

# 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 2005

du 28 février 2006

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 51, al. 4, de la loi du 13 décembre 2003 sur le Parlement (LParl; RS 171.10) 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 2005.

28 février 2006

Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:

Le président, Simon Epiney, député au Conseil des Etats  
Le vice-président, Urs Hofmann, conseiller national

# Table des matières

<b>Liste des abréviations</b>	<b>3912</b>
<b>1 Préliminaires</b>	<b>3915</b>
1.1 Organisation de la haute surveillance sur les finances de la Confédération	3915
1.2 Considérations générales sur le présent rapport	3916
<b>2 Mandat et organisation</b>	<b>3916</b>
2.1 Tâches et compétences	3916
2.2 Composition de la Délégation	3917
2.3 Séances et aperçu des affaires traitées	3918
2.4 Démission du secrétaire suppléant du SPFA	3919
<b>3 Questions fondamentales</b>	<b>3920</b>
3.1 Evaluation du Contrôle fédéral des finances par la Cour des comptes allemande	3920
3.2 Programme d'abandon de tâches de la Confédération	3922
3.3 Monitoring des recettes; vue d'ensemble des recettes fiscales	3924
3.4 Gouvernance d'entreprise dans les 3 <sup>e</sup> et 4 <sup>e</sup> cercles et parmi les bénéficiaires de subventions	3925
3.5 Coordination des commissions de contrôle	3925
<b>4 Personnel et crédits</b>	<b>3927</b>
4.1 Personnel	3927
4.1.1 Limitation des indemnités en cas de résiliation du contrat de travail	3927
4.1.2 Evaluations de fonctions au Tribunal pénal fédéral	3928
4.1.3 Nomination d'officier généraux dans le cadre de la réorganisation de l'armée	3929
4.1.4 Autres objets	3930
4.2 Crédits	3932
4.2.1 Aperçu des crédits urgents approuvés	3932
4.2.2 Principales demandes de crédits de paiement	3933
<b>5 Domaines prioritaires du contrôle par département</b>	<b>3934</b>
5.1 Autorités et tribunaux	3934
5.1.1 Indemnités versées aux membres des commissions extraparlimentaires	3934
5.2 Département fédéral des affaires étrangères	3935
5.2.1 Visite d'information de la Section 1 auprès de la Direction des ressources et du réseau extérieur (DRE)	3935
5.2.2 Contrôle de rentabilité et adjudications par la Direction du développement et de la coopération (DDC)	3936
5.3 Département fédéral de l'intérieur	3937
5.3.1 Gestion financière de Swissmedic	3937

5.3.2	Visite d'information de la Section 3 auprès du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER)	3938
5.3.3	Fonds de compensation de l'AVS: gestion des placements	3940
5.4	Département fédéral de justice et police	3940
5.4.1	Visite d'information de la Section 2 auprès du Secrétariat général (SG DFJP) et de l'Office fédéral des migrations (ODM)	3940
5.4.2	Révision interne du DFJP	3941
5.4.3	Obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais (SiRück) et contrôles dans le domaine de l'asile	3943
5.5	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	3944
5.5.1	Projet POLYCOM	3944
5.5.2	Onyx, surveillance financière des services de renseignement et des projets secrets	3946
5.5.3	Base logistique de l'armée (BLA)	3947
5.5.4	Championnat d'Europe de football – Euro 2008	3948
5.6	Département fédéral des finances	3950
5.6.1	Vente des actions de Swiss	3950
5.6.2	Trésorerie fédérale	3951
5.6.3	Administration fédérale des contributions (AFC); projets informatiques	3953
5.6.4	Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL): assainissement d'immeubles et politique des loyers	3954
5.6.5	Vignette autoroutière électronique	3954
5.6.6	Réforme de l'administration	3955
5.7	Département fédéral de l'économie	3956
5.7.1	Expo.01/02	3956
5.7.2	Visite d'information de la Section 2 auprès de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT)	3956
5.7.3	Institut de virologie et d'immunoprophylaxie (IVI); regroupement des laboratoires de haute sécurité	3958
5.7.4	SAPOMP	3959
5.8	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	3960
5.8.1	Visite d'information de la section 1 auprès de l'Office fédéral des routes	3960
5.8.2	Sommet mondial de la Société de l'information	3963
5.8.3	Mandats confiés à des consultants et à des experts externes: Crédits alloués au titre du retour du loup et du lynx en Suisse	3964
<b>6</b>	<b>Conclusions</b>	<b>3965</b>

