

Rapport

de la Délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2003

du 24 février 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 51, al. 4, de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10) et à l'art. 19, al. 1, du règlement du 8 novembre 1985 des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RS 171.126), nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales sur ses activités durant l'année écoulée.

En application de l'art. 14, al. 3, de la loi sur le Contrôle fédéral des finances révisée le 19 mars 1999 (RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) fait annuellement à la Délégation des finances et au Conseil fédéral un rapport, dans lequel il précise l'étendue et les priorités de son activité de révision, ses constatations et ses avis les plus importants ainsi que les révisions en suspens avec les motifs d'éventuels retards. Le rapport du Contrôle fédéral des finances est publié en même temps, mais indépendamment de celui de la Délégation des finances.

Nous vous donnons un aperçu des principales affaires traitées en 2003.

24 février 2004

Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:

Le président, Hans Fünfschilling, député au Conseil des Etats
Le vice-président, Bruno Zuppiger, conseiller national

Table des matières

Liste des abréviations	2426
1 Haute surveillance sur les finances fédérales et programme d'allégement budgétaire 2003	2429
2 Mandat et organisation	2430
2.1 Tâches et compétences	2430
2.2 Composition de la Délégation	2430
2.3 Séances et aperçu des affaires traitées	2431
3 Questions fondamentales	2432
3.1 Compétences budgétaires de la Délégation des finances	2432
3.2 Coordination des commissions de contrôle	2433
3.3 Bonne gouvernance dans les unités administratives décentralisées de l'administration fédérale et les entreprises de la Confédération	2434
4 Priorités de la Délégation des finances	2436
4.1 Transfert de la Caisse fédérale de pensions à PUBLICA	2436
4.2 Gestion financière de l'Osec Business Network Switzerland	2438
4.3 Visite d'information et investigations concernant l'Office fédéral des constructions et de la logistique	2440
4.4 Indemnités versées en cas de résiliation du contrat de travail des hauts cadres de l'administration fédérale	2442
5 Personnel et crédits	2445
5.1 Personnel	2445
5.1.1 Réévaluation des postes de cadres de l'administration fédérale	2445
5.1.2 Salaire des cadres des entreprises de la Confédération	2446
5.1.3 Représentants fédéraux siégeant dans des conseils d'administration	2447
5.2 Crédits	2449
5.2.1 Aperçu des crédits urgents approuvés	2449
5.2.2 Frais de sécurité occasionnés par le sommet du G8 à Evian	2451
5.2.3 Article budgétaire pour le WEF	2452
6 Autres contrôles effectués dans les départements	2452
6.1 Autorités et tribunaux	2452
6.1.1 Efficacité des inspections des finances	2452
6.2 Département fédéral des affaires étrangères	2453
6.2.1 Visite auprès de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI)	2453
6.3 Département fédéral de l'intérieur	2456
6.3.1 Haute surveillance sur le domaine des EPF	2456
6.3.2 Visite d'information auprès du Secrétariat général du DFI	2457
6.4 Département fédéral de justice et police	2458
6.4.1 Visite d'information auprès de l'Office fédéral des réfugiés	2458
6.4.2 Participation aux coûts des cantons accueillant les nouveaux tribunaux fédéraux	2459

6.5	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	2460
6.5.1	Gestion financière du projet SATOS/Onyx	2460
6.5.2	Mise en œuvre et financement du concept Polycom	2462
6.5.3	Liquidation de matériel, d'installations et de biens immobiliers	2464
6.6	Département fédéral des finances	2466
6.6.1	Amélioration des évaluations de recettes	2466
6.6.2	NOVE-IT: Etat des lieux	2468
6.7	Département fédéral de l'économie	2469
6.7.1	Visite d'information auprès de l'Organe d'exécution du service civil	2469
6.7.2	Subventionnement des hautes écoles spécialisées en fonction de leurs prestations	2470
6.7.3	Travaux de liquidation d'Expo.02	2471
6.8	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	2472
6.8.1	Visite de contrôle auprès de l'Office fédéral des transports	2472
6.8.2	Compagnie aérienne Swiss	2474
6.8.3	Octroi de nouvelles concessions de téléphonie mobile	2475
7	Conclusions	2476

Liste des abréviations

ADM	Armes de destruction massive
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BMI	Budget des munitions d'instruction
BNS	Banque nationale suisse
BP	Bénéficiaire de prestations
CdF	Commission des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commission de gestion
CERN	Centre européen pour la recherche nucléaire
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFHES	Commission fédérale des hautes écoles spécialisées
CFP	Caisse fédérale de pensions (aujourd'hui: PUBLICA)
Cgfr	Corps des gardes-frontière
ch.	Chiffre
ComCom	Commission fédérale de la communication
CSFC	Coordination des services fédéraux de la construction et des immeubles
Cst.	Constitution fédérale
CWR	Centre William Rappard
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DP III	Direction politique III du DFAE (Organisations internationales, sécurité et paix)
EPF	Ecole polytechnique fédérale
FF	Feuille fédérale
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FP	Fournisseur de prestations
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
IF	Inspection des finances
LCF	Loi sur le contrôle des finances
LFC	Loi fédérale sur les finances de la Confédération

LFEM	Laboratoire fédéral d'essais des matériaux et de recherches
LHES	Loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées
LParl	Loi sur le Parlement
LPers	Loi sur le personnel de la Confédération
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
LSC	Loi fédérale sur le service civil
LSu	Loi sur les subventions
MThB	Mittelthurgaubahn
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NMC	Nouveau modèle de compte
NOVE-IT	Réorganisation de l'informatique dans l'administration fédérale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCFP 1	Ordonnance relative à l'assurance dans le plan de base de la Caisse fédérale de pensions
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFPER	Office fédéral du personnel
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFROU	Office fédéral des routes
OFT	Office fédéral des transports
OIBIT	Ordonnance sur les installations électriques à basse tension
OILC	Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de santé
OPers	Ordonnance sur le personnel de la Confédération
Osec	Office suisse d'expansion commerciale
OTC	Ordonnance sur la promotion du trafic combiné et du transport de véhicules à moteur accompagnés
PAB 03	Programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération
PPP	Partenariat public-privé
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RUAG	Entreprises suisses d'armement
SCI	Service de la construction et des immeubles
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SG	Secrétariat général
SLA	Service level agreement
SMA	Projet «Suivi des mesures d'accompagnement»
SPFA	Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin

SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère
SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
USIC	Unité de stratégie informatique de la Confédération
WEF	World Economic Forum

Rapport

1 Haute surveillance sur les finances fédérales et programme d'allègement budgétaire 2003

Le 2 juillet 2003, le Conseil fédéral a présenté un message concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03). Par rapport au plan financier du 30 septembre 2002, ce programme devrait générer une amélioration de près de 3,3 milliards de francs en 2006, dont 85 % au moyen de mesures touchant les dépenses. De 2002 à 2006, le PAB 03 devrait permettre de limiter la croissance moyenne des dépenses à 2,1 % par an. Le Conseil fédéral est parti du principe qu'un tel programme ne peut être accepté que s'il respecte une certaine symétrie des sacrifices entre les différents domaines touchés.

Le Conseil des Etats a examiné le PAB 03 lors de la session d'automne et le Conseil national lors de la session d'hiver. Grâce à la pression du frein à l'endettement, le PAB 03 a été adopté sans avoir été notablement amputé. La décision des Chambres fédérales du 11 décembre 2003 permettra d'alléger les finances de la Confédération d'un milliard de francs en 2004, de 2,1 milliards de francs en 2005 et de 3 milliards de francs en 2006.

La Délégation des finances était d'avis qu'il était indispensable de faire des économies au moyen d'un programme d'allègement. Il était inévitable de devoir rapidement réduire la croissance des dépenses en procédant à des choix parmi 37 tâches. Avec le PAB 03, le Parlement a décidé la modification de plusieurs textes de loi. Ces changements devraient permettre de réaliser des économies durables. La plus grande partie du PAB 03 porte sur des décisions politiques relatives au plan financier et, partant, sur les budgets à venir. Fondamentalement, le Parlement demeure libre de se déterminer sur chaque article budgétaire lors de l'examen du budget. Il faut souligner que, d'une manière générale, les mesures du programme d'allègement génèrent des économies dans le cadre des structures existantes. Jusqu'ici, les tâches elles-mêmes n'ont en effet pas été remises en question. Le PAB 03 ne suffira cependant pas à tenir le rythme de réduction du déficit nouvellement fixé. Par rapport à l'année sous revue, les dépenses devront être encore réduites de quelque 2,5 milliards de francs d'ici 2007.

Dans un tel contexte financier, il n'est pas étonnant que les tâches de la Délégation des finances en matière de surveillance concomitante de la gestion financière aient été particulièrement exigeantes au cours de l'exercice sous revue. Les mesures d'allègement budgétaire de la Confédération sont douloureuses pour de nombreux concernés. C'est ce qui a conduit la Délégation des finances à examiner avec beaucoup de soin les dépenses de l'administration générale. Au vu de la situation précaire des finances fédérales, la Délégation des finances a notamment dû intervenir dans certaines affaires concernant le personnel. Dans ce domaine, la mentalité des années de vaches grasses a encore trop souvent la peau dure.

La Délégation des finances a exigé qu'un prochain programme d'allègement se concentre non seulement sur la suppression de certaines tâches mais s'attaque également aux dépenses de fonctionnement de l'administration fédérale dans le but d'améliorer son efficacité.

2 Mandat et organisation

2.1 Tâches et compétences

Les tâches et les compétences variées de la Délégation des finances sont définies principalement dans la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10) mais également dans d'autres textes légaux ou réglementaires.

Ainsi, la Délégation des finances examine et surveille l'ensemble des finances de la Confédération (art. 51, al. 2, LParl). Elle fait rapport aux commissions des finances et leur soumet des propositions (art. 51, al. 3, LParl).

Elle peut se saisir de tout autre objet et communiquer ses conclusions aux commissions des finances ou aux commissions compétentes (art. 51, al. 4, LParl).

Dans le cadre des droits généraux à l'information des commissions et des délégations de surveillance, elle a, conformément au Règlement des commissions des finances et de la délégation des finances des Chambres fédérales du 8 novembre 1985 (le Règlement; RS 171.126), le droit absolu de prendre connaissance en tout le temps des pièces en rapport avec la gestion financière et d'exiger des renseignements utiles des autorités et des unités administratives à tous les échelons.

La Délégation de finances est informée au fur et à mesure des décisions du Conseil fédéral et reçoit les co-rapports correspondants (art. 154, al. 3, LParl).

Elle est chargée d'approuver, au nom et pour le compte du Parlement, des crédits de paiement urgents, appelés crédits supplémentaires avec avance ordinaire et des crédits d'engagement urgents, en vertu des art. 18, al. 1, et 31, al. 3, de la loi sur les finances de la Confédération du 6 octobre 1989 (LFC; RS 611.0).

Elle se prononce sur certaines mesures relatives aux cadres supérieurs de la Confédération, conformément à une convention passée avec le Conseil fédéral, convention appelée «Arrangement 2002».

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

2.2 Composition de la Délégation

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

Composition de la Délégation des finances

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

<i>Président</i>	<i>Vize-président</i>
Urs Hofmann, conseiller national	Hans Lauri, député au Conseil des Etats
<i>Première section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Autorités et tribunaux	Urs Hofmann, conseiller national
– Département de l'économie	Urs Hofmann, conseiller national
– Département de justice et police	Hans Lauri, député au Conseil des Etats
<i>Deuxième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Département des finances	Simon Epiney, député au Conseil des Etats
– Département des affaires étrangères	Erich Müller, conseiller national
– Département de la défense, de la protection de la population et des sports	Erich Müller, conseiller national
<i>Troisième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Département de l'intérieur	Hans Fünfschilling, député au Conseil des Etats
– Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	Felix Walker, conseiller national

2.3

Séances et aperçu des affaires traitées

Au cours de la période sous revue, la Délégation des finances s'est réunie à six reprises en séance ordinaire, chaque séance durant de deux à trois jours. En outre, elle s'est réunie à quatorze reprises à l'occasion des sessions parlementaires pour des entretiens ou des séances extraordinaires consacrés essentiellement à l'examen de dossiers urgents. Enfin, les trois sections de la Délégation des finances ont procédé au total à six visites de contrôle. Le tableau 1 fournit un aperçu du nombre d'affaires traitées.

Tableau 1

Comparaison d'une année à l'autre des affaires traitées (2002 et 2003)

	2002 Nombre	en millions de francs	2003 Nombre	en millions de francs
Propositions de rémunération de fonctionnaires supérieurs (conformément à l'Arrangement 2002)	26		27	
Demandes de crédits de payement avec avance ordinaire				
– total	30	584,0	24	424,0
– approuvées	29	583,9	24	424,0
– rejetées	1	0,15	0	0
Demandes de crédits additionnels				
– total	3	40,4	2	65,0
– approuvées	3	40,4	2	65,0
– rejetées	0	0	0	0
Rapports de révision et d'inspection du Contrôle fédéral des finances	152		167	
Décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière	162		189	

3 Questions fondamentales**3.1 Compétences budgétaires de la Délégation des finances**

La Délégation des finances ayant, en octobre 2001, octroyé un crédit en procédure urgente pour le maintien de l'activité de vol de Swissair, diverses interventions visant à limiter les compétences budgétaires de la Délégation des finances ont été déposées (voir rapport annuel 2002, ch. 3.1). Le 20 mars 2002, lors de l'examen de la loi sur le Parlement, le Conseil des Etats a refusé par 24 voix contre 15 de limiter les compétences budgétaires de la Délégation des finances.

Le 10 mars 2003, par 91 voix contre 84, le Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire du groupe de l'Union démocratique du centre «Assurer le contrôle démocratique; Modification de la loi sur les finances de la Confédération» (01.462). Cette initiative demande la modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0). Elle demande la limitation de la compétence budgétaire dont le Conseil fédéral dispose dans les cas d'urgence. Selon les initiateurs, le Conseil fédéral ne devrait plus pouvoir décider de crédits de paiements ou de crédits d'engagement dépassant 100 millions de francs et cela en requérant, dans

la mesure du possible, l'assentiment préalable de la Délégation des finances. Lorsque le montant de la dépense excède 100 millions de francs, l'assentiment préalable des Chambres fédérales devrait être requis en tout état de cause.

Du point de vue de la Délégation des finances, il n'y a pas lieu de changer les dispositions actuelles en la matière étant donné que leur application n'a, à ce jour, été remis en cause qu'en relation avec le crédit urgent débloqué pour Swissair. La problématique de l'octroi de crédits urgents réside bien plus dans l'urgence des objets que dans le montant du crédit proprement dit. Dans des circonstances extraordinaires qui exigent des mesures rapides, notamment lorsque les voies de transports et de communications sont perturbées, il est indispensable que la Délégation des finances puisse encore, exceptionnellement, examiner la demande du Conseil fédéral à la place du Parlement.

Lorsque les objets sont d'une grande portée aux plans politique et institutionnel, la Délégation des finances demande au Conseil fédéral de passer – chaque fois que c'est possible – par la procédure d'approbation des crédits ordinaire par le Parlement. C'est la raison pour laquelle la Délégation des finances a informé le Conseil fédéral qu'elle n'accorderait plus d'autres crédits en procédure d'urgence en faveur de l'exploitation d'une compagnie aérienne (voir ch. 6.8.2 ci-après).

Le rôle de la Délégation des finances est avant tout important pour ce qui concerne les crédits supplémentaires (crédits de paiement). La plupart du temps, les grands crédits d'engagement font l'objet d'un message spécifique et sont examinés par les commissions législatives concernées. L'année 2001 exceptée (crédits en faveur du maintien du service de vol), la Délégation des finances n'a été que rarement (à moins de cinq reprises) appelée à traiter des demandes urgentes de crédit d'engagement (crédits additionnels) aux cours de ces dix dernières années. Le cas relatif au maintien de l'exploitation d'une compagnie aérienne mis à part, les crédits octroyés par la Délégation des finances durant cette période de dix ans se montent au total à moins de 100 millions de francs par an.

La Délégation des finances recommande aux commissions des finances de ne pas modifier les dispositions légales relatives à l'octroi de crédits en procédure d'urgence. Elle attend du Conseil fédéral qu'il s'impose des exigences très élevées quant à l'interprétation de la notion de l'urgence. Ainsi, les crédits d'engagement de grande portée du point de vue financier et institutionnel seront, chaque fois que c'est possible, octroyés par le Parlement.

3.2 Coordination des commissions de contrôle

Alors que les commissions parlementaires dites législatives ont pour tâche d'exercer leur action formatrice chacune dans un domaine bien défini comme la sécurité, les œuvres sociales ou la formation et la recherche, les commissions des finances (CdF) et les commissions de gestion (CdG) accomplissent leurs activités de contrôle sur l'ensemble des tâches de l'Etat et des travaux de l'administration. Leur vocation à l'universalité exige qu'elles coordonnent leur action et qu'elles coopèrent dans le cadre de la haute surveillance qu'elles exercent au nom du Parlement, en vertu de l'art. 169 de la Constitution (Cst.; RS 101).

Cette coordination et cette coopération, assurées de façon ponctuelle depuis toujours, ont été institutionnalisées il y a plus d'une décennie et consacrées par des dispositions légales de la loi sur le Parlement entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2003 (LParl; RS 171.10). En effet, l'art. 54 de cette loi donne une assise légale à la conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance. Mais les activités de collaboration s'exercent avant tout au niveau des secrétariats et des sous-commissions des commissions de contrôle. C'est ainsi qu'en 2003, les secrétariats des CdF et des CdG se sont rencontrés, comme l'année précédente, à l'occasion de sept séances de coordination au cours desquelles ils ont harmonisé les programmes d'activité et échangé des dossiers. Ils ont également préparé la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la loi sur le Parlement concernant la haute surveillance sur les tribunaux fédéraux. Enfin, ils ont pu mettre en place un nouveau programme informatique commun, permettant d'assurer une coordination instantanée des activités de contrôle. Ce programme a été mis en service le 1^{er} décembre 2003.

