persuadée qu'ils sont importants. Elle attend donc que l'on dresse la liste de tous les dommages rencontrés lors de la mise à jour systématique des dossiers, afin de permettre l'évaluation des pertes subies. Le Conseil fédéral estime que cette requête est justifiée et il en tiendra compte de manière appropriée. Il juge en outre important que les erreurs de calcul concernant les prestations de la caisse soient corrigées lors de l'examen et de la mise à jour des dossiers des assurés et que la Confédération réponde des prestations garanties vis-à-vis des membres de la caisse. En ce qui concerne les montants que la Confédération a dépensés pour la CFP en honoraires, expertises et logiciels de remplacement entre 1989 et 1995, que la commission classe sous «dommages du point de vue administratif», le Conseil fédéral objecte que la Confédération aurait de toute façon dû supporter une partie de ces frais, même si la CFP avait fonctionné. Il en va de même pour ce qui est de l'évolution des effectifs de la CFP qui ont augmenté progressivement depuis 1988 puis brusquement entre 1993 et 1996. Comme la commission l'explique elle-même dans le résumé qui précède son rapport, la CFP a manqué de personnel durant des années et de manière constante jusqu'en 1994; un certain retard devait donc être comblé dans ce domaine, indépendamment des problèmes de la caisse. Toutefois, dès qu'une solution durable commencera à se dessiner, il importera d'optimiser la structure organisationnelle de la CFP. On verra alors si une réduction des effectifs du personnel peut être envisagée.

3 Rôle du Conseil fédéral et du Parlement

La commission reproche au Conseil fédéral d'avoir manqué à son devoir de haute surveillance sur l'administration fédérale en général, ainsi que sur le DFF et la CFA en particulier. Elle reproche aussi au DFF, en sa qualité d'autorité de surveillance de la CFP, d'avoir failli à sa tâche au sens de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP).

La chronologie des événements relatée dans le rapport de la commission montre que la Commission de gestion du Conseil des Etats et la Délégation des finances se sont penchées régulièrement sur la CFA dès 1987. Elles en savaient au moins autant que le Conseil fédéral sur la situation effective de la caisse. La CEP CFP estime également que le Parlement a exercé son mandat de haute surveillance très activement durant des années. Elle confirme aux commissions parlementaires de contrôle qu'elles ont rempli leur mandat de manière satisfaisante. Le Conseil

fédéral partage cet avis. Il n'en reste pas moins que les problèmes n'ont pas été résolus. On peut en déduire que leur cause n'est pas le manque de surveillance mais plutôt des erreurs de conduite commises surtout à l'échelon de la CFA et du DFF et aussi dans une certaine mesure au niveau du Conseil fédéral. Des instruments de contrôle parlementaires plus nombreux n'auraient rien changé à l'affaire.

Rétrospectivement, le Conseil fédéral admet qu'il aurait dû inciter le chef du DFF à prendre des mesures plus tôt qu'il ne l'a fait et qu'il aurait dû le soutenir plus activement dans la recherche d'une solution. Compte tenu des signaux provenant du Parlement et de l'opinion publique, il a réagi trop tard et trop timidement.

Le Conseil fédéral a été à l'évidence conforté dans son attitude attentiste par les assurances réitérées du chef du DFF selon lesquelles la solution du problème exigeait en premier lieu du temps, afin que les mesures mises en œuvre commencent à produire leurs effets. En cela, l'attitude du Conseil fédéral ne diffère guère de celle du Parlement chargé d'exercer la haute surveillance. L'un et l'autre se sont en effet longtemps nourris d'espoir. L'attitude passive du Conseil fédéral a en outre été renforcée par des rapports d'experts qui, au printemps 1995, présentaient encore la situation sous un angle relativement optimiste, estimant que les chances de résoudre les problèmes en suspens restaient intactes dans le cadre d'une nouvelle planification. Les entreprises de renommée mondiale mandatées se croyaient tout à fait capables de venir à bout de leur tâche difficile, notamment dans le domaine informatique.