## Liste des abréviations

ADS-LIQ	Mise hors service, liquidation et élimination de matériel d'armée
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
BMI	Budget des munitions d'instruction
CdF	Commission des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commission de gestion
CFB	Commission fédérale des banques
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFP	Caisse fédérale de pensions (aujourd'hui: PUBLICA)
ch.	Chiffre
COCO	Commission de coordination
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPS	Code pénal suisse
CPSur	Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance
CRA	Commission suisse de recours en matière d'asile
CTI	Commission pour la technologie et l'innovation
CTT	Commission des transports et des télécommunications
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)
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA
EPF	Ecole polytechnique fédérale
FF	Feuille fédérale
FTP	Financement des projets d'infrastructure des transports publics
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
IAS	International Accounting Standards
IPI	Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle
IPS	Institut Paul Scherrer
LCF	Loi sur le contrôle des finances

LFC	Loi fédérale sur les finances de la Confédération
LIFD	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct
LIM	Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
LOP	Loi sur l'organisation de la Poste
LParl	Loi sur le Parlement
LPers	Loi sur le personnel de la Confédération
LRCF	Loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires
LTEO	Loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir
MPC	Ministère public de la Confédération
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NOVE-IT	Réorganisation de l'informatique dans l'administration fédérale
O Pers mil	Ordonnance du DDPS sur le personnel militaire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEG	Office fédéral des eaux et de la géologie
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OJI	Office des juges d'instruction fédéraux
OLOGA	Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OPers	Ordonnance sur le personnel de la Confédération
PAB	Programme d'allègement du budget de la Confédération
PAT	Programme d'abandon de tâches
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
SIA	Société suisse des ingénieurs et architectes

SOFI	Swiss Organisation for Facilitating Investments
TPF	Tribunal pénal fédéral
UDC	Union démocratique du centre
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System

# Rapport

## 1 Préliminaires

### 1.1 Organisation de la haute surveillance sur les finances de la Confédération

L'organisation de la haute surveillance sur les finances de la Confédération a été instituée dans la loi sur les rapports entre les conseils de 1962. La loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl; RS 171.10) a repris cette organisation et lui a conféré une assise plus large.

C'est ainsi que la haute surveillance sur les finances de la Confédération se compose tout d'abord des *commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats*, qui ont les mêmes attributions et le même pouvoir. Elles agissent à la fois comme commissions législatives et surtout, comme commissions de haute surveillance, en examinant la gestion financière ainsi qu'en votant le budget, les suppléments et le compte d'Etat de la Confédération. De même, elles peuvent être appelées par les bureaux des conseils à donner leur avis sur des projets engendrant des conséquences financières importantes (art. 50, al. 2, LParl) et doivent être consultées par toute commission dont le projet d'acte ou les amendements entraînent des effets financiers considérables (art. 49, al. 5, LParl).

Chaque commission des finances désigne trois de ses membres pour siéger dans la *Délégation des finances*, qui exerce la haute surveillance financière permanente et qui ne doit rendre des comptes qu'aux commissions des finances (art. 51 LParl).