Pour leur part, les sous-commissions des quatre commissions de contrôle ont en tout siégé en commun à neuf reprises pour examiner le rapport de gestion, les comptes et le budget des écoles polytechniques fédérales et de RUAG, ainsi que les comptes et le rapport de gestion de La Poste, des CFF SA et de Swisscom. De même, les sous-commissions concernées ont coordonné leurs travaux relatifs à l'examen du rapport annuel sur le personnel, conformément à l'art. 5, al. 1, de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1).

Comme les commissions des transports et des télécommunications, les commissions de contrôle délèguent chacune deux de leurs membres à la Délégation de surveillance de la NLFA. A cet égard, prière de consulter le rapport annuel de cette dernière.

Enfin, les présidents des commissions de contrôle ont tenu deux conférences de coordination en juin et en décembre 2003. Ils ont confirmé le principe selon lequel des présidents de commissions législatives pourraient être invités à participer à leurs séances, en fonction des besoins. Ils ont par ailleurs écrit au Conseil fédéral pour demander, d'une part, d'étendre le rapport sur le personnel fédéral aux diverses entreprises proches de la Confédération et, d'autre part, d'élargir le rapport sur les objectifs stratégiques des entreprises de la Confédération aux entreprises nouvellement créées, telles Swissmedic. La séance de décembre a permis aux commissions et délégations de contrôle de présenter et d'harmoniser leur programme pour l'année 2004.

3.3 Bonne gouvernance dans les unités administratives décentralisées de l'administration fédérale et les entreprises de la Confédération

La Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral qu'il précise comment il entend faire respecter les principes de la bonne gouvernance par les unités administratives décentralisées de l'administration fédérale (3^e cercle comprenant notamment les EPF) et par les entreprises de la Confédération (4^e cercle comprenant notamment les CFF, La Poste et Swisscom) ainsi que par les organisations qui tirent majoritairement leurs ressources de la Confédération (subventions fédérales, mandats de prestations, achats de biens ou services par la Confédération).

Le Conseil fédéral partage l'avis de la Délégation des finances et estime que les objectifs et les idées directrices de la bonne gouvernance doivent également être appliqués par les entreprises et institutions de la Confédération. Il accorde une attention particulière à l'évolution de ces principes. Ainsi, il peut au besoin intégrer les connaissances les plus récentes en la matière à la politique de prises de participations et de défense des intérêts de propriétaire de la Confédération. Trois instruments entrent en ligne de compte pour les anciennes régies (notamment pour Swisscom, La Poste, les CFF, RUAG ou Skyguide): définition des objectifs stratégiques, nomination (et révocation) des membres du conseil d'administration (directement ou via l'assemblée générale) et approbation du rapport de gestion et des comptes (directement ou via l'assemblée générale). Actuellement, le DFF est en train d'élaborer une directive relative à la représentation de la Confédération au sein d'organes de tiers dont l'un des buts est de contribuer également à la concrétisation des principes de bonne gouvernance.

Pour le Conseil fédéral, le respect de ces principes constitue un aspect central de sa politique envers les unités décentralisées. A cet égard, il estime que les travaux de l'OCDE, qui travaille actuellement au développement de principes dans le domaine de la bonne gestion des entreprises publiques, sont très intéressants. Le Conseil fédéral ne veut toutefois pas obliger explicitement ses entreprises à s'en tenir au *«Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance»* développé par Economie-suisse ou aux principes de bonne gestion des entreprises publiques de l'OCDE.

Pour la Délégation des finances, il est important que le Conseil fédéral fixe des principes clairs en matière de bonne gestion des unités décentralisées de l'administration fédérale. Il ne faut pas qu'il s'en tienne à de simples déclarations d'intention. Au contraire, les principes doivent être concrétisés pour chaque cas particulier et leur respect doit être contrôlé dans le cadre d'un processus standardisé. De plus, le Conseil fédéral doit régulièrement insister auprès des organes de direction des unités décentralisées sur les responsabilités politiques qu'ils assument. C'est précisément cette responsabilité politique qui n'a pas été suffisamment assumée par le conseil d'administration de La Poste lors de la fixation des normes comptables. Il faut éviter que, à l'avenir, les organes de direction mis en place par le Conseil fédéral ne respectent pas la volonté explicitement exprimée de la Confédération.

La Délégation des finances reconnaît que, au cours de ces dernières années, le Conseil fédéral a développé des instruments grosso modo satisfaisants en matière de politique de défense des intérêts de propriétaire de la Confédération. Elle a toutefois décelé un certain désordre dans le domaine de la conduite des unités décentralisées de l'administration fédérale. Ainsi, d'un point de vue actuel, il échappe à tout entendement qu'aucune stratégie de propriétaire ou qu'aucun mandat de prestations – outils également garants d'efficacité et de bonne gestion – n'aient été définis pour certaines unités décentralisées. Le Conseil fédéral devrait donc, en particulier pour les unités décentralisées de l'administration fédérale (3^e cercle), développer un modèle de conduite tenant mieux compte des intérêts de propriétaire défendus par la Confédération.

La Délégation des finances attend du Conseil fédéral qu'il oblige les unités administratives décentralisées de l'administration fédérale et les bénéficiaires de deniers publics, que ce soit sous forme de subventions, d'indemnisations découlant de mandats de prestations ou de recettes (pour-cent de TVA, émoluments, pour-cent du salaire, etc.) à respecter des principes de bonne gestion développés à partir d'un modèle de conduite cohérent et qu'il en surveille ou en fasse surveiller le respect au moyen d'un controlling systématique.

4 Priorités de la Délégation des finances

4.1 Transfert de la Caisse fédérale de pensions à PUBLICA

La Délégation des finances suit la politique de placement et les préparatifs de transfert de la Caisse fédérale de pensions (CFP) à PUBLICA depuis plusieurs années. Elle en a fait état dans ses trois derniers rapports d'activité (voir ch. 4.6.4 du rapport annuel 2000, ch. 4.6.2 du rapport annuel 2001 et ch. 4.2 du rapport annuel 2002).

Ainsi, dans son dernier rapport, elle a constaté une forte détérioration de la fortune de la caisse, en raison des pertes boursières subies par celle-ci. Elle a relevé que le vieillissement démographique entraînait une augmentation du nombre des rentiers par rapport au nombre des assurés et que la période choisie pour le transfert de CFP à PUBLICA, prévu le 1^{er} juin 2003, était très défavorable pour la Confédération, laquelle doit assumer sa garantie au moment où les cours boursiers sont très bas.

En guise de conclusion, la Délégation des finances s'est demandé si le moment n'était pas venu de prendre des mesures pour alléger la charge de garantie pesant sur la Confédération et pour assurer la viabilité de PUBLICA.

L'exercice 2003 a mal commencé pour la CFP, puisque la baisse des marchés boursiers s'est encore accentuée jusqu'à fin mars. On peut relever à cet égard que les autres caisses de pensions, notamment publiques, ont également souffert de cette situation. La Caisse de pensions des CFF par exemple a vu son degré de couverture tomber à quelque 80 %.

Etant donné que le transfert de la CFP à PUBLICA était prévue au 1^{er} juin 2003, c'est-à-dire au moment où les marchés boursiers restaient très bas, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral s'il ne convenait pas de retarder cette opération, par exemple en séparant les travaux d'exploitation des opérations purement juridiques de transfert. En d'autres termes, elle souhaitait que l'entrée en vigueur juridique du transfert soit différée à une date forcément plus favorable pour la Confédération, compte tenu de l'amélioration attendue des marchés boursiers.

Sur la base d'une étude qu'il avait commandée sur ce sujet, le Conseil fédéral a répondu à la Délégation des finances qu'il n'était pas possible de séparer l'élément technique de l'élément juridique du transfert. En outre, un retard dans la migration de la CFP à PUBLICA aurait des inconvénients non négligeables tels qu'une détérioration de la confiance des assurés, voire une augmentation des pertes sur le découvert. En revanche, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'étudier des mesures d'allègement portant sur la participation de la

Confédération à des plus-values boursières de la Caisse, sur les conséquences de la révision de la LPP, sur l'aménagement de garantie pour les risques de fluctuation et sur la suppression de la garantie sur les rentes.

Le 1^{er} juin 2003, les assurés de la CFP ont donc été transférés dans la nouvelle institution de prévoyance PUBLICA. Ce transfert implique la prise en charge par la Confédération d'un découvert technique de l'ordre de 12 milliards de francs, comprenant quelque cinq milliards de perte sur les placements. Ces dettes doivent être amorties sur une période maximale de huit ans.

La Délégation des finances s'est à nouveau adressée au Conseil fédéral pour lui faire part de sa déception dans cette affaire. Elle a rappelé qu'en 2002 déjà, elle avait attiré son attention (voir rapport 2002, ch. 4.2) sur les problèmes graves liés à ce dossier. Elle s'étonne dès lors que le transfert à PUBLICA n'ait pas été étudié plus tôt, compte tenu de l'importance énorme des enjeux et de la situation critique qui régnait déjà à ce moment-là. Elle a cependant constaté que le Conseil fédéral avait, comme elle le préconisait, ordonné l'étude de diverses mesures d'allègement portant sur la participation de la Confédération à des plus-values boursières de la Caisse, sur les conséquences de la révision de la LPP, sur l'aménagement de la garantie pour les risques de fluctuation et sur la suppression de la garantie du renchérissement des rentes.

En septembre 2003, le Conseil fédéral a transmis l'administration de la fortune de la CFP à PUBLICA, tâche assumée jusque-là par l'Administration fédérale des finances (AFF). Simultanément, il a modifié la stratégie de placement (structure de placement, réduction des risques, etc.).

Pour faire suite aux demandes de la Délégation des finances, à fin octobre 2003, le Conseil fédéral a pris des décisions préliminaires en vue d'infléchir l'évolution des caisses de pensions de la Confédération et des anciennes régies fédérales. C'est ainsi qu'il a défini les grandes lignes d'une révision de la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP; RS 172.222.0), ainsi que d'une adaptation des plans de prévoyance de PUBLICA. Il a chargé le DFF de préparer un message pour 2004. Dans le cadre de cette révision législative, il s'agira de supprimer la garantie de la compensation de la moitié du renchérissement accordé par l'employeur sur les rentes. En outre, vu l'évolution démographique, il faudra diminuer l'attrait des retraites anticipées volontaires pour le personnel de l'administration fédérale. Enfin, les employeurs affiliés à PUBLICA et ceux qui ont quitté la CFP devront participer au financement du découvert technique de la caisse fixé dans les années 80, à concurrence de leur part respective.

Pour le surplus, le Conseil fédéral fera analyser en détail les demandes d'aide que les CFF et La Poste lui ont adressées pour résoudre les problèmes rencontrés par leurs caisses de pensions. Enfin, pour faire suite à une motion de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 30 mars 2000, il est prévu de passer ultérieurement du système de la primauté de prestations à celui de la primauté de cotisations pour le régime de la prévoyance professionnelle. Ce changement interviendra au plus tôt en 2007.

A la fin de l'exercice, la Délégation des finances a pu prendre connaissance du bilan d'entrée de PUBLICA, bilan qui a fait l'objet de discussions approfondies entre le Conseil fédéral et la commission de la caisse. Alors que PUBLICA revendique un découvert de 12 752 millions de francs à la charge de la Confédération, le Conseil fédéral ne reconnaît que 11 950 millions de francs, sous réserve d'une augmentation

résultant d'une garantie liée à trois risques. Le premier découle de décisions judiciaires en raison d'anciennes promesses en faveur des femmes, le deuxième de l'issue de certains procès en cours concernant la date de passage de la CFP à PUBLICA et le troisième de l'entrée en vigueur retardée de la révision partielle de la loi sur la CFP. Cette dernière question fera encore l'objet d'un examen par le Parlement.

La Délégation des finances s'engagera au sein des commissions des finances afin que le bilan d'entrée de PUBLICA soit examiné en détail et de façon critique dans le cadre des délibérations sur le compte d'Etat et que des propositions correspondantes soient soumises au Parlement.

4.2 Gestion financière de l'Osec Business Network Switzerland

Le 20 mars 2003, la Délégation des finances a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de faire la lumière sur les reproches formulés à l'encontre du Business Network Switzerland, anciennement Office suisse d'expansion commerciale (Osec). L'examen a porté sur l'indemnité de départ de l'ancien directeur de l'Osec, sur l'engagement du directeur en fonction et sur les conditions auxquelles il a été engagé, sur l'adjudication de mandats de conseil ainsi que sur la gestion financière en général.

La Délégation des finances a constaté que la convention de départ conclue le 7 juillet 2000 entre l'Osec et son ancien directeur ne respecte de toute évidence pas le principe de l'emploi économe des fonds. En vertu de cette convention, l'ancien directeur bénéficie d'un paiement de salaire correspondant à une rente complète pendant plus de quatre ans ainsi que d'une compensation à vie de la réduction de sa pension de retraite à hauteur de 5 %. Il est de plus dégagé de l'obligation de rechercher un nouvel emploi. En tout, cet accord coûtera environ 1 million de francs à la Confédération. La Délégation des finances considère que ces indemnités sont largement excessives, tant par rapport aux dispositions légales applicables au personnel de la Confédération qu'en comparaison avec les usages en vigueur dans la plupart des entreprises du secteur privé. Par ailleurs, la Délégation des finances s'est dite particulièrement contrariée du fait que cette décision n'ait pas fait l'objet d'un procès-verbal exhaustif, ce qui n'a pas permis de faire toute la lumière sur la position adoptée par les représentants du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) qui défendaient les intérêts de la Confédération au sein des organes chargés de surveiller l'Osec. La Délégation des finances prend cependant acte du fait que, malgré la gravité des accusations qui ont été portées, les investigations effectuées par le service juridique du Département fédéral de l'économie (DFE) n'ont pas permis de mettre au jour des éléments susceptibles de conclure à des manquements et, partant, d'entraîner l'ouverture d'une procédure civile ou pénale. Selon ce service, l'accord qui a été passé constitue un contrat valable au sens du code des obligations. Après coup, il n'est plus possible de modifier un tel contrat unilatéralement.

Le CDF a en outre constaté que la procédure de sélection en vue de l'engagement du nouveau directeur de l'Osec s'est déroulée correctement. Il n'a pas non plus relevé d'influence abusive. Le CDF et la Délégation des finances sont cependant arrivés à

la conclusion que, après la fin de la phase de changement de régime, le salaire du directeur de l'Osec devra être revu en ce qui concerne les paiements de bonus. Compte tenu du fait que l'Osec est avant tout financé par des deniers publics, les salaires de ses cadres devront être réexaminés après la restructuration. Le seco doit exercer sa fonction de surveillance de manière plus approfondie en ce qui concerne les salaires des cadres supérieurs des organismes décentralisés et financés au moyen de l'argent du contribuable.

S'agissant de l'adjudication des mandats, le CDF a pu constater qu'il n'y avait aucune collision d'intérêts entre les membres de la commission de surveillance et les mandataires. En revanche, il a relevé que les dispositions relatives aux marchés publics n'avaient pas toujours été respectées. Les mandats ont été adjugés sur la base de contrats complets dans quelques cas seulement. La Délégation des finances exige la mise en place d'un controlling portant sur les contrats et insiste pour que les mandats fassent l'objet d'appels d'offres.

Les investigations du CDF ont révélé que, dans certains cas, le remboursement des frais avait dépassé le cadre en vigueur dans l'Administration fédérale. La commission de surveillance devrait régler d'une façon restrictive les principes relatifs au remboursement des frais à l'échelon de la direction. A cet égard, il convient également d'examiner la nécessité d'instituer une voie de service pour le directeur de l'Osec.

La Délégation des finances est parvenue à la conclusion que la surveillance que le DFE et le seco ont exercée sur l'Osec était insuffisante. A l'occasion d'un entretien avec le chef du DFE, ce dernier a assuré la Délégation des finances de la mise en œuvre des mesures proposées en vue d'une utilisation efficace des moyens.

Au cours de la session d'automne 2003, les Chambres fédérales ont alloué un plafond de dépenses de 34 millions de francs pour 2004 et 2005 (17 millions de francs par an) en faveur de la promotion des exportations. Dans un premier temps, le Conseil national avait décidé de n'octroyer qu'une enveloppe financière pour un an. L'arrêté fédéral concernant le financement de la promotion des exportations pendant les années 2004 à 2007 (FF 2003 6325) charge le Conseil fédéral de préparer avant fin mars 2005, des bases de décision supplémentaires concernant la promotion des exportations à partir de l'année 2006. Le Conseil fédéral a chargé le CDF de procéder à une évaluation de la promotion des exportations de la Confédération. L'arrêté fédéral demande également un rapport sur une éventuelle intégration des tâches de l'Osec à l'administration fédérale.

Pour ce qui concerne l'utilisation ménagère des moyens, la Délégation des finances attend d'une manière générale du Conseil fédéral qu'il assume sa fonction de surveillance sur les départements et tous les offices fédéraux de manière conséquente et efficace. Cela vaut en particulier aussi pour les organismes bénéficiant de deniers publics sous forme de subventions ou d'indemnités découlant de mandats de prestations.