Malgré cette lueur d'espoir, le Conseil fédéral a enjoint au chef du DFF, lors de la nomination de l'actuelle directrice de la CFA, de recourir à un préposé aux affaires de la CFA. Ce dernier a été chargé de présenter au chef du DFF un rapport semestriel destiné au Conseil fédéral ainsi qu'au Parlement. En décembre 1994, le Conseil fédéral avait déjà formellement chargé le chef du DFF de confier à un groupe d'experts l'examen des problèmes que la CFA connaît depuis des années.

Selon le Conseil fédéral, ces deux mesures sont des interventions directes dans la sphère de compétence d'un membre du collège. Les faiblesses internes dont souffre le système collégial selon la description de la CEP CFP n'ont en fin de compte pas empêché le Conseil fédéral d'assumer ses responsabilités en matière de conduite.

4 Contrôle administratif exercé par le collège gouvernemental

41 Remarque liminaire

La CEP CFP formule toute une série de reproches à l'adresse du système gouvernemental suisse en général et du principe de la collégialité en particulier. Certes, elle relativise cette critique par endroits et ne reprend pas l'appréciation négative du principe de la collégialité dans ses conclusions. Toutefois, la critique fondamentale adressée par la commission au Conseil fédéral en tant qu'organe appelle quelques considérations concernant les contrôles effectués au sein du collège et par le collège.

42 La surveillance du Conseil fédéral en général

Dans le cadre des discussions entourant la réforme du gouvernement, la capacité de contrôle n'a pas fait jusqu'ici l'objet de critiques particulières. Il importe de ne pas conclure hâtivement du cas de la CFP que le système collégial est incapable de fonctionner. Ce cas particulier, non représentatif, ne saurait prouver que l'ensemble du système ne fonctionne pas. Le Conseil fédéral exerce surtout sa surveillance sur les cadres les plus élevés de l'administration et sur les situations les plus délicates. Les instruments de contrôle de gestion proprement dits doivent être créés à l'échelon des départements. Le Conseil fédéral doit quant à lui garantir que le contrôle de gestion des départements fonctionne. Il doit par ailleurs se réserver la possibilité, le cas échéant, d'intervenir directement dans un département. En ce qui le concerne, le Conseil fédéral peut donc se limiter à surveiller le fonctionnement du système de contrôle permanent. En quelque sorte, il surveille le système de surveillance.

Cela ne remet nullement en question les tâches de surveillance au sens de l'article 102, chiffre 15, de la constitution. Leur exécution concrète est toutefois confiée par le législateur au président et au chancelier de la Confédération, pour autant que les départements ne soient pas compétents.

De nouveaux instruments de contrôle de gestion sont en cours d'élaboration dans de nombreux départements et le Conseil fédéral devra approfondir cette question dans le cadre de la réforme de l'administration.

En outre, les moyens qu'il faudrait engager pour institutionnaliser le contrôle exercé par le Conseil fédéral en tant que collège seraient disproportionnés et leurs effets peu souhaitables. Il ne faut pas non plus oublier qu'un contrôle exagéré peut en fin de compte paralyser une organisation. L'erreur est humaine et introduire de nouveaux mécanismes de contrôle à chaque erreur n'est pas forcément la solution. Lorsqu'une organisation doit fournir des prestations supérieures à la moyenne, elle doit également développer une stratégie de gestion des erreurs. Un mode d'action fondé sur la méfiance ne peut donner de bons résultats.

43 Le Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale

Le principe de la collégialité helvétique se caractérise par la gestion collective des affaires. Contrairement à un exécutif subordonné à un chef, notre gouvernement agit collégalement, aucun de ses membres n'est investi de compétences supérieures à celles de ses collègues alors qu'un exécutif traditionnel est subordonné à un chef qui dispose des instruments juridiques nécessaires à l'exercice de sa fonction.