Conformément à l'art. 14 de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (LCF; RS 614.0), la Délégation des finances est appuyée dans sa tâche par le *Contrôle fédéral des finances* (CDF), qui exécute des mandats à la demande de celle-ci et lui transmet tous ses rapports et ses documents relatifs au contrôle. Le CDF soumet chaque année un rapport d'activité à la Délégation des finances et au Conseil fédéral. Ce rapport présente l'ampleur et les priorités des travaux de révision et informe sur les constatations et les appréciations importantes ainsi que sur les révisions en suspens, en motivant celles-ci. Il correspond directement avec la Délégation et les commissions des finances (art. 15 LCF) pour les questions relevant de la haute surveillance.

Enfin, l'art. 20, al. 3, de l'arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin; RS 742.104) a institué la *Délégation de surveillance de la nouvelle ligne ferroviaire alpine* (DSN). Cette délégation, qui partage les principes et les attributions de la haute surveillance, est composée de deux membres de chacune des commissions des finances, des commissions de gestion et des commissions des transports et des télécommunications des deux conseils. La DSN publie chaque année son propre rapport d'activité.

Il est difficile de fixer la frontière entre les activités purement législatives et la haute surveillance exercée par les commissions des finances, lorsqu'elles examinent et préparent le budget et les comptes pour les présenter à la sanction du Parlement. Les constatations faites par les parlementaires à l'occasion de leurs travaux dans les sous-commissions ou dans la Délégation des finances peuvent influencer les déci-

sions des commissions des finances dans leurs délibérations relatives à des projets du Conseil fédéral. Les commissions des finances exercent une haute surveillance formatrice, lorsqu'elles examinent les budgets ou leurs suppléments ainsi que les plans financiers et une haute surveillance subséquente, lorsqu'elles préparent l'approbation des comptes d'Etat. Leur tâche de haute surveillance s'exprime également dans la procédure de co-rapport.

Quant à la Délégation des finances, sa collaboration étroite avec le CDF atteste du fait qu'elle exerce une haute surveillance concomitante, qui porte sur toutes les unités d'organisation de l'administration. La DSN, pour sa part, exerce certes une activité de haute surveillance concomitante mais celle-ci est spécialisée aux transversales ferroviaires alpines. La haute surveillance concomitante permet aussi bien à la Délégation des finances qu'à la DSN d'accompagner la réalisation des projets de longue haleine réalisés par l'administration.

Les organes de la haute surveillance financière disposent d'un secrétariat commun, qui d'une part assure leur coordination et de l'autre, prépare et accompagne les diverses affaires. Il organise plus de 100 jours de séance de ces organes parlementaires, met en œuvre leurs travaux et assure l'exécution des décisions. Le Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin (SPFA) compte 9,3 unités de travail.

## **1.2 Considérations générales sur le présent rapport**

Compte tenu de son statut, de sa fonction et de sa place dans la hiérarchie de la haute surveillance financière, la Délégation des finances est un organe original, sans comparaison connue sur le plan international. Elle se situe au centre du réseau très dense et ramifié du contrôle supérieur sur les finances fédérales. Elle est également l'organe auquel doivent aboutir toutes les informations sur la gestion financière de la Confédération. Voilà pourquoi son activité exige un degré élevé de discrétion. Pour des motifs tenant à la protection des données, la Délégation des finances doit faire preuve de retenue et cela, en particulier dans les affaires de personnel.

Par ailleurs, la Délégation des finances estime qu'elle ne doit pas revenir sur les dossiers présentés par le Contrôle fédéral des finances dans son rapport annuel.

Enfin, la Délégation des finances a traité un grand nombre de dossiers de moindre importance qu'il aurait été fastidieux d'énumérer dans le présent rapport. Nous vous renvoyons à ce sujet au tableau statistique 1.

## **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. 4, LParl).

Elle peut se saisir de tout autre objet et communiquer ses conclusions aux commissions des finances ou aux commissions compétentes (art. 51, al. 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 (RS 171.126), le droit absolu de prendre connaissance en tout 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 exerce en outre un droit de veto sur certaines mesures relatives au traitement des cadres supérieurs de la Confédération dès la classe 32, conformément à une convention passée avec le Conseil fédéral.