Au mois d'avril 2003, la section 2 de la Délégation des finances a procédé à une visite d'information auprès de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Cet office a été institué le 1^{er} janvier 1999, à la suite de la réforme du gouvernement et de l'administration, lors de laquelle le domaine des constructions a été divisé en trois centres de construction d'immeubles (SCI) civil (auprès de l'OFCL), militaire (à l'Etat-major général du DDPS) et des écoles polytechniques (EPF). L'OFCL occupe près de 1000 personnes dont 600 personnes à temps partiel pour le service de nettoyage des locaux de l'administration. L'OFCL gère une somme de crédit de 600 millions de francs (budget 2003). L'OFCL est fournisseur de prestations en matière de construction du domaine civil et de logistique pour l'ensemble de l'administration fédérale. Son organigramme comporte sept divisions dont trois s'occupent de la gestion des immeubles, des projets et des ouvrages et trois de la logistique (achats, diffusion et Centre média), la septième division étant chargée de la gestion des ressources. L'OFCL assure également le secrétariat de la Coordination des services fédéraux de la construction et des immeubles (CSFC) qui regroupe les trois SCI précités ainsi que les offices fédéraux des routes et des transports. Les compétences et les tâches de l'OFCL sont inscrites dans l'ordonnance concernant la gestion des immeubles et la logistique de la Confédération (OILC; RS 172.010.21).

La section 2 a notamment fait les constations suivantes: sur le plan des ressources humaines, les entretiens de qualification ont débouché sur une notation des collaborateurs d'une manière générale plus sévère que dans le reste du département. Cela tient à l'autonomie de l'office et à la volonté de progresser de la direction. Par ailleurs, depuis 1999, les effectifs de l'OFCL ont diminué de 18 %, sans que cela n'entraîne apparemment de transferts de tâches coûteux vers le domaine privé. Toutefois, il semble que l'on ait atteint la limite des économies possibles sur le plan du personnel. L'OFCL s'est engagé dans un partenariat avec le Technicum de Lucerne, en vue de former ses collaborateurs à la gestion de projet. Ce partenariat public-privé (PPP) intéresse aujourd'hui également les deux autres SCI.

Sur le plan des finances, l'OFCL envisage de décentraliser à l'avenir les crédits globaux de la logistique. En revanche, les crédits des immeubles resteront centralisés dans le nouveau modèle comptable et feront l'objet d'une comptabilité analytique permettant la facturation des loyers et des frais annexes aux utilisateurs. L'Inspection des finances est l'organe interne de révision de l'OFCL. Il doit garantir la sécurité des opérations financières, mais il prodigue également des conseils et intervient à titre préventif, afin d'éviter des erreurs.

En matière de gestion immobilière, l'OFCL s'est donné pour stratégie d'acheter plutôt que de louer, en raison des conditions d'emprunt avantageux pour la Confédération. Les immeubles sont gérés selon des distinctions par types d'immeubles (bâtiments administratifs, bâtiments d'habitations, terrains non construits, etc.) et en fonction d'un périmètre défini à partir du centre de ville de Berne. L'OFCL exerce la fonction de propriétaire et l'administration, de locataire utilisateur.

Les analyses des données immobilières sont faites sur la base de chiffres indicatifs tels que les surfaces, les loyers, les volumes, etc. Un rapport est en préparation, qui permettra de comparer les coûts de la Confédération avec le domaine privé. La section 2 a demandé que l'on tienne compte dans ce rapport des spécificités exigées

pour les immeubles de la Confédération, laquelle se doit d'obéir à des règles concernant l'énergie, l'environnement, des équipements spéciaux, etc.

Les principales tâches de la gestion de projets de l'OFCL consistent à représenter la Confédération en tant que maître d'ouvrage, à étudier, préparer puis diriger les projets de construction jusqu'à leur réalisation. Dans ce cadre, la section 2 a demandé des précisions sur l'avancement du projet de douane de Boncourt (bureaux routiers de contrôle nationaux juxtaposés entre la Suisse et la France), projet dont le déroulement a été critiqué par le Contrôle fédéral des finances. L'Administration fédérale des douanes est actuellement en tractation, en vue de régler la question controversée de la répartition des coûts de planification avec la douane française.

Dans le cadre de l'examen du domaine des achats, la section 2 a visité la chaîne de personnalisation des nouveaux passeports suisses. Elle a appris que, grâce au crédit supplémentaire accordé par la Délégation des finances – non sans critiques adressées au Conseil fédéral –, la seconde chaîne de personnalisation pourrait être installée sans surcoût et les retards devraient être rattrapés d'ici fin octobre 2003. La section s'est intéressée plus particulièrement à l'application des dispositions sur les marchés publics et sur les mesures de prévention des risques de corruption particulièrement élevés dans le domaine des achats.

La Délégation des finances a pris connaissance du rapport de sa section 2 et communiqué ses conclusions au Conseil fédéral, en soulignant qu'elle saluait le partenariat public-privé conclu par l'OFCL avec le Technicum de Lucerne, en vue de donner une formation de gestion à ses collaborateurs. De même, elle approuve les méthodes de gestion du personnel dans la mesure où elles visent à accroître la qualité des prestations fournies aux utilisateurs ainsi que la stratégie de gestion immobilière globale. Elle relève que la gestion de l'Inspection des finances de l'OFCL va dans le sens des recommandations du CDF, mais elle insiste sur la nécessité pour cette inspection d'exercer davantage de travaux d'audit, par préférence à des travaux de ligne. Enfin, elle recommande à l'OFCL de prendre des mesures pour prévenir les risques de corruption dans le domaine des achats, en intensifiant les sondages et en étendant la communication et la transparence dans le domaine.

Peu après qu'elle ait approuvé le rapport de sa section 2 et communiqué ses conclusions au Conseil fédéral, la Délégation des finances a pris connaissance d'un article de presse faisant état de plaintes de collaborateurs de l'OFCL contre le directeur et de mauvaise gestion de l'office. La Délégation des finances a donné immédiatement mandat au Contrôle fédéral des finances (CDF) d'enquêter sur les reproches concernant la gestion de l'OFCL. Elle a appris par ailleurs que le chef du DFF avait, de son côté, ouvert une enquête administrative au sens de l'art. 97 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.11.3), à la suite des plaintes à l'autorité de surveillance déposées par des collaborateurs de l'OFCL.

Au début décembre 2003, le CDF a rendu son rapport qui indique, en conclusion, que dans les cinq cas critiqués par la presse, aucune irrégularité n'est apparue qui permettrait d'étayer le grief de mauvaise gestion. Le CDF a uniquement cherché à savoir si les moyens alloués par la Confédération avaient fait l'objet d'une utilisation conforme aux critères rigoureux prévus par les dispositions légales en matière budgétaire et de gestion du parc immobilier. Il a observé à cet égard que des solutions plus économiques auraient parfois pu être trouvées et que des précisions s'imposaient en matière de procédures d'acquisition et de crédits. La Délégation des finances a pris acte du rapport et estimé, au vu des conclusions de l'enquête du CDF

concernant la gestion de l'office, qu'il n'y avait pas lieu, à ce stade, d'entreprendre de démarches particulières.

Elle a discuté de cette affaire avec le chef du DFF. Celui-ci lui avait transmis préalablement le rapport d'enquête administrative qu'il avait demandé à la suite des plaintes des collaboratrices et des collaborateurs de l'OFCL. L'avocat chargé de cette enquête parvient à la conclusion que les reproches formulés à l'encontre de la direction de l'office ne sont pas justifiés et qu'il n'y a pas eu de mobbing. Il a par ailleurs constaté auprès du personnel de l'OFCL une certaine insécurité à la suite notamment des profondes réformes effectuées à l'OFCL. La direction de l'office a pris des mesures destinées à rétablir la confiance. Un sondage général sera effectué l'année prochaine auprès du personnel de toute l'administration fédérale. Il faudra déterminer les effets des mesures en question sur l'OFCL dans le cadre de cette enquête auprès du personnel. L'examen a enfin permis de relever des indices de possibles violations du secret de fonction par des inconnus. Le Ministère public de la Confédération en a été informé.

La Délégation des finances devra clarifier les questions relatives au préfinancement d'investissements en construction par des tiers ou par des banques, et à l'application du droit des marchés publics en cas de passation d'un marché par le locataire. Elle devra en outre préciser le rôle de l'OFCL en ce qui concerne les projets de construction et les acquisitions des Tribunaux fédéraux.

4.4 Indemnités versées en cas de résiliation du contrat de travail des hauts cadres de l'administration fédérale

A fin 2002 et au début de 2003, la Délégation des finances a été appelée à se prononcer sur plusieurs demandes d'indemnités pour résiliation du contrat de travail, en application de l'art. 19 de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1) et des art. 78 et 79 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3), textes légaux entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

Etant donné qu'il s'agissait des premiers cas régis par la nouvelle loi sur le personnel, la Délégation des finances a d'emblée demandé au Conseil fédéral d'arrêter des dispositions claires et précises, qui soient également acceptables sur le plan des finances, pour harmoniser la pratique lors de la fin des rapports de travail de hauts cadres de l'administration fédérale. Par ailleurs, elle l'a invité à fixer des critères restrictifs pour le montant des indemnités à allouer.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral a souligné en particulier qu'il partageait l'idée de la Délégation des finances visant à constituer un dossier standardisé joint à chaque proposition de versement d'une indemnité de départ. Il estimait qu'une réglementation plus restrictive du montant des indemnités de départ versées dans le cadre de licenciements avec fixation de critères précis concernant ces montants était problématique. Cependant, le Conseil fédéral s'engageait à faire preuve de retenue en appliquant les montants maximaux prévus par l'art. 79 OPers uniquement lorsque de

bonnes raisons le justifieraient dans un cas particulier. D'autre part, il se proposait de compléter chaque dossier standardisé par des éléments d'informations suivants:

1. Mention des coûts qu'occasionneraient le statu quo (c'est-à-dire si la personne continuait à exercer sa fonction jusqu'à l'âge légal de la retraite)
2. Age de la personne lors de la résiliation du contrat de travail, nombre d'années de travail auprès de l'administration fédérale, situation familiale de la personne.
3. Indications précises sur la nouvelle situation financière de la personne après allocations et primes, nouveaux mandats éventuels avec indications des montants, ainsi que montant de la rente CFP/PUBLICA qui pourrait être versée; différence entre le montant de la rente versée et le salaire précédemment; montant de la réduction opérée sur la rente pour cause de départ à la retraite avant l'âge de 65 ans, etc.

Enfin, le Conseil fédéral s'engageait à respecter divers principes dans l'application des art. 26, 78, 79 et 105 OPers.

La Délégation des finances a souscrit aux propositions concernant la constitution d'un dossier standardisé ainsi qu'aux principes relatifs à l'harmonisation de la pratique. En revanche, elle a observé que, abstraction faite des considérations et critères présidant à l'octroi des indemnités, les montants alloués étaient trop élevés. En effet, dans certains cas, ces indemnités équivalaient à respectivement 12 et 20 mois de salaire. Or, les délais de résiliation des agents fédéraux qui ne sont pas visés par l'art. 78 OPers est de 3 à 6 mois. Elle se demandait dès lors si les exceptions admises tant par la loi que par l'ordonnance ne constitue par des inégalités de traitement. C'est pourquoi la Délégation des finances a souligné qu'elle ne pourrait pas considérer les cas qu'elle a dû approuver comme des précédents faisant autorité à l'avenir. De même, elle a insisté pour que le Conseil fédéral manifeste désormais une plus grande retenue dans l'octroi de telles indemnités. Enfin, elle estimait qu'à tout le moins, l'art. 78, al. 4, OPers devait être révisé, en ce sens que les personnes ayant perçu l'indemnité précitée doivent en restituer tout ou partie si elles sont engagées par un employeur, qu'il soit public ou privé, dans les deux ans qui suivent la résiliation du contrat de travail.

Un autre cas d'indemnisation a conduit la Délégation des finances à demander au Conseil fédéral que l'octroi d'une rente de la CFP en lieu et place d'une indemnité de départ, pour une personne de plus de 58 ans, selon l'art. 78, al. 6, OPers, ne justifie pas le versement d'un montant au titre de pont AVS.

Les discussions ci-dessus ont incité la Commission des finances du Conseil national, dans le souci d'appuyer la Délégation des finances, à déposer le 23 mai 2003 la motion suivante (03.3241):

«Le Conseil fédéral est chargé, dans le cadre du programme d'allègement budgétaire en préparation, de réduire le cercle des bénéficiaires de versements d'indemnités et les montants alloués aux cadres de la Confédération lors de la résiliation du contrat de travail et de modifier en conséquence les art. 78 et 79 de son ordonnance sur le personnel de la Confédération.»

Dans sa réponse du 10 septembre 2003, le Conseil fédéral a proposé au Conseil national de rejeter cette motion qui concernait une problématique identique à celle soulevée par la Délégation des finances avec laquelle le chef du DFF était précisément en discussion. Il a précisé qu'il prendrait position à l'intention de celle-ci avant

l'automne 2003. Le Conseil fédéral était par ailleurs de l'avis qu'une réduction du montant des indemnités de départ versées aux hauts cadres de l'administration fédérale et du cercle des bénéficiaires d'indemnités ne permettrait pas de faire des économies substantielles dans le cadre du programme d'allègement budgétaire en préparation.

Il est vrai que lors de sa séance ordinaire du début juillet 2003, la Délégation des finances avait pris connaissance du rapport concernant l'établissement de critères pour la fixation d'indemnités de départ aux hauts cadres de l'administration fédérale et la modification de l'OPers. Elle a eu l'occasion d'en discuter avec le chef du DFF. Elle a ensuite confirmé que par principe, elle approuvait les propositions contenues dans ce rapport. Selon elle, s'agissant des personnes engagées par chaque conseiller fédéral et qui sont appelées à collaborer étroitement avec celui-ci dans un esprit de loyauté, on peut comprendre que les changements à la tête des départements puissent entraîner leur licenciement. Mais même dans ces cas, il convient de limiter au minimum de telles pratiques. En tout état de cause, la Délégation des finances admet qu'il faut laisser au Conseil fédéral une certaine marge de manœuvre indispensable au bon fonctionnement politique des institutions. Elle considère que les indemnités de départ sont justifiées. Toutefois, elle estime que de telles indemnités doivent être limitées au minimum. Il conviendrait de limiter le montant de ces indemnités à un salaire annuel au maximum.

La Délégation des finances estime qu'il est politiquement important d'exiger dans tous les cas la restitution de tout ou partie de l'indemnité, lorsque le bénéficiaire retrouve un emploi dans l'économie privée. On peut admettre en effet que l'expérience acquise en tant que hauts responsables fédéraux devrait leur permettre de retrouver rapidement un emploi à la mesure de leurs capacités. Enfin, la Délégation des finances a invité le chef du DFF à lui présenter des propositions de modifications de l'ordonnance.

En octobre 2003, le chef du DFF a fait parvenir à la Délégation des finances un projet, non encore approuvé par le Conseil fédéral, de modification de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération. Pour l'essentiel, le projet supprime la possibilité d'octroyer dans des cas exceptionnels, une indemnité supérieure à deux ou trois ans de salaire et abaisse le maximum «normal» d'indemnité à un an de salaire, tout en ménageant des exceptions. Il convient également de relever que la rente transitoire n'est pas financée par l'employeur. Les modifications portent sur l'art. 78, al. 3, let. b (rente complète), sur l'art. 79 ainsi que sur l'art. 5 (nouveau) de l'ordonnance relative à l'assurance des employés de l'administration fédérale dans la Caisse fédérale de pensions PUBLICA (RS 172.222.020).

Lors de sa sixième séance ordinaire, la Délégation des finances a approuvé ces propositions de modification. Etant donné que la question de l'indemnité de départ est réglée dans la loi sur le personnel de la Confédération, la Délégation des finances demande que, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une modification de la loi, une clause contractuelle fixe les modalités qui s'appliquent lorsque le bénéficiaire retrouve un nouvel emploi en dehors de la Confédération.

A la fin de l'exercice, la Délégation des finances a été informée qu'un cadre supérieur, engagé sur la base de l'ancienne ordonnance sur les rapports de services des secrétaires généraux et chefs de l'information des départements, avait été mis au bénéfice d'un contrat de travail individuel après l'entrée en vigueur de la nouvelle LPers, contrat prévoyant une indemnité de résiliation de service représentant

la garantie des prestations en vertu de l'art. 22 de la loi sur la CFP (RS 172.222.0) et de l'art. 71 de l'ordonnance relative à l'assurance dans le plan de base de la Caisse fédérale de pensions (OCFP 1; RS 172.222.034.1) n'est pas encore claire. Depuis le passage des assurés à la caisse PUBLICA le 1^{er} juin 2003, seuls les salaires jusqu'à environ 170 000 francs sont assurés conformément au principe de la primauté des prestations. La question de savoir si la partie du salaire qui dépasse 170 000 francs est également assurée conformément au principe de la primauté des prestations est encore controversée. Jusqu'à ce que cette question soit tirée au clair, les augmentations de salaire des cadres de l'administration fédérale seront octroyées sous forme de primes de fonction, celles-ci étant clairement assurées dans le cadre du plan complémentaire et, partant, conformément au principe de la primauté des cotisations.

Selon l'interprétation de la Délégation des finances, les augmentations de salaires de cadres du plus haut niveau hiérarchique ne sont plus assurées conformément au principe de la primauté des prestations.

5.1.2 Salaire des cadres des entreprises de la Confédération

La Délégation a déjà rendu compte des salaires des cadres des entreprises de la Confédération dans les rapports annuels 2001 (ch. 3.1.3) et 2002 (ch. 5.1.2).

Le 23 juin 2003, les Chambres fédérales ont adopté, presque à l'unanimité, la loi fédérale sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles convenues avec les cadres du plus haut niveau hiérarchique et les membres des organes dirigeants d'entreprises et d'établissements de la Confédération (loi sur les salaires des cadres). L'ordonnance correspondante sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles convenues avec les cadres du plus haut niveau hiérarchique et les membres des organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération (ordonnance sur les salaires des cadres; RS 172.220.12) est entrée en vigueur le 1^{er} février 2004.