Un collège gouvernemental tel que le nôtre travaille selon ses propres règles. Comme aucun chef ne peut prendre de décision lorsque les avis divergent, la discussion doit se poursuivre jusqu'à ce que l'on arrive à un consensus ou au moins à une majorité indiscutable. Si les décisions étaient toujours prises à la majorité des voix, l'ambiance au sein du collège s'en ressentirait. Il va de soi que si un tel système a des avantages, il présente aussi des inconvénients. On peut cependant affirmer à juste titre que notre gouvernement collégial a fait ses preuves au niveau

fédéral et cantonal et qu'il n'est certainement pas moins bon que d'autres modèles gouvernementaux.

44 Avantages du système collégial

En premier lieu, le système collégial restreint les pouvoirs et diminue les risques d'abus: aucun membre du collège ne peut s'arroger et exercer seul le pouvoir.

Le principe de la collégialité, en outre, tient compte d'un élément fondamental de notre démocratie: la proportionnalité. Le Conseil fédéral est représentatif des principaux groupes politiques et linguistiques du pays. Le système collégial est donc particulièrement adapté à la recherche du compromis essentiel à l'unité nationale. Cette dimension est capitale pour un pays composite comme le nôtre.

Enfin, le système collégial convient parfaitement à la réalisation d'une tâche qui ne cesse de gagner en importance: la coordination. Autre avantage et non des moindres: il assure la durée et la continuité car les membres du collège ne quittent jamais le gouvernement en même temps.

45 Risques inhérents au régime collégial

On ne saurait contester que le système collégial comporte également des risques. Il requiert de chaque membre la volonté manifeste de défendre les décisions arrêtées par le collège, même si lui-même soutient un point de vue différent. Cela ne va pas toujours de soi. On ne peut en outre exclure qu'un membre soit tenté de ne pas intervenir dans les affaires des autres pour préserver sa propre liberté d'action. Les liens personnels, qui sont un élément clé du système, peuvent aussi dissuader certains d'agir avec la fermeté nécessaire.

Dans un gouvernement fondé sur la concertation, les membres doivent composer avec des convictions politiques parfois fort divergentes pour aboutir à des solutions soutenues par la majorité. Tant les points de vue que les moyens d'action proposés sont nombreux, d'où la difficulté de prendre des décisions.

46 Bilan

En dépit des risques du système collégial, les aspects positifs l'emportent. La question réside essentiellement dans la surveillance que doit exercer le collège sur les chefs des départements qui le composent. Concrètement, cette surveillance est laissée dans une large mesure à l'appréciation de chaque membre du gouvernement. Le cas de la CFP montre cependant que cette surveillance devrait être réactivée et renforcée par des mesures adéquates. Pour le Conseil fédéral, les mesures suivantes – qu'il entend approfondir – pourraient entrer en considération:

- Le principe de la collégialité et les facteurs psychologiques qui l'affectent pourraient faire l'objet d'un examen périodique au sein du Conseil fédéral. Ceci permettrait d'éviter que les problèmes en suspens ne tombent dans l'oubli.
- Le rôle d'avertisseur du Contrôle fédéral des finances (CDF) pourrait être étendu. L'article 15, 3^e alinéa, de la loi sur le Contrôle fédéral des finances

prévoit que le CDF informe le chef de département responsable et le chef du DFF lorsqu'il constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière. Cette information pourrait être communiquée au Conseil fédéral, qui devrait en débattre. Par ailleurs, il faudrait envisager la mise à l'ordre du jour et un examen formel du rapport annuel du CDF.

- Le gouvernement pourrait montrer plus souvent sa cohésion en défendant d'une même voix sa politique devant le Parlement et le peuple.
- Il faudra s'efforcer, dans le cadre de la réforme de l'administration, de développer les instruments de gestion et de contrôle de gestion à la disposition du Conseil fédéral.
- On pourrait envisager par ailleurs, dans des cas extrêmes, que le Conseil fédéral prenne en charge les affaires départementales qui ont été négligées. Les affaires en cause d'un chef de département seraient, par exemple, attribuées à un autre membre du collège. Une disposition moins rigoureuse consisterait à confier la supervision du dossier à une instance étrangère au département concerné. A cet effet, on pourrait faire appel à des experts internes ou externes. Le Contrôle administratif du Conseil fédéral serait également appelé à intervenir le cas échéant.