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>Vice-président</i>
Bruno Zuppiger, conseiller national	Simon Epiney, député au Conseil des Etats

---

<i>Première section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Autorités et tribunaux	Bruno Zuppiger, conseiller national
– Département des affaires étrangères	Bruno Zuppiger, conseiller national
– Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	Simon Epiney, député au Conseil des Etats

---

<i>Deuxième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Département de justice et police	Marianne Kleiner, conseillère nationale
– Département de la défense, de la protection de la population et des sports	Marianne Kleiner, conseillère nationale
– Département de l'économie	Hans Fünfschilling, député au Conseil des Etats

---

<i>Troisième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Département de l'intérieur	Hans Lauri, député au Conseil des Etats
– Département des finances	Urs Hofmann, conseiller national

---

### 2.3 Séances et aperçu des affaires traitées

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a tenu six séances ordinaires, chaque séance durant de un à deux jours. En outre, elle s'est réunie à six reprises à l'occasion des sessions parlementaires pour des entretiens ou des séances extraordinaires consacrées essentiellement à l'examen de dossiers urgents. Par ailleurs, les membres de la Délégation des finances se sont retrouvés pour une séance de réflexion portant sur l'organisation des commissions de contrôle et de leurs secrétariats, le rôle des inspections des finances et la «peer review» sur le CDF. Enfin, les trois sections de la Délégation des finances ont procédé au total à six visites d'information ou de contrôle. Le tableau 1 fournit un aperçu du nombre d'affaires traitées.

**Comparaison d'une année à l'autre des affaires traitées (2004 et 2005)**

	2004 Nombre	en millions de francs	2005 Nombre	en millions de francs
Propositions de rémunération de fonctionnaires supérieurs (conformément à l'Arrangement 2002)	15		15	
Demandes de crédits de paiement avec avance ordinaire				
– total	20	229,5	6	41,7
– approuvées	18	226,5	6	41,7
– rejetées	2	3,0		
Zusatzkreditbegehren				
– total	2	27,9		
– approuvées	2	27,9		
– rejetées	0	0		
Rapports de révision et d'inspection du Contrôle fédéral des finances	155		145	
Décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière	159		133	

**2.4 Démission du secrétaire suppléant du SPFA**

Le 1<sup>er</sup> avril 2005, gravement atteint dans sa santé, Monsieur Hans Schiffmann, secrétaire suppléant du SPFA a été contraint de mettre prématurément un terme à ses activités professionnelles. Hans Schiffmann est entré comme secrétaire suppléant des commissions et de la Délégation des finances en février 1991 aux services du Parlement.

Dans cette fonction, Hans Schiffmann s'est illustré par ses analyses perspicaces et fouillées de dossiers difficiles des commissions et de la Délégation des finances. Observateur subtil et critique de la politique fédérale, il s'est acquis l'estime et le respect des membres des organes parlementaires qu'il a accompagnés. La Délégation des finances remercie vivement Hans Schiffmann pour l'excellent travail qu'il a accompli au service de la haute surveillance financière, domaine dans lequel il a manifesté une personnalité chaleureuse à l'humour fait de finesse et de discrétion.

### 3

## Questions fondamentales

### 3.1

## Evaluation du Contrôle fédéral des finances par la Cour des comptes allemande

Dans son dernier rapport d'activité, ch. 3.1, la Délégation des finances a annoncé que le Contrôle fédéral des finances (CDF) entendait se soumettre à une «peer review» par la Cour des comptes allemande (*Bundesrechnungshof*).

On peut définir la «peer review» comme un examen et une évaluation systématique des performances et de l'organisation d'une institution par une autre institution de même niveau, avec pour objectif d'aider l'institution évaluée à optimiser ses travaux, à adopter la pratique la meilleure et à se conformer aux normes et principes établis. L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*, INTOSAI) recommande la «peer review». Le CDF est l'une des premières institutions supérieures de contrôle à se soumettre à une «peer review».