Le champ d'application de l'ordonnance sur les salaires des cadres s'étend aux unités administratives, entreprises et établissements de la Confédération (y compris les entreprises régies par des lois spéciales: SUVA, Institut fédéral de la propriété intellectuelle et Swissmedic) assujettis aux textes législatifs et réglementaires applicables au personnel de la Confédération. L'ordonnance sur les salaires des cadres comporte les principes auxquels le Conseil fédéral doit se tenir pour ce qui concerne les prestations de l'employeur, l'évaluation des prestations et la rétrocession de revenus accessoires. En outre, cette ordonnance règle de manière contraignante la question des rapports et de la publication des informations en la matière.

Les entreprises et les établissements concernés sont tenus de remettre chaque année aux départements un rapport standardisé sur l'application de l'ordonnance sur les salaires des cadres établi à l'attention du Conseil fédéral et de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Chaque rapport standardisé indique en particulier le montant total des honoraires et des prestations annexes versés à l'organe de direction, la somme totale des rémunérations, les autres conditions contractuelles ainsi

que les activités accessoires autorisées par le Conseil fédéral. Les prestations versées à la présidence de l'organe de direction ainsi qu'au président de la direction sont présentées séparément. Les indications sont subdivisées en salaires, honoraires, bonifications et autres prestations annexes.

Ne tombant pas expressément sous le coup du champ matériel de l'ordonnance sur les salaires des cadres, la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) et la Banque nationale suisse (BNS) sont assujetties aux principes régissant ce domaine en vertu des ch. 3 et 6 de la loi sur les salaires des cadres. Il en va de même pour Swisscom qui, en tant qu'entreprise cotée en bourse, est soumise à des obligations limitées en matière d'informations (art. 6a, al. 6, LPers; RS 172.220.1).

Les entreprises sont soumises à une obligation d'informer et de publier les données relatives aux salaires des cadres dans leur rapport annuel ou dans un organe d'information comparable. Elles doivent également commenter les écarts par rapport aux chiffres de l'exercice précédent.

Dans une lettre adressée au Conseil fédéral, la Délégation des finances constate que la portée de l'ordonnance sur le salaire des cadres a été réduite sur un point décisif. Selon la version approuvée par le Conseil fédéral, le DFF peut, dans des cas dûment motivés, charger les départements concernés de soumettre certaines conditions du contrat au Conseil fédéral pour consultation. A l'origine, en exécution de la loi sur le salaire des cadres, le DFF avait prévu une obligation de consultation plus large. Le Conseil fédéral devait être consulté lorsque les salaires des cadres, les prestations pour la prévoyance professionnelle ou les indemnités de départ dépassaient un certain plafond.

A l'avenir, le DFF devra également veiller à ce que chaque entreprise concernée rédige son rapport sur l'évolution des salaires des cadres au cours de l'exercice clôturé avant la fin du mois de janvier de l'année suivante.

La Délégation des finances va continuer de suivre l'exécution de la loi et de l'ordonnance sur les salaires des cadres. Elle examinera dans quelle mesure l'ordonnance sur les salaires des cadres devra être modifiée pour correspondre à la volonté du législateur.

5.1.3 Représentants fédéraux siégeant dans des conseils d'administration

Depuis quelque 30 ans, la Délégation des finances reçoit chaque année la liste des représentants de l'administration siégeant dans des conseils d'administration de sociétés dans lesquelles la Confédération a directement ou indirectement des intérêts. Elle en discute chaque année avec le chef du Département fédéral des finances et le directeur de l'Office fédéral du personnel afin de s'assurer du respect du principe de la restitution à la caisse fédérale de la part des honoraires de conseil d'administration excédant 5 % du salaire perçu par l'agent fédéral. Il s'agit là d'une règle acceptée depuis longtemps par le Conseil fédéral, sur proposition de la Délégation des finances. Elle a fait ponctuellement état de cette affaire dans ses rapports annuels, la dernière fois, en 1999 (voir rapport d'activité 1999, ch. 3.1.2).

A la suite de la mise en vigueur de la nouvelle législation sur le personnel, la Délégation des finances a constaté en 2003, lorsqu'elle a pris connaissance de la liste de l'année précédente, qu'aux termes de l'art. 92 de l'ordonnance sur le personnel fédéral (OPers; RS 172.220.111.3), les employés siégeant pour le compte de la Confédération dans des conseils d'administration étaient astreints à restituer à la caisse fédérale les montants dépassant 110 % du revenu maximum de l'échelon A de la classe de salaire fixée dans leur contrat de travail. Avec cette nouvelle limite de 10 %, seuls trois des 22 employés figurant sur la liste sont astreints à restitution.

La Délégation des finances ne méconnaît certes pas que les fonctions de membres de conseil d'administration constituent des charges supplémentaires pour leur titulaire, mais elle a demandé au Conseil fédéral si, compte tenu de la situation financière de la Confédération, il ne serait pas opportun de maintenir la limite de restitution à 5 % ou d'adopter une autre solution forfaitaire plus favorable pour la Confédération. Par ailleurs, la liste remise à la Délégation des finances suscitait de nombreuses questions notamment concernant le calcul du montant à rétrocéder ou encore le motif de la titularisation de l'employé. C'est pourquoi elle a demandé à recevoir des éclaircissements sur ces questions.

Lors d'un entretien avec le chef du DFF, ce dernier a souligné que le Conseil fédéral entendait faire analyser cette affaire à la lumière des évolutions récentes dans le domaine. La Délégation des finances a alors fait valoir que la question des honoraires de conseils d'administration versés à des agents fédéraux doit être examinée dans une perspective d'égalité de traitement et sous l'angle de la responsabilité des administrateurs de sociétés. Il convient en effet de définir tout d'abord si chaque mandat de conseil d'administration fait partie intégrante du cahier des charges de l'employé, s'il est exercé afin de sauvegarder les intérêts de la Confédération et partant, s'il constitue une partie de l'activité exercée par l'agent au sein de la Confédération. Dans ce cas, la Délégation des finances estime que par principe, les honoraires touchés devraient être versés à la caisse fédérale. Par contre, l'employé devrait pouvoir bénéficier d'un supplément de salaire correspondant au surcroît de travail et à la responsabilité liée au mandat qu'il doit accomplir pour défendre les intérêts de la Confédération. Certains mandats très lourds devraient même justifier une exception aux règles ci-dessus ou une rémunération particulière. Il va de soi que dans ce cas, la Confédération doit assumer, au moins à titre indirect, la responsabilité d'administrateur de son employé. Quant aux mandats ne faisant pas partie intégrante du cahier des charges de l'employé fédéral, ils devraient être traités comme une activité accessoire sujette à autorisation mais pour laquelle la Confédération ne saurait assumer aucune responsabilité.

Après avoir examiné l'ensemble des questions soulevées, le Conseil fédéral a proposé d'en rester à la situation actuelle, les distinctions demandées par la Délégation des finances étant difficiles à appliquer. Par ailleurs, il estime que la restitution intégrale des honoraires va à l'encontre de la politique suivie depuis de nombreuses années. Enfin, la solution d'octroyer un supplément de salaire s'avérerait plus coûteuse, en raison des cotisations à verser à la caisse de pensions.

En considération des responsabilités de la Confédération doit assumer en vertu du droit des sociétés, la Délégation des finances reste persuadée que le Conseil fédéral devrait se donner une politique de représentation dans les conseils d'administration claire, selon des critères d'opportunité à définir. Dans cette perspective, elle poursuivra le dialogue avec le Conseil fédéral.

5.2 Crédits

5.2.1 Aperçu des crédits urgents approuvés

Au cours de l'exercice sous revue également, la Délégation des finances a poursuivi sa politique restrictive en matière d'évaluation de crédits supplémentaires. Le nombre de demandes de crédit de paiement a reculé à 24 (33 au cours de l'exercice précédent). En cas d'urgence, la Délégation peut, en lieu et place du Parlement, approuver des dépenses pour les quelles le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas ou lorsque que le crédit d'engagement n'est pas ouvert (respectivement art. 18, al. 1, et art. 31, al. 3, LFC; RS 611.0). En 2003, le Conseil fédéral a demandé la procédure d'urgence pour 24 crédits de paiement et deux crédits d'engagement. Une demande de crédit supplémentaire a été retirée avant d'avoir été examinée par la Délégation des finances.

Le recours à la procédure d'urgence doit être justifié de manière détaillée dans chaque cas. La Délégation des finances exige des preuves indiquant que la disponibilité du crédit dans les plus brefs délais est impérative et qu'il n'est pas possible d'attendre que le Parlement adopte le supplément ordinaire au budget I ou II. En outre, il convient de vérifier si le besoin de crédit était déjà prévisible lors de l'établissement du budget. Il s'agit en effet d'éviter que l'administration n'obtienne des moyens plus aisément par la voie du crédit supplémentaire que par celle du budget ordinaire. La plus grande retenue est de mise pour les crédits supplémentaires qui portent sur les rubriques budgétaires dont les montants ont été réduits. Dans de tels cas, un exposé détaillé des motifs doit être exigé pour d'éventuelles dépenses qui dépasseraient la limite autorisée par les Chambres. En outre, la procédure d'urgence ne doit pas permettre de contourner le plafonnement des dépenses.

Le tableau 2 montre l'évolution des crédits supplémentaires octroyés au cours de ces onze dernières années ainsi que la part des crédits de paiement octroyés en procédure d'urgence par la Délégation des finances (crédits provisoires ordinaires).

Evolution des crédits supplémentaires de 1993 à 2003

Année	Crédits supplémentaires (en millions de francs)	En % par rapport au budget	Approuvés par la Délégation des finances (en millions de francs)	En % du montant total des crédits supplémentaires
1993	2942	7,4	828*	28
1994	731	1,7	237	32
1995	648	1,5	195	30
1996	1704	3,9	169	10
1997	1552	3,5	371	24
1998	764	1,6	345	45
1999	962	2,1	532	55
2000	641	1,4	210	33
2001	2968	6,1	1925**	65
2002	1250	2,4	584	47
2003	684	1,3	424	62

* dont 0,6 milliard de francs pour l'assurance-chômage

** dont 1,248 milliard de francs pour l'aviation civile

Malgré sa politique restrictive en matière de crédits supplémentaires, la Délégation des finances n'a eu d'autre choix que de libérer immédiatement 62 % des montants supplémentaires demandés. En 2003, la Délégation des finances a, au total, accordé 24 avances sur des crédits supplémentaires pour un montant de 424 millions de francs. Contrairement à ce qui a été le cas en 2002, elle n'a pas été amenée à refuser de demande de crédit de paiement. Le montant le plus élevé qui a été octroyé a atteint 100 millions de francs. Il s'agissait d'un crédit supplémentaire pour la réduction individuelle de primes dans l'assurance-maladie. Malgré ce crédit supplémentaire, le plafond fixé pour la réduction de primes n'a pas été dépassé. La raison de cette demande de crédit vient du fait que plusieurs cantons ont demandé plus de moyens, moyens auxquels ils avaient droit en vertu des bases légales en vigueur.

Deux demandes de crédits additionnels (art. 31, al. 3, LFC) concernaient des engagements éventuels pour des paiements liés à de possibles demandes en réparation suite à la collision aérienne au-dessus du lac de Constance (15 millions de francs) ainsi que des engagements pour des subventions de construction dans le domaine de la formation professionnelle (50 millions de francs).

En 2001, l'ampleur des crédits que la Délégation avait été appelée à accorder en procédure d'urgence a atteint un niveau particulièrement important en raison des problèmes qui ont agité l'aviation civile. Ces décisions de la Délégation des finances ont provoqué des interventions parlementaires. La Commission des institutions politiques du Conseil national a rédigé un rapport relatif à l'initiative parlementaire du groupe UDC (01.462) que le Conseil national traitera en 2004 (voir ch. 3.1).

5.2.2

Frais de sécurité occasionnés par le sommet du G8 à Evian

Les chefs d'Etat et de gouvernement des sept pays les plus industrialisés et de la Russie (G8) ont été invités par le président français à participer au sommet qui a eu lieu du 1^{er} au 3 juin 2003 à Evian-les-Bains. Fin juillet 2002 déjà, le président de la Confédération Kaspar Villiger avait assuré le président français Jacques Chirac de l'appui de la Suisse. C'est pourquoi les cantons de Genève, de Vaud et du Valais ont demandé l'aide de la Confédération.

Le 28 avril 2003, pour pouvoir couvrir ces frais supplémentaires non budgétisés, la Délégation des finances a, sur proposition du Conseil fédéral, octroyé un crédit supplémentaire d'environ de 21,5 millions de francs. Le 25 août 2003, elle a encore autorisé un crédit supplémentaire de près de 4,05 millions de francs pour couvrir les frais découlant du recours par les cantons mentionnés à des forces de police allemandes appelées en renfort. Au total, la Délégation des finances a ainsi octroyé 25,6 millions de francs pour le sommet du G8. Le tableau 3 ci-après présente ces frais supplémentaires de manière plus détaillée:

Tableau 3

Frais supplémentaires occasionnés par le sommet du G8

Forme de prestations de la Confédération	Montant en francs	Budget ordinaire/supplément
Indemnisation forfaitaire des cantons	14 000 000	Supplément
Engagement intercantonal de police	5 800 000	Supplément
Excédent de dépenses max. DFAE	131 000	Supplément
Excédent de dépenses max. DFJP	50 000	Supplément
Excédent de dépenses max. DFF (Cgfr)	1 600 000	Supplément
Indemnisation pour les forces de police allemandes	4 050 000	Supplément
Total des moyens octroyés par la Délégation des finances	25 631 000	

Pour effectuer les opérations de paiement, l'Administration fédérale des finances a ouvert la rubrique de crédit 201.3600.376 «Sommet du G8 à Evian: frais de sécurité». Par la suite, les divers crédits de paiement demandés sous forme de suppléments et les paiements correspondants ont été passés de manière centralisée par cette nouvelle rubrique (à ce sujet, voir également ch. 5.2.3, article budgétaire pour le WEF).

A remarquer que les quelque 25,6 millions de francs autorisés par la Délégation des finances ne couvrent pas l'ensemble des frais que le sommet du G8 a occasionnés pour la Confédération. Il faut en particulier souligner la somme d'environ 3,3 millions de francs que le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a demandé dans le cadre de la procédure ordinaire de demande de crédits supplémentaires pour les engagements subsidiaires de

l'armée. Il faut encore ajouter d'autres prestations telles que le prêt de matériel militaire ou des engagements subventionnés de la protection civile que la Confédération a fournies à titre gratuit. A noter cependant que les informations ci-dessus ne constituent qu'un bilan intermédiaire étant donné que les frais occasionnés par le sommet du G8 n'ont pas encore fait l'objet d'un décompte final dans les délais du supplément ordinaire au budget II/2003.

5.2.3 Article budgétaire pour le WEF

En 2001, la Délégation des finances avait déjà constaté, non sans une certaine inquiétude, que les frais de sécurité occasionnés par le World Economic Forum (WEF) de Davos augmentent d'année en année et que les coûts à la charge de la Confédération font régulièrement l'objet de demandes de crédits supplémentaires.

Ces coûts, bien que récurrents, sont imputés à des articles budgétaires les plus divers. Pour cette raison, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de rendre transparente la budgétisation de l'ensemble des coûts occasionnés par le WEF. Après un long échange de correspondance, ses efforts ont abouti à l'ouverture d'un nouvel article budgétaire global intitulé «World Economic Forum (WEF) de Davos». Ce nouvel article budgétaire s'inspire du modèle appliqué aux frais de sécurité occasionnés par le sommet du G8 à Evian dont la rubrique figure dans les comptes du DFE (seco) et est gérée de manière centralisée par le DFAE. Il faut toutefois souligner que, pour diverses raisons, cette manière de faire ne permet pas de consolider tous les coûts occasionnés par le WEF qui incombent à la Confédération et aux entreprises qui lui sont proches. Les coûts qui n'apparaîtront pas dans ce nouvel article budgétaire global seront à l'avenir présentés dans la partie explicative du message concernant le budget et de celui concernant le compte d'Etat.

6 Autres contrôles effectués dans les départements

6.1 Autorités et tribunaux

6.1.1 Efficacité des inspections des finances

Aux termes de l'art. 11, al. 2, de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (loi fédérale sur le contrôle des finances, LCF; RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) s'assure de l'efficacité des contrôles effectués par les inspections des finances (IF).

Au cours des deux dernières années, le CDF a examiné les activités de contrôle des 18 IF de l'administration fédérale. Il en a rendu compte dans son rapport annuel (voir rapport du CDF 2003, ch. 7.2.) et a informé régulièrement la Délégation des finances de ses travaux. L'examen du CDF, qui revêtait un caractère comparatif, a porté sur la position institutionnelle, la mission, le domaine de contrôle, l'effectif du personnel et les qualifications de celui-ci, le programme de travail et les résultats ainsi que le rapport et les contrôles subséquents de chaque IF.

Dans son rapport global du 24 mars 2003, le CDF a pu conclure que les IF de l'administration fédérale remplissent, pour la plus grande part, les conditions nécessaires à une activité de contrôle efficace. Les règlements des IF comportent des

définitions claires de leur mission. Le personnel dispose de la formation requise et souvent d'une longue expérience. La dotation insuffisante en personnel constitue l'un des points faibles des IF. Par ailleurs, ceux-ci sont souvent appelés à assumer pour la direction de l'office des tâches spéciales qui sortent de leur mission au sens strict. De même, les analyses de risque ne sont pas exécutées d'une façon systématique et il y a des lacunes dans la définition des procédures.