5 Mesures susceptibles de renforcer la haute surveillance du Parlement

Comme nous l'avons souligné plus haut, les années de retard accumulées dans le règlement des dysfonctionnements de la CFP ne s'expliquent pas par un défaut de pouvoirs parlementaires sur le plan de la haute surveillance. On ne saurait donc invoquer le cas de la CFP pour justifier une prétendue nécessité de renforcer l'influence du Parlement par la haute surveillance.

Toutes les propositions de la commission visant à renforcer la haute surveillance du Parlement sont présentées aux Chambres sous la forme de l'initiative parlementaire. Le Conseil fédéral pourrait donc réserver sa réponse (cf. art. 21^{bis} ss et surtout art. 21^{quater}, 3^e al., de la loi sur les rapports entre les conseils; RS 171.11). Toutefois, vu la portée institutionnelle des initiatives 2 et 3, il entend, aujourd'hui déjà, faire part au Parlement de sa position à ce sujet.

51 Initiative parlementaire n° 2

La CEP CFP reprend, au travers de cette initiative, une proposition avancée par la commission d'experts, présidée par le professeur Georg Müller, dans un rapport remis le 15 décembre 1995 aux Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales (FF 1996 II 413 ss, 451 ss).

Le mandat, comme il est convenu de l'appeler, constitue la clef de voûte des nouvelles dispositions proposées par la commission. L'impact de cet instrument sera nettement plus fort que celui de la motion, qui sera soit maintenue, soit abolie. Le mandat chargera le Conseil fédéral de déposer un projet de loi ou

d'arrêté de l'Assemblée fédérale ou de prendre une mesure. Ce dernier point est à prendre au sens large. Il en découle que le Conseil fédéral serait non seulement tenu d'édicter des ordonnances ou d'accomplir des tâches gouvernementales mais aussi de prendre des mesures administratives conformément au mandat que lui aura donné l'Assemblée fédérale. Le mandat chargera le Conseil fédéral d'agir et dictera le contenu de l'acte d'exécution. Certes, il est prévu qu'un mandat portant sur un domaine ressortissant à la compétence du Conseil fédéral n'aura pas valeur d'instruction mais uniquement de directive. Le Conseil fédéral pourra s'écarter de la directive; il sera cependant tenu de justifier son choix devant le Parlement et – ce qui ne ressort qu'entre les lignes – de lui rendre des comptes. Au regard du droit, le mandat se profile comme un instrument d'intervention dans la gestion des affaires relevant du Conseil fédéral. Au sens formel, ce dernier ne sera pas lié par le mandat, pour autant que celui-ci n'ait que valeur de directive, mais il se devra d'y donner suite. Le mandat représente plus qu'une simple recommandation: de fait, il s'assimile de toute évidence à une instruction. (Il n'y a pas concordance entre les règlements des conseils en ce qui concerne la motion, qui requiert des mesures de la part du Conseil fédéral: pour le Conseil national, il est entendu que la motion doit permettre de donner des instructions ressortissant au domaine propre du Conseil fédéral, tandis que le Conseil des Etats ne connaît pas cette forme juridique.)

Que le mandat ait valeur d'instruction ou de directive, son caractère conflictuel est indéniable. Au stade parlementaire, le mandat sera élaboré de façon uniforme. L'Assemblée fédérale traitera indifféremment les mandats ressortissant au domaine du Conseil fédéral et ceux qui ont incontestablement valeur d'instruction. Une fois adopté par la première Chambre saisie, le mandat sera traité en détail par l'autre Chambre, puis viendra l'élimination des divergences et – si nécessaire – la réunion de la Conférence de conciliation. Le Conseil fédéral a donc quelque peine à imaginer qu'un texte débattu au Parlement de façon aussi complète qu'un arrêté fédéral, même s'il porte sur son domaine de compétence, ne lui soit pas transmis avec une instance qui le contraigne à y donner suite. Subséquemment, on mesure la dimension conflictuelle inhérente à ce nouvel instrument censé permettre au Parlement d'exercer une influence sur l'activité du Conseil fédéral «sans mettre en cause la liberté de décision du Gouvernement» (cit. rapport CEP CFP).

L'instauration d'un tel instrument parlementaire aura également des répercussions sur l'Assemblée fédérale. Le mandat élaboré par l'Assemblée fédérale après délibérations approfondies des deux conseils (impliquant l'élimination des divergences et le cas échéant la convocation de la Conférence de conciliation) s'assimile quasiment, sur le plan formel, à un arrêté fédéral au sens de l'article 4 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC). Y déroger nécessiterait à nouveau toute une procédure parlementaire. Immanquablement, tel qu'il est envisagé, le mandat liera en quelque sorte le Parlement et limitera par la suite sa liberté d'action dans la mesure où il décharge le Conseil fédéral de sa responsabilité. Si bien qu'on est conduit à s'interroger sur la répartition des pouvoirs et à se demander si une coresponsabilité du Parlement permet encore de parler d'une haute surveillance indépendante. Soucieux de ces répercussions sur nos institutions politiques, le Conseil fédéral manifeste les plus grandes réserves à l'égard du mandat et rejette son introduction.

La compétence du Parlement de donner des directives au Conseil fédéral n'est pas sans conséquence et le mandat constitue une grave atteinte à l'ordre constitutionnel. A tout le moins, le mandat portant sur le domaine ressortissant au Conseil fédéral devrait être envisagé non pas comme une mesure ponctuelle mais dans le contexte d'une refonte globale des instruments dont dispose le Parlement face au Gouvernement.

52 Initiative parlementaire n° 3

L'amendement proposé par la CEP CFP soulève deux types de problèmes, très proches quant au fond: celui de la nature des «données de gestion et de contrôle des départements» et celui de «l'accès aux dossiers de procédures qui ne sont pas encore closes».

S'il faut entendre par «données de gestion et de contrôle des départements» la totalité des pièces dont dispose le chef de département pour la gestion de son ressort, la question des pièces de co-rapport indispensables au processus de décision gouvernemental se repose alors inévitablement. A ce jour, la Délégation des finances est la seule commission habilitée à prendre connaissance de ces documents (art. 50, 6^e et 7^e al., LREC). Conformément à l'article 47^{quater}, 1^{er} alinéa, LREC, les commissions de gestion ont quant à elles, pour apprécier la gestion de l'administration fédérale, le droit de «demander les renseignements utiles à toutes les autorités et à tous les services de la Confédération et d'exiger, après avoir entendu le Conseil fédéral, la production de tous les documents officiels de l'administration importants pour cette appréciation». On constate donc que le pouvoir des commissions de gestion est également très étendu. Néanmoins, le 2^e alinéa de l'article précité confère au Conseil fédéral le droit de présenter un rapport spécial au lieu des documents officiels «lorsqu'il importe de sauvegarder un secret de fonction, des intérêts personnels dignes d'être protégés ou lorsqu'une procédure n'est pas encore close». Cette clause a toujours été interprétée de sorte que les pièces de co-rapport ne soient pas associées aux documents à remettre. Si le texte quelque peu lacunaire de l'initiative parlementaire n° 3 de la CEP CFP comprend également sous les «données de gestion et de contrôle des départements» les pièces de co-rapport relatives aux décisions gouvernementales, le Conseil fédéral ne saurait souscrire à cette proposition. Si d'autres commissions, notamment des commissions plus importantes sur le plan numérique, étaient habilitées à consulter les pièces de co-rapport du Conseil fédéral, la confidentialité indispensable au fonctionnement du système collégial, déjà souvent compromise, ne pourrait plus être assurée, ce qui affecterait considérablement le processus de décision du Conseil fédéral.