Le CDF a porté à la connaissance de la Délégation des finances, qui en a pris acte, les recommandations qui découlaient de ses conclusions, comme le relèvement des effectifs à trois postes par IF au minimum, la concentration des IF sur leur mission de contrôle ou une planification orientée davantage vers l'analyse des risques. Le CDF envisage pour sa part d'améliorer la formation des agents des IF. Il leur fournira notamment un appui renforcé lors de l'introduction d'armée XXI et du nouveau modèle comptable de la Confédération.

La Délégation des finances a appris que l'inspection interne de la caisse de pensions sera supprimée à l'occasion du transfert de la CFP à PUBLICA. Elle attend que les tâches de surveillance n'en soient pas affectées.

6.2 Département fédéral des affaires étrangères

6.2.1 Visite auprès de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI)

La Délégation des finances a été plusieurs fois amenée à traiter des demandes de crédits urgents pour la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). Celle-ci lui fait d'ailleurs régulièrement parvenir ses lettres d'informations. En avril dernier, la section 2 de la Délégation des finances s'est rendue à Genève pour effectuer une visite d'information au siège de la FIPOI.

La FIPOI est une fondation de droit privé qui ne poursuit aucun but lucratif. Elle a été créée en 1964, conjointement par la Confédération et l'Etat de Genève, afin de mettre à la disposition des organisations internationales qui ont leur siège à Genève ou qui y tiennent des conférences internationales, les facilités immobilières dont elles ont besoin. Les organes de la FIPOI sont le conseil de fondation, la direction et l'administration, la commission des finances, la commission technique et l'organe de contrôle. La Confédération soutient la FIPOI au moyen d'aides financières (prêts, contributions à fonds perdus) et le canton de Genève met gratuitement du terrain à sa disposition. En vertu de l'art. 1 de la loi fédérale concernant les aides financières à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève (RS 617), la Confédération peut lui accorder des prêts sans intérêts. Ces prêts doivent être remboursés dans un délai de 50 ans au plus. Depuis sa fondation jusqu'au 31 décembre 2001, la Confédération a accordé à la FIPOI des prêts pour un montant total de 902 millions de francs. Sur ces prêts, pour la même période, la FIPOI a versé au total 466 millions de francs à la Confédération à titre d'intérêts et de remboursements. Au 31 décembre 2001, la valeur d'assurance-incendie du patrimoine de la FIPOI se montait à 549 millions de francs.

La défense des intérêts de la Confédération est assurée par la Section organisations internationales et politique d'accueil de la Division politique III du DFAE en collaboration étroite avec l'Administration fédérale des finances (AFF) et l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Le DFAE, l'AFF et l'OFCL ont chacun un représentant au sein du conseil de la FIPOI..

La FIPOI travaille dans des conditions spéciales. Le domaine de l'accueil d'organisations internationales est, d'une part, marqué par une très forte concurrence internationale. De nombreux pays investissent des sommes très importantes pour attirer des organisations internationales. Sans concessions dans ce domaine et sans offre concurrentielle, la Suisse ne peut pas attirer de nouvelles organisations, voire empêcher le départ de certaines organisations attirées par des pays offrant de meilleures conditions. D'autre part, les besoins de la FIPOI sont aussi confrontés à la situation des finances fédérales.

La FIPOI distingue trois catégories d'immeubles. Chaque catégorie connaît des problèmes spécifiques.

Catégorie 1 (situation «normale»): Le bâtiment appartient à une grande organisation internationale et est financé au moyen d'un prêt de la Confédération à la FIPOI (comme c'est le cas pour l'Organisation mondiale de santé, OMS). L'organisation internationale est propriétaire de l'immeuble. La FIPOI assume un certain nombre de tâches de gestion.

Catégorie 2: La FIPOI est propriétaire de l'immeuble (comme c'est le cas du bâtiment administratif de Montbrillant) et le loue à une organisation internationale. Pour cette catégorie d'immeubles, la FIPOI doit fixer les locations de manière à pouvoir effectuer les rénovations importantes. Dans le cas contraire, la Confédération risque, à travers la FIPOI, d'accorder involontairement un soutien redondant aux organisations internationales.

Catégorie 3: La FIPOI gère l'immeuble pour un tiers (par exemple pour la Confédération ou le canton de Genève). Dans ce cas de figure, la FIPOI est considérée comme une entreprise du marché qui, parce qu'elle est concurrentielle, assume un certain nombre de tâches pour le tiers propriétaire.

La détermination des provisions et des réserves, qui ont augmenté au cours de temps, pose quelques problèmes. Jusque-là, il n'y avait cependant pas de directives et de critères clairs régissant leur constitution et leur dissolution. La Délégation des finances estime que certains postes du bilan de la FIPOI n'étaient pas suffisamment clairs. A cet égard, elle s'est également posé la question de la présentation des prêts FIPOI au bilan de la Confédération. Le nouveau modèle de comptes de la Confédération devrait apporter plus de clarté dans ce domaine. Il faudra procéder à une réévaluation des valeurs lors du passage au nouveau modèle de comptes. La Délégation des finances attend que cette réévaluation soit effectuée en fonction de critères clairement définis.

Dans un cas, les dispositions légales n'ont pas été complètement respectées. La Confédération a fait don à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) du Centre William Rappard (CWR) et s'est engagée à prendre en charge les frais d'entretien périodique du bâtiment et à financer les frais des travaux de rénovation du bâtiment. Pour des raisons pratiques, l'entretien périodique financé par la Confédération a été confié à la FIPOI. Pour des raisons budgétaires, des montants fixes sont versés à la FIPOI. Ces montants sont acceptés via le budget de la Confédération. Il arrive

cependant que les montants versés dépassent les coûts effectifs, ce qui constitue une infraction à l'art. 14, al. 1, de la loi sur les subventions (LSu; RS 616.1) qui stipule que sont prises en compte uniquement les dépenses effectivement supportées et absolument nécessaires à un accomplissement approprié de la tâche. La FIPOI et le DFAE sont conscients de cette problématique. Les éventuels excédents doivent être remboursés dans l'année qui suit leur encaissement au service qui accorde la subvention.

Lors de la vente de l'un des immeubles de la FIPOI, une partie du produit de la vente a été mis à la disposition du CERN. Selon la Délégation des finances, il ne faut pas que des décisions financières d'une telle portée soient prises sans passer par les organes parlementaires compétents et cela même si, comme dans le cas concret, il y avait de bonnes raisons pour avoir choisi cette manière de procéder et que la légalité de l'opération avait été préalablement examinée. La responsable du DFAE est d'accord avec cette appréciation.

La Délégation des finances s'est également demandé ce qu'il arriverait si une organisation internationale occupant un bâtiment lui appartenant mais financé par la FIPOI quittait Genève. Pour ce qui est du CWR, la FIPOI possède un droit de préemption. Dans ce cas de figure, l'OMC ne pourrait pas vendre l'immeuble à un tiers. Un tel droit n'a cependant pas été prévu pour les autres immeubles concernés.

Une autre question s'est également posée: Que se passerait-il en cas – très improbable en pratique – de faillite d'une organisation internationale? La Délégation a posé cette question à la responsable du DFAE. Il est apparu que, dans un tel cas de figure, bien des points ne sont pas réglés puisqu'il n'y a pas de procédure de faillite internationale. En outre, les organisations internationales sont protégées par une série de privilèges et d'immunités. De plus, les organisations internationales concluent les contrats de prêts avec la FIPOI et non avec la Confédération. Celle-ci doit tout de même assumer un risque de défaillance même si la probabilité d'un tel scénario est très faible.

Lors de sa séance du 28 novembre 2003, le conseil de fondation a adopté une révision des statuts permettant désormais à la FIPOI de travailler sur le territoire du canton de Vaud dans des cas bien déterminés. Le Conseil fédéral a approuvé cette décision.

La Délégation des finances est d'avis qu'en cas d'adhésion du canton de Vaud à la FIPOI, il faudrait établir un décompte des prestations fournies jusque-là par la Confédération et le canton de Genève.

La Délégation des finances a présenté à la responsable du DFAE un rapport succinct portant sur ses constatations et contenant quelques recommandations. Le DFAE et la FIPOI en ont pris connaissance et en ont approuvé les conclusions. Ils ont pris les mesures qui s'imposent. Informée par les lettres d'informations de la FIPOI, la Délégation continuera de suivre l'évolution de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales.

6.3

Département fédéral de l'intérieur

6.3.1

Haute surveillance sur le domaine des EPF

A l'occasion de son rapport concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2000, la Délégation des finances avait déjà insisté pour que certaines questions concernant les finances soient réglées avant le début des délibérations relatives à la modification de la loi fédérale sur les écoles polytechniques fédérales (loi sur les EPF; RS 414.110). Un rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) du 15 octobre 2002 sur le transfert du domaine des EPF dans le 3^e cercle a toutefois montré à la Délégation des finances que le projet de révision partielle de la loi sur les EPF avait été transmis au Parlement alors même qu'un bon nombre des problèmes constatés par le CDF n'avaient pas été réglés. Un groupe de travail mixte constitué de représentants du domaine des EPF, du CDF et de l'Administration fédérale des finances (AFF) a été institué afin de présenter des propositions permettant de résoudre les problèmes en suspens. Au début de l'exercice sous revue, les problèmes concernaient avant tout les domaines suivants:

- liens entre les comptes / trésorerie / trafic des paiements
- «professeurs relevant de l'ancien droit»
- transfert de biens meubles
- gestion des risques

Fin 2003, la Délégation des finances a constaté que des solutions avaient été trouvées dans les trois premiers domaines. En revanche, les parties représentées au sein du groupe de travail n'ont pas pu se mettre d'accord sur la question de la gestion des risques. La question de savoir si les conséquences de la réalisation de risques doivent être supportées par la Confédération ou le domaine des EPF était notamment controversée. Pour cette raison, le Conseil fédéral a décidé d'exclure les dispositions relatives à la réparation des dommages de la modification de l'ordonnance sur le domaine des EPF (RS 414.110.3) et de charger le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le Département fédéral des finances (DFF) d'examiner la question de la prise en charge des frais découlant de dommages propres et à des tiers avant le 30 juin 2004. Dans la perspective de cet examen, la Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à édicter des dispositions réglant la question de la prise en charge des dommages du domaine des EPF alignées sur les objectifs de la politique financière de la Confédération et incitant le plus possible les différentes institutions des EPF à minimiser leurs risques.

La Délégation des finances s'est également renseignée sur les modalités de participation des EPF au rachat dans la caisse de pensions ainsi qu'aux prestations de sortie en cas de départ prématuré. Au cours de ces deux dernières années, les écoles polytechniques fédérales ont consacré 6,6 millions de francs à titre de part patronale au rachat de professeurs étrangers dans la prévoyance professionnelle. Durant la même période, quatre personnes, pour qui les EPF ont participé à hauteur de 113 300 francs au rachat dans la caisse de pensions, ont quitté les EPF avant dix ans de service. A l'échéance de ce délai, la personne qui quitte une EPF pour s'établir à l'étranger peut intégralement conserver cette part patronale versée par les EPF.

Au cours de l'exercice sous revue, un objet qui faisait le mécontentement de la Délégation des finances depuis 1997 a enfin pu être liquidé. Il s'agit du dossier relatif aux matériaux d'essai qui ont été détachés du Laboratoire fédéral d'essais des

matériaux et de recherches (LFEM) par la création de la société de droit privé «Matériaux d'essai EMPA SA». La reprise des affaires liées au marché des matériaux d'essai par un centre de profit a été au cœur d'une longue controverse quant à la somme à verser à la Confédération. La récente intervention de la Délégation des finances est pour beaucoup dans la décision du LFEM qui, en octobre 2003, s'est finalement déclaré d'accord de verser un million de francs à la caisse fédérale au titre d'indemnisation pour la privatisation des matériaux d'essai.

La Délégation des finances invite le Département fédéral de l'intérieur (DFI) à renforcer la surveillance qu'il est tenu d'exercer sur le domaine des EPF et, plus particulièrement, à veiller à ce que des branches profitables ne soient pas détachées du domaine des EPF aux dépenses de la caisse fédérale.

6.3.2 Visite d'information auprès du Secrétariat général du DFI

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (SG DFI). D'une manière générale, la Délégation des finances a constaté que les moyens consacrés au controlling sont relativement modestes alors qu'il s'agit d'un domaine qui gagne constamment en importance. En ce qui concerne plus particulièrement la surveillance financière, la délégation a constaté que le DFI ne dispose que de très peu d'inspections des finances. Elle a transmis son observation au Contrôle fédéral des finances (CDF) en le priant d'examiner la situation. Quant au personnel, la délégation a constaté qu'un nouvel instrument – l'analyse des postes de travail – doit permettre de contribuer au réexamen des tâches lorsqu'un poste de travail devient vacant. La Délégation des finances a en outre pris connaissance du fait que la structure et les questions de surveillance spécifiques au domaine de la formation et de la recherche faisaient l'objet d'un examen aussi bien à l'échelon du DFI qu'à celui du Conseil fédéral.

La Délégation des finances s'est également informée sur le très large champ d'activité de l'autorité fédérale de surveillance des fondations. Le transfert de tâches fédérales à des fondations – entités juridiquement peu flexibles – peut être à l'origine de tâches et, partant, de dépenses décidées sans que le Parlement ait été consulté. Il s'agit là d'un problème délicat puisqu'il remet en cause la souveraineté budgétaire du Parlement. La Délégation des finances a également pris connaissance du point de vue de l'autorité fédérale de surveillance des fondations au sujet de la problématique des représentants de la Confédération siégeant au sein de fondations qui lui sont liées et de l'indépendance de l'autorité fédérale de surveillance. Elle est satisfaite de la réglementation décidée en la matière. La Délégation des finances s'est encore renseignée sur les nouveaux défis auxquels l'autorité fédérale de surveillance des fondations pourrait être confrontée selon l'issue de la révision du droit des fondations et de la loi sur l'établissement des comptes.

La Délégation des finances invite le Département fédéral de l'intérieur à veiller à disposer de suffisamment de ressources pour assumer, d'une manière générale, les nombreuses tâches en matière de controlling qui incombent au Secrétariat général, notamment pour les tâches de surveillance spécifiques de l'autorité fédérale de surveillance des fondations.

6.4 Département fédéral de justice et police

6.4.1 Visite d'information auprès de l'Office fédéral des réfugiés

Lors de sa visite d'information auprès de l'Office fédéral des réfugiés (ODR), la Délégation des finances s'est tout particulièrement intéressée au nouveau modèle de financement par forfaits globaux. Ce modèle a pour but de faire respecter la volonté du législateur au moyen d'incitations financières. La Délégation des finances estime que la fonction de pilotage constitue l'argument principal du passage à un financement par forfaits globaux. L'ODR espère que cette mesure augmentera l'efficacité des administrations fédérale et cantonales et aura un effet positif sur l'ensemble des dépenses publiques en raison du raccourcissement de la durée des procédures d'asile. Les éventuels allègements administratifs n'ont en revanche pas été chiffrés. Etant donné que ce nouveau système incitatif permet d'espérer des améliorations non seulement administratives, mais encore structurelles, la Délégation des finances estime qu'une mise en œuvre au moins à titre d'essai se justifie même si les éventuels allègements ne peuvent pas encore être évalués et que certains cantons émettent des réserves de nature financière et politique. En outre, la Délégation des finances salue ce nouveau modèle de financement qui tient compte du manque de ressources parce qu'il attire également l'attention des personnes qui espèrent tirer parti de la procédure d'asile pour s'installer en Suisse pendant un certain temps.

La Délégation des finances a pris connaissance du fait que l'ODR entend respecter les objectifs du programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03), en ce qui concerne la suppression des prestations d'assistance aux requérants d'asile dont la demande a été rejetée définitivement. Sur la base des données et des prévisions présentées par l'ODR, la Délégation des finances est parvenue à la conclusion que la voie qu'il propose est pour le moins acceptable, cela d'autant plus que la solution de remplacement consisterait en la mise en place de camps d'internement, ce qui est tout simplement indéfendable, tant financièrement que du point de vue des droits fondamentaux.

La Délégation des finances a également pris connaissance d'un projet de gestion des risques que l'ODR est en train de réaliser. La première phase comporte une analyse complète des risques. La Délégation des finances a constaté que l'approche de l'ODR se distingue à la fois de l'approche globale à la base des analyses de risque du Contrôle fédéral des finances (CDF) et de l'analyse spécifique des risques au sens strict. A partir de ce constat et dans la perspective de l'analyse de risque permanente effectuée à l'échelon du Conseil fédéral, la Délégation des finances a demandé à être tenue au courant de l'évolution du projet de gestion des risques de l'ODR.

La Délégation des finances salue les travaux entrepris par l'ODR dans le domaine de la gestion des risques. Elle estime que ces efforts constituent un élément de plus permettant à cet office d'une part de développer des mesures d'économie innovatrices et, d'autre part, de renforcer son engagement public en faveur de son mandat humanitaire.

6.4.2 Participation aux coûts des cantons accueillant les nouveaux tribunaux fédéraux

Le 17 septembre 2002, la Délégation des finances a accepté une demande de crédit provisoire ordinaire du Conseil fédéral d'un montant de 250 000 francs en faveur de l'organisation du projet de mise en place des nouveaux tribunaux fédéraux. Le Conseil fédéral a invité les cantons de Saint-Gall et du Tessin à accorder un soutien financier à la construction des nouveaux tribunaux fédéraux équivalent à celui que les cantons de Fribourg et d'Argovie avaient promis pour le cas où ils auraient été choisis.