En outre, le Conseil fédéral émet de sérieuses réserves quant au droit qui serait conféré aux commissions de gestion de consulter les dossiers de procédures qui ne sont pas encore closes. Selon l'article 47^{quater} de la LREC, le fait qu'une procédure ne soit pas encore close constitue une des conditions admises pour la présentation d'un rapport spécial au lieu de la remise de documents officiels. La consultation de ces pièces et l'examen de leur contenu par les commissions de gestion seraient sans conteste comparables à un contrôle concomitant qui ne reposerait sur aucune base légale. Des experts et des milieux politiques ont émis certaines réserves quant

à l'extension du champ de contrôle des commissions de gestion. Le professeur Kurt Eichenberger a signalé à maintes reprises les risques de cette extension qui déboucheraient très vite sur la participation directe à la réalisation des tâches et au processus de décision, ainsi que sur le partage des responsabilités. Dans son avis remis en décembre 1991 aux commissions de gestion et au Conseil fédéral sur la limitation de la haute surveillance parlementaire, le professeur Georg Müller écrit:

L'action a posteriori de la haute surveillance signifie que les organes responsables doivent être en mesure de justifier leurs actes avant que le Parlement ne soit appelé à se prononcer. Il convient d'éviter que l'Assemblée fédérale n'influe sur un processus décisionnel de l'administration ou du Conseil fédéral car elle *partagerait ainsi la responsabilité des décisions arrêtées et perdrait du même coup l'indépendance de jugement requise.*

(Mises en évidence faites par l'auteur de l'avis).

Les explications relatives au projet de constitution de 1995 (art. 146), publiées l'an passé, rejoignent dans les grandes lignes ce constat:

Les contrôles parallèles impliquent en fait un droit de codécision dans le domaine qui relève des compétences du Gouvernement; il aurait pour effet de gommer les responsabilités et de porter atteinte aux principes de la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire à l'organisation fondamentale de la constitution fédérale.

Le Conseil fédéral estime que ces réserves sont toujours de mise. Il s'oppose donc au droit d'accès des commissions de gestion aux dossiers des procédures qui ne sont pas encore closes. Il attend des services qu'ils l'informent honnêtement des problèmes ou des fautes éventuels par le biais du contrôle de gestion ou par d'autres moyens. Accorder au Parlement le droit de consulter toutes les «données de gestion et de contrôle» dans les affaires courantes pourrait engendrer un climat de méfiance et le risque que certaines informations «sensibles» ne soient plus transmises par écrit.

6 Les responsabilités particulières

Le conseiller fédéral Otto Stich qui, selon la CEP CFP, porte la responsabilité principale de la situation catastrophique de la caisse, a pris toute une série de mesures malencontreuses qui se sont révélées fatales. On ne saurait toutefois lui reprocher d'avoir négligé la surveillance de la CFA. Au contraire, il a porté à ce dossier une attention plus que soutenue. Pour s'être trop engagé personnellement et n'avoir pas su garder le recul nécessaire, il a peut-être sous-estimé en partie la portée et la complexité des problèmes. Cela pourrait expliquer le caractère inadéquat de certaines mesures qui ont été prises, soit trop tard, soit de façon précipitée et incohérente.

Notons cependant que la direction de la caisse a de toute évidence péché par incompetence. Des capacités de gestion défailtantes et même, dans un cas, l'absence de qualifications professionnelles ont conduit à ce fiasco. Cela explique aussi pourquoi les causes réelles des problèmes n'ont jamais été déterminées, aucun plan de redressement adéquat n'a été élaboré et aucune mesure efficace n'a été mise en œuvre. Le Conseil fédéral reconnaît sa part de responsabilité dans le choix malheureux des anciens responsables de la CFA.