Au vu de l'importance des charges financières pour la Confédération – le plan financier 2004 à 2006 prévoit 78 millions de francs pour les nouveaux tribunaux fédéraux – la Délégation des finances avait invité le Département fédéral de justice et police (DFJP) à insister lors des négociations avec les cantons d'accueil pour qu'ils concrétisent leurs promesses.

Le 3 juillet 2002, le Conseil fédéral a chargé l'organisation du projet de construction des nouveaux tribunaux fédéraux et l'Office fédéral des constructions et de la logistique de négocier un accord financier avec les cantons de Saint-Gall et du Tessin. Le Conseil fédéral a fixé les objectifs suivants:

1. Les cantons d'accueil mettent le terrain à la disposition de la Confédération et participent de manière appropriée aux frais de construction des bâtiments, avec comme objectif une participation de 50 % aux coûts totaux.
2. Les participations des cantons de Saint-Gall et du Tessin doivent correspondre à un pourcentage équivalent des coûts totaux de la construction des bâtiments respectifs.
3. Les accords avec les cantons de Saint-Gall et du Tessin doivent être conçus de manière à ce que la marge de manœuvre de la Confédération ne soit pas restreinte en cas d'évolution future des besoins.

Le 19 décembre 2003, le Conseil fédéral a approuvé la déclaration d'intention commune entre la Confédération et les cantons de Saint-Gall et du Tessin. Le DFF et le DFJP ont été habilités à négocier les contrats sur cette base avec les cantons de Saint-Gall et du Tessin.

Sur le volume total des investissements nécessaires pour la construction du tribunal administratif fédéral qui, d'après les estimations actuelles, se monte à 82 millions de francs, le canton de Saint-Gall versera une contribution financière d'environ 43 %. La contribution du canton du Tessin est équivalente pour un volume d'investissement total de 45 millions de francs. C'est avec déception que la Délégation des

finances constate que la participation financière des cantons est nettement inférieure à l'objectif qui avait été défini par le Conseil fédéral.

La Délégation des finances s'est en outre renseignée sur les mesures de politique du personnel qui ont été prévues pour accompagner la phase transitoire de dissolution des commissions de recours et de mise en place du Tribunal administratif fédéral. Le concept des mesures est encore en cours d'élaboration. La Délégation des finances se prononcera à ce sujet et se référera à des expériences et des points de comparaison de précédentes restructurations au sein de l'administration fédérale.

La Délégation des finances va continuer de surveiller les effets du transfert vers les nouveaux tribunaux fédéraux et examinera plus particulièrement mesures prises dans le domaine du personnel.

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

6.5.1 Gestion financière du projet SATOS/Onyx

Le Conseil fédéral a décidé en 1997 de développer un projet d'interception des communications par satellite. Ce système, appelé Onyx (anciennement SATOS), permet de capter les communications internationales, civiles et militaires, qui transitent par satellite. Il fournit aux autorités supérieures de la Confédération des informations importantes pour l'appréciation et la prise de décision en matière de politique de sécurité. Onyx permet une surveillance de masse des communications. Il permet de collecter des informations utiles, notamment pour la lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive (ADM) ou contre le terrorisme international. Onyx est entré en service en avril 2000 et fonctionne actuellement de manière expérimentale. Il entrera en phase opérationnelle dans le courant l'année 2004 et sera en exploitation complète vers fin 2005/début 2006.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a remis à la Délégation des finances un rapport sur le projet SATOS/Onyx. Ce rapport montre que les coûts du projet seront nettement plus élevés que ce qui avait été estimé au début du projet. A cet égard, le CDF a relevé que, lors du démarrage du projet, les estimations de coûts qui avaient été présentées au Conseil fédéral en tant que base de décision n'étaient pas suffisamment fondées et que les risques du projet avaient été trop peu mis en évidence. La raison de la sous-estimation des coûts découle du fait que, lors de la phase initiale, de nombreux paramètres fondamentaux du projet n'étaient pas encore connus et que les offres des fournisseurs n'étaient pas encore disponibles. Les coûts respectent les estimations qui ont été faites dès que ces offres ont été connues. Le rapport du CDF a également relevé l'organisation particulière du projet. Au lieu de mettre en place un groupe de projet, le DDPS l'a intégré dans la ligne.

La Délégation des finances a décidé de demander au DDPS de fournir un historique du projet ainsi qu'une vue d'ensemble des crédits octroyés et des coûts du projet. Lors d'une séance, la Délégation des finances s'est entretenue du projet Onyx avec des représentants du DDPS. Selon le DDPS, cette augmentation importante s'explique du fait que le système constitue une innovation technique et que, au

départ, les coûts ont dû être estimés sans même pouvoir se baser sur des offres. Il n'y a d'ailleurs que très peu d'entreprises qui travaillent dans ce domaine.

Pour la Délégation des finances, l'exemple du projet SATOS est révélateur de certaines faiblesses liées à l'octroi de crédits pour des projets devant être protégés par le secret. Ce secret est la raison invoquée pour expliquer l'impossibilité de fournir les informations usuelles aux organes parlementaires et au public. Ainsi, ni la Délégation des finances, ni les commissions des finances n'ont été en mesure de se rendre compte de cette forte augmentation des coûts. Cela est principalement dû au fait que les crédits n'ont pas été demandés dans le cadre d'un programme d'armement mais sous diverses catégories de crédits d'engagement.

La Délégation des finances s'est donc renseignée auprès du Conseil fédéral sur la manière de procéder pour les crédits de ce genre et a voulu savoir si d'autres projets de même nature et financés à la manière du projet Onyx étaient en cours. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a indiqué que tel n'était pas le cas et qu'il n'existe pas non plus de procédure particulière pour les demandes de crédits en faveur de projets confidentiels et que les organes parlementaires en étaient toujours informés ouvertement. Cela étant, les demandes de crédits pour des projets confidentiels sont toujours présentées de manière à éviter que tout un chacun puisse les identifier comme telles. En fait, des crédits pour le projet SATOS 3 ont été demandés par le biais du message sur l'immobilier militaire (message sur l'immobilier militaire 2000; FF 1999 7807). En outre, d'autres parts du crédit ont encore été réparties sur différentes rubriques de crédit, ce qui exige des efforts particuliers de la part des organes de surveillance financière qui doivent se faire une idée d'ensemble des coûts d'un tel projet. Cela étant, le DDPS présente ouvertement les coûts de ce projet à la Délégation des finances.

Par ailleurs, la Délégation des commissions de gestion qui, sur mandat des Chambres fédérales, exerce la haute surveillance sur les activités de la Confédération dans le domaine de la sécurité de l'Etat et du renseignement, se penche sur ce projet depuis janvier 1999. Elle a publié un rapport circonstancié sur ses constatations, rapport dans lequel elle souligne ces problèmes et présente des recommandations correspondantes (voir le rapport de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 10 novembre 2003 sur le système d'interception des communications par satellite du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports [projet « Onyx »]). La Délégation des commissions de gestion et la Délégation des finances exercent sur les domaines incombant à leur responsabilité en vertu de la loi sur le Parlement une surveillance orientée en fonction de la nature de leurs missions respectives. Elles vont coordonner leurs travaux afin d'assurer l'exercice de la haute surveillance parlementaire sur ce projet délicat. Une fois que la Délégation des commissions de gestion se sera penchée sur l'exploitation du système, la Délégation des finances abordera également la question du rapport coûts / avantages du système Onyx.

La Délégation des finances va continuer de s'intéresser de près au projet Onyx et suivra l'évolution des coûts avec attention.

Polycom est le projet de mise en place sur l'ensemble du territoire suisse d'un réseau de radiocommunication à l'abri des écoutes et reliant entre elles les autorités et organisations militaires et civiles dans les domaines de la sécurité et des secours (police, Corps des gardes-frontière, armée, pompiers, services de sauvetage). Le réseau Polycom est construit à partir de réseaux régionaux exploités par des utilisateurs. La technique utilisée est celle du réseau radioélectrique à ressources partagées TETRAPOL. Chaque réseau intégré à l'ensemble doit répondre à des exigences minimales prédéfinies. Il est mis en place et financé par ses utilisateurs. Dans ce système, les différentes parties du réseau sont techniquement connectées entre elles et l'ensemble est géré et exploité à l'échelon national. Les divers utilisateurs sont responsables de l'acquisition et du financement de leurs propres appareils de radio-communication.

Le projet Polycom a été démarré en 1996. Bon nombre de cantons dont les réseaux de radiocommunication n'étaient plus à l'abri des écoutes se sont approchés de la Confédération et ont suggéré la création d'un nouveau réseau couvrant l'ensemble du territoire suisse. Le Conseil fédéral est entré en matière sur cette demande. Le 21 février 2001, il a approuvé le principe d'un financement commun par la Confédération, les cantons et les organismes concernés. Depuis lors, la Principauté du Liechtenstein s'est également jointe au projet. L'objectif initial était d'achever sa réalisation en 2010.

La Délégation des finances s'intéresse de près à la mise en œuvre et au financement de Polycom depuis 2002 (voir rapport de la Délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2002, ch. 6.5.2). Il va de soi que l'intérêt de la Délégation des finances porte sur la participation de la Confédération à ce projet. Le 19 septembre 2002, la Délégation des finances s'est déjà entretenue avec le chef du DDPS des lacunes du projet constatées par le Contrôle fédéral des finances (voir rapport annuel 2002 du Contrôle fédéral des finances, ch. 1.9; FF 2003 6411 s.). Suite à cette discussion, la Délégation des finances a demandé au DDPS de lui fournir un rapport avant fin mars 2003. Le DDPS n'a remis qu'un rapport succinct et a prié la Délégation des finances de prolonger le délai jusqu'à fin septembre 2003. En consultant ce rapport succinct, la Délégation des finances a constaté que le projet n'avait que peu progressé. Elle a néanmoins accordé au DDPS la prolongation du délai, non sans faire part au chef du DDPS de ses craintes quant à la lenteur du projet. Lors de sa 6^e séance ordinaire, la Délégation a pu examiner le rapport du DDPS et se pencher sur la situation du projet Polycom.

Le projet Polycom est un projet difficile à gérer pour plusieurs raisons. Il réunit de très nombreux partenaires, ce qui implique de nombreuses discussions entre les différents participants. A l'échelon de la Confédération, il y a notamment l'Office fédéral de la police, l'armée, le Corps des gardes-frontière et l'Office fédéral des routes (OFROU), ce dernier pour ce qui concerne le système de radio en tunnel. A l'échelon des cantons, il y a les divers organismes de secours (comme la police ou les pompiers). L'approche du projet Polycom est fédéraliste. Certes, la Confédération assume des fonctions de direction et de coordination, mais les cantons demeurent libres de participer ou non au réseau. Pour toutes ces raisons, l'objectif poursuivi par le projet Polycom, soit la réalisation d'un réseau de radiocommunication couvrant l'ensemble du territoire suisse, n'est pas simple à atteindre.

Les usagers intéressés au système Polycom le sont pour différentes raisons et pour des besoins spécifiques. De plus, certains cantons ont récemment acquis un nouveau système et, partant, ne sont pas intéressés à allouer des moyens importants pour participer à un autre système. La décision relative à la participation à Polycom est de la compétence des cantons et de leurs organismes concernés.

L'évolution technique incessante apporte également son lot de problèmes. En outre, certains retards découlent du fait que la construction d'installations émettrices doit respecter l'ordonnance sur les installations à basse tension (ordonnance sur les installations électriques à basse tension, OIBIT, RS 734.27). De par sa nature, Polycom est en fait un projet permanent, qui n'est jamais abouti. La Délégation des finances a cependant attiré l'attention du DDPS sur le fait que, à un moment donné, le projet devra bien avoir atteint un stade permettant de constater de manière fondée que les objectifs fixés ont été réalisés.

D'une manière générale, force est de constater que le projet n'avance que lentement. En septembre 2003, diverses décisions importantes n'avaient pas encore été prises. Ainsi, de nombreux cantons ne se sont pas encore prononcés sur leur participation au projet Polycom, voire n'ont pas encore achevé la phase d'évaluation. Le système pourrait souffrir de lacunes considérables si des cantons importants devaient renoncer à participer au projet. Aucun contrat de maintenance n'a encore été valablement conclu entre RUAG Electronics et les exploitants des réseaux partiels. Les projets partiels du Corps des gardes-frontière et de l'Office fédéral de la protection de la population (responsable de la protection civile) accusent un an de retard. Selon le DDPS, ces retards ont déjà eu pour effet de provoquer certains décalages dans les plans financiers de tous les participants.

En ce qui concerne l'organisation du projet, la Délégation des finances a constaté certaines lacunes telles qu'un controlling insuffisant ou l'absence de conduite centralisée. Le projet ne fait pas l'objet d'une planification contraignante étant donné que de nombreuses instances décisionnelles sont responsables de la réalisation commune des objectifs poursuivis. Le Conseil fédéral a réagi en décidant de concentrer la direction de la partie concernant la Confédération entre les mains de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP). Le directeur de l'OFPP est désormais responsable du projet. Ainsi, l'OFPP est également responsable du contrôle des finances interdépartemental. Il est chargé de collecter les informations et les chiffres des divers offices fédéraux concernés et des cantons afin d'avoir une vue d'ensemble de l'avancement et des dépenses du projet. A l'avenir, la Délégation des finances recevra un rapport de contrôle au mois de décembre de chaque année.

Le Conseil fédéral a en outre intégré le groupe de projet Polycom, responsable jusque-là de la conduite du projet et dirigé par le mandataire du Conseil fédéral pour la coordination des transmissions dans le domaine de la défense générale, à la Commission télématique dirigée par un ancien conseiller d'Etat. Cette commission est une plate-forme de coordination et de conduite des projets de télécommunications relevant de plusieurs domaines qui se tient à la disposition des autorités et des organisations chargées du sauvetage et de la sécurité. Elle est également chargée de fixer et de faire respecter les conditions et les objectifs en vigueur pour tous les partenaires.

Dans le domaine des finances certains problèmes découlent du fait que le DDPS n'a pas demandé de crédit d'engagement en faveur du projet, ce qui aurait permis d'exercer un certain contrôle sur les coûts et les crédits. Selon le DDPS, cette

manière de procéder se justifie du fait qu'il n'était pas possible d'évaluer d'avance les coûts finals du projet puisque ceux-ci dépendent de la réalisation des réseaux partiels. Les divers crédits sont inscrits au budget des offices concernés, ce qui complique la gestion financière et ne permet pas de garder une vue d'ensemble suffisante sur les coûts du projet. Il est par conséquent difficile de prédire ce que le projet aura coûté lorsque l'objectif initialement fixé sera considéré comme atteint. La plus grande incertitude concernant l'estimation des coûts réside dans la construction des quelque 650 stations émettrices de base.

Les estimations les plus récentes montrent que, au total, le projet Polycom va coûter environ 370 millions de francs à la Confédération (65 %) et environ 210 millions de francs aux cantons (35 %). Jusqu'ici, 175,7 millions de francs ont été accordés aux divers services de la Confédération. De ce montant, 74,6 millions de francs ont déjà été dépensés. Les moyens encore nécessaires se montent à environ 194,3 millions de francs.

Les coûts, les problèmes non résolus et l'avance très lente du projet Polycom inquiètent la Délégation des finances. Au vu de l'importance des moyens engagés et des problèmes de délai, la Délégation des finances va donc continuer à s'intéresser au projet Polycom et va poursuivre son accompagnement.

6.5.3 Liquidation de matériel, d'installations et de biens immobiliers

La Délégation des finances se tient au courant de la liquidation de matériel, d'installations et de biens immobiliers de l'armée depuis un certain temps déjà (voir rapport annuel 2002 de la Délégation des finances, ch. 6.5.3). Cette liquidation est l'une des conséquences de la transformation et, partant, de la réduction des effectifs de l'armée dans le cadre d'Armée 95 et de la réalisation du projet PROGRESS. Pour pouvoir faire face à ces liquidations – qui dépassaient de loin les liquidations usuelles – le chef de l'Etat-major général avait, début 1999, lancé le projet «FIT-LIQ». Ce projet s'est achevé fin 2002 et la Délégation des finances a pu prendre connaissance de son rapport final lors de sa 4^e séance ordinaire du 15 mai 2003.

Le rapport final donne une vue d'ensemble des liquidations entreprises de 1999 à 2002 (tableau 4):

Quantités liquidées au cours de la période 1999 à 2002

Genre	Quantités	Frais de liquidation (en millions de francs)	Produits (en millions de francs)
Matériel	29 486 tonnes	18,2	45,5
Véhicules	13 617 véhicules		31,3
Munition	42 600 tonnes	80,9	—
Immobilier	9 940 objets	n'apparaît pas de manière spécifique	64,2

Source: Rapport final FIT-LIQ 1999 à 2002

A l'exception de l'équipement médical et des médicaments, la liquidation a été entreprise par RUAG Components. La phase de liquidation commence par la décision qui doit être prise quant à la liquidation d'un article. Une partie de ces décisions n'ont pas pu être prises avant la fin de FIT-LIQ car elles dépendent également de décisions devant être prises en relation avec Armée XXI. Ces décisions seront prises début 2004, dans le cadre du bilan de matériel d'Armée XXI. Lorsque le projet FIT-LIQ a démarré, la réduction de volume découlant d'Armée 95 et de PROGRESS était estimée à 3100 articles.

De nombreux articles ont été vendus par le truchement de huit magasins de liquidation (*Army-Shops*), d'autres ont été utilisés à des fins d'aide humanitaire. Au terme du projet, quelque 800 véhicules et environ 100 articles divers se trouvaient encore dans l'inventaire de FIT-LIQ. Deux cent cinquante autres articles ont été placés dans le fonds de cadeaux et une partie des articles sera conservée pour la postérité.

Durant la période de 1999 à 2002, le parc de véhicules militaires excédentaires a été réduit de 13 617 véhicules. Pour la plupart, ces véhicules ont été vendus. Le reste a été soit désassemblé pour récupérer des pièces de rechange soit éliminé. La destruction des *munitions* a été effectuée en Suisse à 84 %, principalement par RUAG Munition à Altorf.

Conformément au contrat-cadre entre le Groupement de l'armement et RUAG, le produit de la vente de matériel et de véhicules peut, avec l'accord de l'Administration fédérale des finances (AFF), être porté au crédit du budget des munitions d'instruction (BMI) selon la méthode de la compensation des soldes.

L'armée est propriétaire de très nombreux immeubles. Une partie de ce parc immobilier doit être liquidée en raison de la réduction des effectifs de l'armée. Les immeubles devenus inutiles ont été traités de diverses manières. Sur les 9940 immeubles qui avaient été initialement déclassés, il a été prévu d'en «conserver» 6000. En d'autres termes, leur entretien sera réduit à un minimum permettant juste de garantir leur sécurité. L'activité de contrôle sera réduite au maximum. De 1999 à 2002, 2204 objets ont été vendus ou démolis (rétablissement de l'état antérieur). Il est prévu d'achever la liquidation des 1736 objets restants d'ici à fin 2008. Début 1999, 54 immeubles loués avaient été enregistrés. Les locations annuelles correspondantes se montaient à 6,1 millions de francs. De 1999 à 2002, 33 baux ont pu

être résiliés, réduisant le montant total des locations annuelles de 4 millions de francs.

Le produit des ventes d'immeubles est porté au crédit de la caisse fédérale. Il n'est pas possible d'appliquer la méthode de la compensation brute des soldes pour les coûts de démolition et de rétablissement de l'état antérieur. Le DDPS a toutefois entrepris des négociations avec l'AFF et s'attend à une nouvelle réglementation de la question dans le cadre du nouveau modèle de comptes.

Les dépenses en matière de défense du DDPS pour les années 2004 à 2007 ont été plafonnées dans le cadre du PAB 03. Les recettes découlant des liquidations (immeubles, matériel militaire) sont versées à la caisse fédérale. En revanche, le DDPS peut utiliser les recettes supplémentaires au-delà du plafonnement pour les années 2004 à 2007, ce qui lui donne un surcroît de flexibilité.

La réalisation d'Armée XXI entraîne des liquidations supplémentaires. Celles-ci ont été entamées le 1^{er} janvier 2003 par une organisation de ligne. La Délégation des finances sera également informée de ces nouvelles liquidations au moyen des rapports de controlling correspondants.

La Délégation des finances continuera de se tenir régulièrement informée des liquidations de matériel, d'installations et de biens immobiliers de l'armée.
--

6.6 Département fédéral des finances

6.6.1 Amélioration des évaluations de recettes

Au début du mois d'octobre 2002, la détérioration soudaine de la conjoncture et la chute brutale des recettes estimées pour le budget 2003 ont amené la Délégation des finances à faire de l'évaluation des recettes une priorité de ses activités en 2003 (voir à cet égard rapport d'activité 2002, ch. 6.6.1.).

C'est ainsi que, durant l'exercice, le Département fédéral des finances (DFF) a présenté un rapport détaillé portant sur l'évaluation des recettes lors de chacune des séances ordinaires de la Délégation des finances.

Pour la Délégation des finances, des mesures devaient être prises pour éviter des erreurs d'évaluation telles que celles qui sont survenues en octobre 2002 et qui ont conduit à des modifications de dernières minutes des recettes et des dépenses du projet de budget 2003. Elle reconnaît toutefois que l'évaluation des recettes de la Confédération est tributaire d'un grand nombre de paramètres que l'administration ne peut pas tous maîtriser.

A cet égard, le chef du DFF a fait valoir que l'Administration fédérale des contributions (AFC) exploite en permanence des informations pertinentes pour faire ses évaluations. Il s'agit des rentrées courantes de chaque type de recettes, des résultats macroéconomiques, des chiffres clés, de l'observation conjoncturelle ainsi que des pronostics de divers instituts et offices fédéraux. Mais l'AFC ne peut pas, par elle-même, faire des pronostics. Par ailleurs, elle ne corrige pas ses évaluations sur la base de chaque modification des rentrées. Elle se base, selon les types d'impôts, sur des modèles mensuels ou trimestriels. Pour qu'elle modifie ses évaluations, il faut

que des changements de tendance se dessinent clairement. C'est ce qui s'est passé entre les mois de septembre et d'octobre 2002, c'est-à-dire entre le moment où le Conseil fédéral a adopté le budget et où les Commissions des finances ont commencé leurs travaux. Il faut relever que même les instituts d'observation de la conjoncture ont été surpris par le changement de tendance qui est survenu à cette période.

En réponse à une question de la Délégation des finances, l'AFC a expliqué que la Division d'inspection de la Division principale impôt direct, impôt anticipé et droit de timbre exerce la surveillance immédiate des cantons. Compte tenu des effectifs du personnel, l'inspection doit se donner des priorités et se limiter à collaborer aux taxations dans des cas fondamentaux ou complexes. Les contrôles de taxation sur une large échelle (enquêtes) sont exécutés par thème spécifique. L'activité de contrôle comporte en outre l'élaboration de directives (circulaires) et la formation des autorités cantonales de taxation. Enfin, l'inspection surveille l'AFC, les versements des cantons à la Confédération et les décomptes avec les cantons. Le contrôle de perception de l'impôt direct est d'abord l'affaire des contrôles cantonaux des finances. L'AFC approuve et soutient l'unification de ces examens par la Confédération suisse des contrôles des finances. Elle veille à la coordination entre les administrations fiscales, les contrôles cantonaux des finances et le CDF. La budgétisation de l'impôt fédéral direct repose sur les décomptes et les paiements des cantons durant l'année précédente. Ces données sont actualisées sur la base des pronostics les plus récents sur l'évolution des revenus et des bénéfices ainsi que sur la base des montants dus par les personnes physiques et morales pour la période fiscale courante. La recette fiscale (principe de caisse) de l'exercice est finalement établie à l'aide des connaissances sur la relation entre les montants dus et les rentrées fiscales. La précision des évaluations est tributaire de l'évolution de la conjoncture. L'AFC étudie un système de détection avancée. Il faut savoir que les cantons ont coutume de chercher des informations auprès des personnes morales et des entreprises importantes, car celles-ci leur permettent de dégager des tendances relativement fiables pour les évaluations. Malgré tous les efforts, le budget fédéral reste à la merci de modifications de tendance à court terme. A cela s'ajoute que la pratique en matière de dividende a changé. Par le passé, les entreprises s'efforçaient de maintenir un dividende constant sur plusieurs années, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

Sur la base des rapports de l'AFC, la Délégation des finances a appris, mi-2003, que les recettes, déjà corrigées dans le budget 2003, resteraient inférieures de 3,6 à 4 milliards de francs par rapport aux estimations.

La Délégation des finances constate que des mesures strictes sont mises en œuvre pour endiguer les dépenses. Elle estime qu'il est indispensable de faire preuve d'au moins autant de rigueur pour l'évaluation des recettes, recettes dont elle continuera à suivre l'évolution durant le prochain exercice.

Depuis son démarrage en 1997, la Délégation des finances suit régulièrement le projet NOVE-IT. Elle en a rendu compte dans chacun de ses précédents rapports d'activité. Au cours des deux dernières années, elle a procédé à six visites de contrôle auprès des départements (voir rapports d'activité 2001, ch. 2.4 et 2002, ch. 4.5). Sa tâche lui a été grandement facilitée par le Contrôle des finances qui a lui-même surveillé la réalisation de ce projet (voir à cet égard le rapport annuel du CDF 2003, ch. 1.5.4) et lui en a fait régulièrement rapport.

Durant l'exercice, la Délégation des finances a été informée par l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) et par le Secrétariat général du Département fédéral des finances (SG-DFF) de l'état des travaux. C'est ainsi qu'au début de 2003, NOVE-IT était en pleine phase 4 de mise en œuvre. L'harmonisation des infrastructures devait s'achever durant l'année. Les processus étaient en grande partie introduits dans les départements. La mise en place et l'implémentation de la comptabilité analytique sur la base des coûts complets se poursuivaient et les crédits de projets étaient centralisés auprès des bénéficiaires de prestations. Le controlling informatique était introduit au niveau des offices et des départements. Sur les 200 millions de francs de crédits approuvés, 144 avaient été payés (soit 72 %). Les 30 millions de francs requis pour le personnel ne seront pas entièrement utilisés. L'USIC concluait que certains objectifs ne pouvaient pas être atteints pleinement, en temps opportun, ou sans frais supplémentaires.

Pour sa part, le SG-DFF a relevé que la séparation entre les bénéficiaires (BP) et les fournisseurs de prestations (FP) était réalisée dans tous les départements mais que leurs relations ne fonctionnaient pas encore pleinement. En effet, les BP n'exerçaient pas encore leur rôle de façon professionnelle, faute de ressources ou de connaissances techniques. Dès lors, des corrections devaient être effectuées.

Les «service level agreements» (SLA), qui constituent un élément central du projet de convention de prestations, devaient encore être expérimentés. Afin de mettre en œuvre les mécanismes de conduite, les services informatiques devaient transférer aussi vite que possible les moyens financiers des FP aux BP. Il s'agissait donc de décentraliser les moyens du budget global de l'informatique. Actuellement, ce but n'est atteint que pour les budgets de projets.

S'agissant de la situation financière, le SG-DFF explique qu'il n'est pas aisé de procéder à une comparaison des dépenses informatiques avant et après NOVE-IT, ni d'apporter la preuve des gains d'efficacité entraînés par ce projet. Si l'on constate une amélioration de la précision des projets, on ne peut malheureusement pas éliminer une certaine imperfection. Dans tous les cas, les participants à NOVE-IT sont unanimes à admettre des gains d'efficacité et des économies d'échelles. Avec la Délégation des finances, le SG-DFF estimait qu'il n'était pas opportun de réduire des crédits informatiques, mais n'excluait pas que la situation financière tendue pourrait l'exiger.

Sur le plan du personnel informatique, dès 2002 la situation générale de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) s'est améliorée sur le marché. Le taux de fluctuation a diminué. Les postulations sont de meilleure qualité.

La Délégation des finances s'est également penchée sur la question de l'évaluation de NOVE-IT en fin de programme. Elle a pris connaissance, à cet égard, des activités déployées par le CDF. En effet, celui-ci a donné à un expert externe le mandat de

faire une étude de faisabilité de l'évaluation de NOVE-IT à la fin du projet, c'est-à-dire à fin 2003. Cette étude propose des options concernant l'exécution des programmes, le taux de réalisation des objectifs, l'efficacité (conduite, efficacité, flexibilité/augmentation de la qualité, effets secondaires) et la durabilité. Le CDF a communiqué à l'USIC le résultat de l'étude de faisabilité mais a renoncé à faire ses propres évaluations. L'USIC fera donc une évaluation et en rendra compte.

Lors de plusieurs de ses séances, la Délégation des finances a également pris acte de huit analyses menées dans des offices choisis par le CDF sur la mise en œuvre de NOVE-IT comme moyen de conduite. De même, elle a pris connaissance d'un rapport du CDF relevant d'importantes lacunes dans la sécurité des réseaux informatiques de l'OFIT, lequel a adopté immédiatement les mesures correctives.

La Délégation des finances peut constater aujourd'hui que le projet NOVE-IT touche à sa fin. Il reste à conclure le projet de mise en œuvre, à garantir le suivi des réalisations et à introduire, d'ici fin 2004 la comptabilité analytique et l'implantation des prestations entre offices.

En 2004, la Délégation des finances sera appelée essentiellement à examiner le rapport de clôture de l'USIC concernant NOVE-IT, avec évaluation finale des objectifs et de l'efficacité de mesures prises.

6.7 Département fédéral de l'économie

6.7.1 Visite d'information auprès de l'Organe d'exécution du service civil

Le 19 mai 2003, la section 1 de la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès de l'Organe d'exécution du service civil à Thoune. L'organe d'exécution occupe 49 collaborateurs à Thoune et neuf collaborateurs au sein d'offices régionaux privés. La commission d'admission et la commission de reconnaissance comptent respectivement 135 et 21 membres. Les dépenses et les recettes budgétisées du service civil se montent à respectivement 13 millions et 900 000 francs. Son besoin de financement net se monte donc à 12,1 millions de francs. Depuis 1999, le service civil est géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). L'organe d'exécution a fait des expériences positives avec la GMEB et a gagné en marge de manœuvre dans le domaine de la gestion.

Les astreints au service civil sont de plus en plus nombreux. Ils sont occupés dans 1138 établissements reconnus. Depuis 1999, le nombre de jours accomplis chaque année a presque doublé et atteint bientôt 300 000. Les établissements concernés apprécient le travail effectué par les astreints. La Délégation des finances salue les objectifs du service civil qui cherche à améliorer son degré d'autofinancement en augmentant les recettes découlant des indemnités pour les astreints.

La loi fédérale sur le service civil (LSC; RS 824.0) a été révisée le 21 mars 2003 pour l'adapter à la réforme de l'armée. La procédure d'admission sera décentralisée et déléguée aux offices régionaux à partir de 2004. La commission d'admission et la commission de reconnaissance se voient attribuer de nouvelles tâches. En cas de catastrophe et de situation d'urgence, l'organe d'exécution peut, dans le cadre de

programmes prioritaires, assumer lui-même les droits et les devoirs d'un établissement d'affectation.

La Délégation des finances reconnaît les efforts consentis en matière de mise en place du service civil. Elle constate qu'environ un tiers des jeunes hommes ne peuvent accomplir ni service militaire, ni service civil pour raison médicale. La Délégation des finances recommande aux commissions de la politique de sécurité de se pencher sur cette question.

6.7.2 Subventionnement des hautes écoles spécialisées en fonction de leurs prestations

Dans l'un de ses rapports de révision, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a confirmé que le domaine des hautes écoles spécialisées de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) était géré avec rigueur. Le CDF n'a pas constaté de lacunes importantes. Au sujet de la rentabilité, le CDF constate dans son rapport de révision que le montant des subventions versées chaque année dépend fortement de la sévérité des critères appliqués par le Conseil fédéral pour l'obtention de la reconnaissance du statut de haute école spécialisée.

Partant de cette constatation du CDF, la Délégation des finances a décidé de s'entretenir avec le DFE du passage à un mode de financement des hautes écoles spécialisées axé sur les prestations. Dans son rapport 1999 déjà (ch. 4.7.1), la Délégation des finances avait invité l'OFFT à veiller à ce que les moyens financiers soient engagés strictement en faveur de la mise en œuvre systématique et efficace des objectifs de la Confédération. L'aide fédérale doit permettre de garantir que le régionalisme et le cantonalisme ne l'emportent sur les considérations liées à la formation et aux finances.

Comme le rapport sur la création des hautes écoles spécialisées suisses de la Commission fédérale des hautes écoles spécialisées CFHES du 17 juin 2002 l'a montré, le BBT n'a pas beaucoup avancé pour ce qui est du financement axé sur les prestations. Les décisions prises dans les régions des bassins versants des hautes écoles sont encore marquées du sceau du régionalisme. Les cantons s'étant fermement élevés contre le principe d'un financement axé sur les prestations lors de la procédure de consultation, la Délégation des finances est parvenue à la conclusion que la révision partielle de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées ne permettra sans doute pas non plus d'améliorer radicalement la situation dans ce domaine.

Avec l'extension des hautes écoles spécialisées aux formations dans les domaines de la santé, du social et des arts (professions SSA), il y a risque d'éparpillement des filières et des sites d'implantation des écoles. Il est tout à fait compréhensible que les cantons défendent leur autonomie en ce qui concerne les hautes écoles spécialisées. Il appartient par conséquent au département et à l'OFFT de lutter contre le régionalisme et de défendre efficacement la volonté d'amélioration des prestations et de l'efficacité. La Délégation des finances a prié le DFE de bien vouloir veiller, lors de la révision de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (LHES; RS 414.71), à ce que le financement octroyé par la Confédération soit organisé de manière transpa-

rente et plus fortement axé sur les prestations. Les subventions doivent dépendre plus des valeurs de référence que des valeurs mesurées.

Le 5 décembre 2003, le Conseil fédéral a approuvé le message et le projet de révision partielle de la LHES. Il propose d'introduire l'allocation des contributions fédérales en fonction des prestations: Les contributions sont allouées «au moins en partie» en fonction des prestations fournies.

Dans un co-rapport, la Commission des finances du Conseil des Etats a demandé que la révision partielle tienne compte de manière plus impérative des prestations fournies: Les contributions sont allouées «principalement» en fonction des prestations fournies. Le Conseil des Etats a donné son feu vert pour que les subventions fédérales soient versées aux hautes écoles spécialisées en fonction de leurs prestations.

La Délégation des finances va continuer de s'engager pour que les subventions fédérales aux hautes écoles spécialisées soient octroyées en fonction de leurs prestations.

6.7.3 Travaux de liquidation d'Expo.02

Depuis 1998, la Délégation des finances se penche sur le dossier de l'exposition nationale à l'occasion de chacun de ses rapports annuels. Ses comptes-rendus traduisent chaque fois son souci du respect des crédits. Les recettes d'Expo.02 ont été budgétisées de manière trop optimiste. Au cours de deux dernières semaines d'Expo.02, deux initiatives parlementaires (02.451 et 02.455) ont été déposées au Conseil national au cours de la session d'automne 2002. Ces deux interventions demandaient l'institution d'une commission d'enquête parlementaire (CEP) afin d'examiner les motifs qui ont amené les responsables d'Expo.02 à dépasser sans cesse et massivement les crédits octroyés par la Confédération.