Par ailleurs, certains indices de défaillance perçus par d'autres offices et par le chef du DFF n'ont pas été pris au sérieux ou ont tout simplement été négligés. On s'en est remis au destin et on s'est fondé sur l'espoir que les choses rentreraient dans l'ordre. On a voulu voir dans la mise en place d'un système informatique performant l'instrument miracle censé résoudre rapidement les problèmes. Face à l'absence de résultats tangibles et durables, en dépit des efforts entrepris en vue de remédier à la situation, le chef du DFF n'a apparemment pas su sortir du cycle de la résignation et des espoirs sans cesse déçus.

7 Recommandations de la CEP CFP

Dans le cadre de son mandat, la commission ne s'est pas contentée de cerner les dysfonctionnements et leurs causes. Dans sa démarche, elle s'est également attachée, ce qu'il faut saluer, à émettre un certain nombre de recommandations qui seront très utiles au Conseil fédéral et à l'administration au stade des premières mesures de rétablissement et dans l'optique d'une élimination progressive des défaillances de la CFA et de la CFP.

Ces recommandations prévoient des échéances variables, certaines s'assimilant à des mesures immédiates, d'autres visant un objectif à plus long terme; la faisabilité de certaines d'entre elles est indiscutable et les moyens nécessaires à cet effet modestes.

Le Conseil fédéral est disposé à étudier soigneusement toutes les recommandations de la commission et à les appliquer dans la mesure du possible. Cette évaluation prendra quelque temps; de plus, la mise en œuvre de mesures susceptibles de déboucher sur des résultats impliquera peut-être le recours à des moyens d'appoint. Il conviendra, ce faisant, de faire preuve à la fois de rapidité et de sens de l'économie.

Le Conseil fédéral entend par ailleurs informer régulièrement les commissions de contrôle parlementaires sur l'état des travaux d'évaluation et de mise en œuvre.

8 Recommandations de la CEP CFP aux Chambres fédérales

Dans la mesure où il ne l'a pas déjà fait, le Conseil fédéral se prononce comme suit sur les propositions que la Commission a soumises aux Chambres fédérales sous forme de motions, de postulats ou d'initiatives parlementaires:

Postulat n° 1

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat concernant les recommandations relatives au domaine informatique.

Postulat n° 2

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat concernant les recommandations relatives au domaine financier.

Postulat n° 3

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat concernant les recommandations relatives au domaine de la conduite et de l'organisation.

Postulat n° 4

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat concernant le réexamen du statut organique de la Caisse fédérale de pensions.

Motion n° 1

Le Conseil fédéral demande au Parlement de transformer cette motion en postulat.

Selon la doctrine dominante et la pratique constante du Conseil fédéral, les motions ne peuvent porter sur une affaire relevant de la seule compétence du Conseil fédéral ou des compétences législatives qui lui sont déléguées. Cela ressort également clairement de l'article 25 du règlement du Conseil des Etats et un peu moins nettement de l'article 32 du règlement du Conseil national. Les deux CEP instituées jusqu'ici au DFJP et au DMF se sont conformées strictement aux règlements des conseils, elles ont ainsi opté pour la forme du postulat dans le cas des interventions qui ne correspondaient pas à la définition de la motion. On ne peut par conséquent pas changer de pratique en invoquant la situation extraordinaire d'une CEP. La restriction juridique de la définition de la motion figurant dans les règlements des conseils ne résulte pas d'une décision autonome des deux conseils; elle découle de la séparation des pouvoirs qui est un droit constitutionnel non écrit. Le Conseil fédéral n'est pas convaincu que la motion n° 1 de la commission constitue une véritable motion. Il ne peut donc pas l'accepter comme telle.

La teneur de cette motion incite également le Conseil fédéral à ne pas l'accepter. Il partage certes l'avis de la commission concernant la nécessité absolue de mesures destinées à rétablir la confiance des assurés et il est disposé à agir. Il faut cependant encore vérifier si l'engagement d'un médiateur qui, même très qualifié, devrait utiliser l'infrastructure de la CFP pour remplir son mandat, représente vraiment la solution optimale.

Motion n° 2

Le Conseil fédéral est prêt à accepter cette motion.