Le bureau du Conseil national a proposé à son conseil de renoncer à l'institution d'une CEP. Malgré de vives critiques, le Parlement avait à cinq reprises adopté des crédits d'engagement en faveur de l'exposition nationale. L'organe de contrôle ordinaire du Parlement, le Contrôle fédéral des finances (CDF), la Délégation des finances et la Commission de gestion ont examiné les lacunes qui ont entaché la réalisation de l'exposition nationale et ont publié les résultats de leurs travaux. Le 23 septembre 2003, par 83 voix contre 56, le Conseil national a renoncé à instituer une CEP chargée de clarifier les questions financières.

Au cours de l'exercice sous revue, la Délégation des finances a examiné les rapports trimestriels du responsable des travaux de liquidation d'Expo.02. La Délégation des finances a constaté avec satisfaction que les travaux de remise en l'état antérieur se poursuivent en respectant le cadre du budget approuvé. Les risques résiduels dans le domaine de la construction sont mesurables et ont encore diminué au cours de l'année sous revue. Selon les estimations de risques de l'Association Exposition nationale, l'engagement total de la Confédération se montera à 908 millions de francs et sera inférieur de 20 millions de francs au total des crédits d'engagement adoptés par le Parlement. Le décompte final sera disponible en automne 2004.

Les travaux de remise en l'état antérieur étant déjà bien avancés, la Délégation des finances a exigé de l'Association Exposition nationale qu'elle réduise régulièrement l'effectif de l'équipe de liquidation et évite des dépenses inutiles en recours contre l'Administration fédérale des contributions. Pour ce qui est des ventes de liquidation, il faut toujours prendre en compte l'offre la plus élevée.

La Délégation des finances attend du DFE et de l'Association Exposition nationale qu'ils entreprennent tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer une allocation parcimonieuse des moyens durant la phase de liquidation d'Expo.02.

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

6.8.1 Visite de contrôle auprès de l'Office fédéral des transports

En août de l'année écoulée, la section 3 a effectué une visite de contrôle auprès de l'Office fédéral des transports (OFT) dans le but d'examiner trois questions à la demande des commissions des finances.

A l'occasion d'une visite d'information au Tessin, la sous-commission 8 (DETEC) de la Commission des finances du Conseil national s'est penchée sur la question de la politique de transfert, c'est-à-dire du transfert du trafic des marchandises de la route au rail. Malgré sa visite, la sous-commission ne parvenait pas à comprendre clairement comment l'OFT contrôle la conformité de l'utilisation des subventions fédérales versées en faveur de ce transfert. Lors de cette séance, la sous-commission a également rendu visite à une entreprise de transport de conteneurs. Celle-ci a bénéficié de subventions fédérales versées pour la construction d'une installation de transport de conteneurs. Quelque temps plus tard, la société a été vendue à un repreneur étranger qui a poursuivi les mêmes activités. La sous-commission s'est posée la question de savoir si, dans le cas d'espèce, les propriétaires précédents de l'entreprise avaient pu tirer un profit personnel de ces subventions.

L'octroi de contributions au financement de la construction ou du développement de terminaux en Suisse et à l'étranger pour le transbordement des conteneurs destinés au trafic combiné est l'une des mesures d'accompagnement dans le domaine de l'accord bilatéral sur les transports terrestres avec l'UE. L'aide financière est accordée d'une manière générale sous forme de prêts et de contributions à fonds perdus. En vertu de l'art. 10, al. 5, de l'ordonnance sur la promotion du trafic combiné et du transport de véhicules à moteur accompagnés (OTC; RS 742.149), l'OFT est chargé de vérifier si les charges sont respectées et si les conditions sont remplies.

En 2002, l'inspection des finances de l'OFT a procédé à des contrôles internes dans le domaine des investissements en faveur du trafic combiné. A la suite de ces contrôles une réorganisation a été entreprise au sein de l'OFT et des nouvelles sections ont été créées afin de mieux pouvoir assumer ces contrôles à l'avenir. L'une de ces nouvelles sections est chargée du trafic marchandises ainsi que du controlling dans ce domaine. Cette section développe un système de controlling intégré au processus. L'OFT espère ainsi améliorer la mesure du degré de réalisation des objectifs en

matière de subventions ainsi que de l'efficacité de l'utilisation des moyens. A cet effet, les entreprises au bénéfice d'aides financières doivent notamment fournir les données relatives au trafic et à la qualité ainsi qu'un décompte des coûts effectifs. Une équipe de projet «suivi des mesures d'accompagnement» (SMA) a été mise en place en 2001, chargé en particulier de rédiger le rapport biannuel du Conseil fédéral sur le transbordement. Cette équipe de controlling axée sur la gestion des processus permet le contrôle et la comparaison entre elles des différentes entreprises bénéficiant des aides financières (analyse comparative des performances).

La Délégation des finances est parvenue à la conclusion que le système de contrôle et de controlling des mesures de transfert du trafic des marchandises est suffisamment développé.

Une subvention n'est pas un cadeau fait à une personne ou une entreprise, mais une contribution financière versée en échange d'une prestation d'intérêt public que le bénéficiaire de la subvention ne fournirait pas sans un tel versement. Une subvention est donc liée à une prestation objective que le législateur estime digne d'être subventionnée et non pas à une entreprise. Lorsqu'une entreprise vend une installation qui a été subventionnée, les charges et les conditions liées à la subvention qui avait été octroyée passent au nouveau propriétaire. Lorsque l'acquéreur ne les reprend pas à son compte, l'OFT peut exiger le remboursement de la subvention (art. 10, al. 2, OTC, art. 29 LSu; RS 616.1). Ces conditions sont d'ailleurs explicitement reprises dans la décision de garantie et figurent également sur le formulaire de demande de subventions. Normalement, lorsque l'acquéreur et l'aliénateur sont conscients du versement d'une subvention, ils en tiennent compte dans le calcul du prix de la transaction. Lorsque les acteurs agissent de manière rationnelle, il n'y a pas d'enrichissement en cas de vente d'installations subventionnées.

La Délégation des finances est parvenue à la conclusion que la loi sur les subventions ne permet pas à un propriétaire d'installations subventionnées de s'enrichir personnellement lors de la vente de celles-ci.

La Commission des finances du Conseil des Etats a chargé la Délégation des finances de vérifier si des aides fédérales ont été détournées et mal utilisées dans le cadre de l'affaire du chemin de fer du Mittelthurgau (MThB).

Le chemin de fer du Mittelthurgau a connu un essor considérable dans la première moitié des années 90. En 1996, le Conseil fédéral a confié au chemin de fer du Mittelthurgau l'exploitation à l'essai pendant dix ans de la ligne du lac de Constance qui avait été jusque-là fortement négligée par les CFF. Très vite, le MThB est devenu le «modèle» en matière de privatisation dans le domaine des chemins de fer, l'exemple démontrant qu'une concession d'exploitation d'une ligne de chemin de fer ne doit pas obligatoirement être octroyée aux CFF.

En 2000, dans le cadre de l'examen des comptes et du controlling de projet du MThB effectué dans le but de vérifier l'emploi des subventions, l'attention de l'OFT a été attirée par certaines difficultés et irrégularités. Il a notamment constaté que certaines subventions n'avaient pas été utilisées conformément à leur destination.

Ainsi, 13,9 millions de francs n'ont pas été utilisés comme prévu pour les projets de construction de la ligne du lac. L'OFT et son inspection des finances sont donc intervenus et ont procédé à un examen détaillé. Le Contrôle fédéral des finances est également intervenu. Les examens ont permis de découvrir de graves lacunes dans le domaine de la comptabilité. Ainsi, à plusieurs reprises, des subventions n'ont pas été réclamées et les calculs de coûts étaient si insuffisants, que le MThB a reçu moins de subventions que celles qui lui seraient en fait revenues.

La raison principale du naufrage du MThB est à chercher dans les graves erreurs et lacunes qui ont grevé la gestion de l'entreprise et dont le conseil d'administration et la direction portent la responsabilité. La Confédération n'était que passagèrement représentée au sein du conseil d'administration. En guise de leçon, la Confédération a décidé de renforcer son contrôle en siégeant au sein du conseil d'administration.

L'organe de révision externe porte une part importante de la responsabilité de la découverte tardive des grandes difficultés. En effet, malgré les importantes lacunes qu'elle avait remarquées dans la comptabilité du MThB, il n'a pas tiré le signal d'alarme. Sans indications lui permettant de penser que l'entreprise pouvait être en difficulté et que des irrégularités pouvaient avoir été commises, l'OFT n'avait aucune raison de procéder à une inspection spéciale.

Suite à son examen, conformément à la législation sur les chemins de fer, l'OFT n'a approuvé les comptes 2000 qu'avec réserves. Après la découverte de ses problèmes, l'OFT a suivi le MThB de près. Par la suite, des parties importantes de l'entreprise ont été reprises par les CFF.

La Délégation des finances a constaté que des moyens financiers ont effectivement été détournés et mal utilisés. La Confédération n'a toutefois pas subi de dommages financiers importants dans cette affaire. Elle a certes dû amortir sa part au capital actions du MThB, mais la contre-valeur des subventions versées existe encore sous forme de constructions et profite aux CFF, entreprise en mains de la Confédération. L'OFT a réagi correctement et de manière adéquate à l'incident et en a tiré les conclusions qui s'imposaient pour l'avenir.

6.8.2 Compagnie aérienne Swiss

Au cours de l'exercice sous revue, la Délégation des finances s'est régulièrement informée de la situation de la compagnie aérienne Swiss. La Confédération participe au capital actions de Swiss pour 600 millions de francs (20 %). Il est en outre apparu que l'objectif des investisseurs qui voulaient rendre Swiss rentable avec un nombre d'avions donné n'était pas réalisable. Dans son message concernant le financement du programme de redimensionnement de l'aviation civile nationale du 7 novembre 2001 (01.067), le Conseil fédéral partait du scénario de l'agrandissement de la flotte de Crossair – qui comptait 82 avions – par la reprise de 26 avions moyen-courriers 26 long-courriers de Swissair. Toujours selon le message, 36 destinations long-courriers et 78 destinations européennes auraient dû être desservies par la nouvelle société.

Cela étant, la flotte a dû être redimensionnée en deux étapes au cours de l'exercice sous revue afin de l'adapter au marché et aux conditions commerciales. Le

25 février 2003, le conseil d'administration de Swiss décidait en effet de réduire la flotte destinée au trafic régional de 20 avions et de ne plus desservir 16 destinations européennes. Il a fallu réduire les effectifs de 700 postes de travail. Cette réduction de personnel a concerné 200 pilotes, 200 aides de vol et 300 employés au sol et membres du management.

Le 24 juin 2003, la compagnie aérienne Swiss présentait son nouveau plan commercial prévoyant un nouveau redimensionnement important de la flotte à 79 avions ainsi qu'une réduction d'environ 3000 postes de travail. Ainsi, 34 avions supplémentaires ont été immobilisés dont sept long-courriers et trois moyen-courriers. Au cours du second semestre 2003, le programme d'austérité et la reprise des transports aériens après l'épidémie de SRAS et la guerre en Irak ont exercé une influence positive sur le résultat de Swiss.

Le 23 septembre 2003, le conseil d'administration de Swiss annonçait l'adhésion à l'alliance Oneworld. British Airways a permis à Swiss d'obtenir des facilités de crédit grâce à une déclaration de garantie de 50 millions de francs, elle-même couverte par les créneaux horaires que Swiss a octroyés à British Airways.

Les négociations que Swiss a engagées avec les banques pour obtenir un financement de relais n'avaient pas pu être conclues avant la fin de l'exercice sous revue. La Délégation des finances s'est penchée sur les obligations qui pourraient découler pour la Confédération si, comme il en était question, elle émettait une lettre de garantie. Fin 2003, les conditions d'émission d'une telle lettre n'étaient pas remplies.

La Délégation des finances a pu constater que le Conseil fédéral n'a pas pris de décision sous réserve en ce qui concerne un éventuel engagement supplémentaire de deniers publics. La compagnie Swiss respecte les limites de son business plan et, sans influence externe défavorable, devrait atteindre les chiffres noirs en 2004. L'évolution commerciale du trafic aérien sera déterminante pour l'avenir de Swiss. Les résultats financiers 2003 ne seront publiés que le 23 mars 2004. La question d'une augmentation du capital actions pourra se poser ultérieurement.

Il n'y a pas de plans prévoyant le subventionnement de Swiss. La Délégation des finances a indiqué au Conseil fédéral qu'elle n'était plus disposée à accorder d'autres crédits à la compagnie aérienne par la voie urgente.

6.8.3 Octroi de nouvelles concessions de téléphonie mobile

En 2001, l'octroi de nouvelles concessions UMTS n'a rapporté que 205 millions de francs au lieu des 4 milliards de francs budgétisés. La Commission des finances a examiné la procédure d'adjudication en détail afin d'éclaircir les raisons pour lesquelles cet objectif n'a pas été atteint (voir rapport annuel 2001, ch. 4.7.2).

Au 1^{er} janvier 2002, un changement de certains systèmes de transmission de l'armée a libéré 125 fréquences qui peuvent être utilisées par le système global de communications mobiles (GSM). La Commission fédérale de la communication (ComCom) a décidé d'octroyer 75 de ces 125 fréquences libérées pour stimuler le marché suisse de la téléphonie mobile. L'appel d'offres a été lancé mi-juillet 2003. En décembre

2003, la ComCom a décidé d'octroyer deux concessions dans la bande de fréquence des 1800 MHz à deux entreprises de télécommunication.

A cet égard, la Délégation des finances s'est posé des questions quant aux recettes découlant de ces adjudications et aux délais de mise en œuvre. La Délégation des finances a notamment cherché à savoir pourquoi l'appel d'offres n'a été lancé qu'au second semestre 2003 alors que l'armée avait libéré les fréquences début 2002 déjà.

Le choix de la date d'appel d'offre incombe à la ComCom. Elle agit en toute indépendance et ne reçoit pas d'instructions de la part du Conseil fédéral. Elle s'est occupée de cette affaire en juin 2002 et a décidé, en automne 2002, d'examiner les besoins actuels du marché en procédant à une consultation publique. L'objectif de l'octroi de nouvelles concessions était de stimuler le marché suisse de la téléphonie mobile au moyen de projets novateurs. Pour donner aussi une chance aux entreprises moins importantes, les fréquences ont été mises au concours dans le cadre d'une adjudication selon certains critères, les trois opérateurs GSM existants en étant exclus.

Pour 2004, des recettes supplémentaires d'un montant de 5,3 millions de francs sont prévues en rapport avec la révision des redevances de concession de radiocommunication. En effet, ces redevances doivent être augmentées pour les applications utilisant la norme GSM. Cette augmentation est basée sur le principe de l'économie des fréquences et tient compte de l'octroi des nouvelles fréquences.

7 Conclusions

L'année 2003 marque la poursuite de l'effondrement des recettes fédérales et, par conséquent, de la détérioration des finances, en dépit du programme d'allègement adopté par le Parlement en décembre 2003. La législature qui vient de commencer sera celle de la permanence des déficits de la Confédération. Si le Parlement ne prend pas des mesures extrêmement strictes et douloureuses, il est à craindre que la dette publique fédérale n'atteigne les 150 milliards de francs et le découvert du bilan, plus de 100 milliards de francs en 2007.

Le budget fédéral est, pour une part prépondérante, un budget de transfert de fonds. La Confédération encaisse les recettes et les redistribue dans de nombreux secteurs. Certains domaines, comme les assurances sociales, sont extrêmement sollicités, en raison notamment du vieillissement de la population. En outre, les caisses de pensions de la Confédération et des entreprises qui lui sont proches ont beaucoup souffert de l'effondrement des marchés boursiers en 2002 et n'ont pas pu rétablir leur situation en 2003. Là aussi, il faut s'attendre à ce que, dans certains cas et sous certaines conditions, la Confédération soit obligée d'intervenir. Enfin, les grands travaux ferroviaires s'annoncent beaucoup plus coûteux que prévu.

Dans ce contexte, divers cercles sont visiblement plus préoccupés par la réalisation de leurs coûteux objectifs que par leur financement qui doit être assuré. C'est ainsi que les recommandations, les interventions et les co-rapports des commissions des finances sont souvent ressentis comme des ingérences intolérables dans les activités constructives des autres commissions.

Aujourd'hui, il n'est cependant plus possible de tergiverser et de repousser à plus tard un assainissement inéluctable des finances fédérales. A défaut d'un tel assainissement, c'est l'ensemble des tâches de l'Etat qui, très rapidement, sera mis en péril

et ce pour longtemps. La Délégation des finances est très préoccupée par cette situation, ce d'autant qu'elle a la fâcheuse impression de prêcher dans le désert, lorsqu'elle attire l'attention de tous les milieux parlementaires sur les dangers extrêmement graves que notre Etat fédéral court aujourd'hui.

Cela étant, la Délégation des finances se fait un devoir de remercier le Conseil fédéral et l'administration qui, en dépit des erreurs et des imperfections relevés dans ce rapport, ont durant l'exercice, fait preuve d'une compétence exemplaire dans la très grande majorité des affaires examinées. La Délégation des finances se plaît à relever également que durant l'exercice, son secrétariat qui s'appelle désormais «Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin (SPFA)» a obtenu la certification ISO 9001. Ce travail a entraîné un grand nombre d'heures supplémentaires. Elle adresse donc à tous les collaborateurs du SPFA ses félicitations pour leur engagement et leur dynamisme.

Enfin, les sentiments de reconnaissance de la Délégation des finances vont également au Contrôle fédéral des finances pour la haute surveillance qu'il exerce sur les finances. Comme à l'accoutumée, le CDF a accompli sa tâche avec efficacité, clarté et dévouement, au service des citoyens de notre pays.