La réglementation actuelle de la surveillance en matière de prévoyance professionnelle n'a en effet pas donné satisfaction dans le cas de la CFP. En ce qui concerne le chiffre 3 de l'intervention, le Conseil fédéral estime que le remplacement de l'organe de contrôle au sens de l'article 53 de la LPP n'est pas absolument impératif; toutefois, il ne s'y oppose pas car la modification proposée présente incontestablement des avantages.

Postulat n° 5

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat concernant la création d'une base légale permettant de faire supporter aux autorités de surveillance instituées par l'article 61 de la LPP la responsabilité du dommage causé à une institution de prévoyance professionnelle.

Toutefois, il signale au Parlement ce qui suit:

La proposition de la commission vise à inscrire dans la LPP la responsabilité des personnes chargées de la surveillance. La protection juridique vis-à-vis des tiers ayant subi un dommage ne serait pas améliorée par rapport à la loi sur la responsabilité (LR; RS 170.32). En vertu de la LR, une responsabilité causale intervient. Cependant, la Confédération répond seule des dommages causés aux tiers (art. 3 LR). Une action récursoire contre les fonctionnaires fautifs n'est possible que si ceux-ci ont violé leurs devoirs de service intentionnellement ou par négligence grave (art. 7 LR). La proposition de la CEP CFP comporte deux éléments:

1. un renforcement de la responsabilité des personnes fautives, lorsque la Confédération a subi un dommage (art. 8 LR);
2. la possibilité d'engager plus facilement une action récursoire contre les personnes fautives lorsque des tiers ont subi un dommage et que la Confédération répond des dommages causés aux tiers (art. 7 LR).

Le Conseil fédéral estime qu'en donnant suite à la proposition de la commission on créerait pour le domaine de la LR un droit spécial non justifié. Ou alors, le renforcement de la responsabilité des personnes fautives devrait s'étendre à l'ensemble des activités de surveillance. Cependant, cela représenterait une atteinte des plus contestables à l'actuel édifice juridique de la responsabilité de l'Etat. On ne comprendrait pas pourquoi les personnes fautives devraient être traitées plus sévèrement pour les activités de surveillance que pour d'autres activités administratives. Si tel était le cas, la Confédération pourrait avoir du mal à recruter des collaborateurs pour des tâches de surveillance.

Motion n° 3

Le Conseil fédéral est prêt à accepter la motion concernant la modification de la loi sur le Contrôle fédéral des finances, modification qui vise à renforcer l'indépendance du Contrôle fédéral des finances (CDF).

Le Conseil fédéral évaluera diverses solutions, pouvant aller de la création d'une cour des comptes au maintien du statut quo sous une forme améliorée, puis il présentera un rapport au Parlement et il lui soumettra une proposition.

Initiative parlementaire n° 1

Le Conseil fédéral ne pourra se prononcer au sujet des dispositions législatives prévues, concernant la procédure des commissions d'enquête parlementaire, qu'au terme de l'élaboration des projets y relatifs.

Initiative parlementaire n° 2

Le Conseil fédéral demande au Parlement d'examiner la forme juridique du mandat dans l'optique d'une éventuelle réforme des moyens dont disposent les Chambres pour intervenir au niveau des activités du gouvernement.

En ce qui concerne l'appréciation de la teneur de la proposition de la commission, le Conseil fédéral renvoie à ses considérations antérieures.

Initiative parlementaire n° 3

Le Conseil fédéral a déjà exposé les raisons justifiant que le Parlement ne donne pas suite à cette proposition de la commission.

Initiatives parlementaires n°s 4 et 5

Le Conseil fédéral renonce à répondre car il s'agit de sujets ne concernant que le Parlement.

N39163

**Problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP)
et rôle du Département fédéral des finances en relation avec la CFP Avis du Conseil fédéral
sur le rapport de la Commission d'enquête parlementaire (CEP) du ...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.067
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.05.1997
Date	
Data	
Seite	103-117
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 036

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.