Etant donné que la Délégation des finances examine le budget et les comptes du CDF sur mandat de l'Assemblée fédérale et partant, exerce la haute surveillance parlementaire sur le CDF, les résultats de cette analyse se révèlent particulièrement intéressants pour elle. C'est pourquoi la «peer review» a été menée d'entente avec la Délégation des finances et les questions, établies en commun. Les questions posées étaient notamment les suivantes: Le CDF remplit-il son mandat légal? Travaille-t-il de façon professionnelle et dispose-t-il des structures, des processus et des moyens adéquats? Enfin, quelles utilités les entités contrôlées retirent-elles des recommandations du CDF?

Les experts de la Cour des comptes allemande ont commencé leurs travaux à fin 2004 par des interviews. Ils ont poursuivi leur évaluation au début de l'exercice et rendu leur rapport à fin mai 2005. Ledit rapport a été discuté par la Délégation des finances avec l'expert principal de la Cour des comptes allemande lors de sa séance des 26 et 27 juin 2005. Par la suite, la Délégation des finances a organisé une conférence de presse de concert avec la Cour des comptes allemande et le CDF.

Dans son rapport sur la «peer review», la Cour des comptes allemande relève qu'avec le CDF, la Suisse dispose d'un organe suprême efficace en matière de surveillance financière. Le CDF accomplit son mandat légal avec un grand professionnalisme. Ses activités de révision sont conformes aux normes nationales et internationales en la matière. Ces collaboratrices et collaborateurs respectent expressément les directives internes. Les compétences professionnelles des réviseurs ainsi que la rigueur et l'objectivité de leurs méthodes de travail contribuent de manière importante à la bonne réputation du CDF. Celui-ci organise ses procédures internes d'une façon efficiente et souple, en faisant appel à des méthodes modernes. Il en va notamment ainsi pour ce qui est des instruments de contrôle, de pilotage interne et de transfert du savoir assisté par ordinateur.

Dans l'ensemble, la «peer review» a démontré clairement que le CDF remplit correctement les exigences qui lui sont posées. Mais il existe un potentiel d'optimisation dans des domaines particuliers, potentiel que le CDF peut en partie réaliser lui-même mais qui, partiellement aussi, exigent la collaboration d'autres organes. La Cour des comptes allemande relève que parmi les tâches légalement prescrites (cf. art. 6 LCDF) les mandats de révision internationaux et nationaux absorbent une partie importante des ressources du CDF. Elle recommande que soient élucidés

clairement les besoins en personnel pour les mandats internationaux, l'objectif devant être que le CDF puisse se concentrer sur les priorités qu'il s'est données dans la surveillance financière. Dans ce cadre, le CDF n'examine pas uniquement les comptes des offices mais il vérifie également si ceux-ci se comportent d'une façon économique et ménagère ou s'ils sont organisés d'une façon adaptée. La plupart des Cours des comptes confèrent une importance toujours plus grande à cette partie de la surveillance financière. Dans le domaine des contrôles de rentabilité et des évaluations, la Cour des comptes allemande recommande au CDF de poursuivre systématiquement ses efforts pour mettre en place un centre de compétence pour les évaluations. Enfin, le CDF doit se pencher davantage sur les questions de l'organisation de l'administration et de l'analyse des risques encourus par la Confédération.

Les besoins du Parlement, du Gouvernement et de l'administration en matière d'analyses objectives, approfondies et pertinentes dépassent la seule évaluation de résultats acquis ex post. Pour compléter les bases décisionnelles, les indications que le CDF pourrait fournir sur les risques financiers et les potentiels d'économie réalisables seraient d'une grande utilité. En effet, prises en compte à temps dans les processus décisionnels, elles devraient permettre d'éviter les évolutions indésirables. Compte tenu de sa tâche, de son expérience et de son indépendance, le CDF est par principe en mesure de fournir ces informations et de conseiller à cet égard davantage les organes politiques. Pour la Cour des comptes allemande, il est important que le CDF soit invité par le Parlement et le Gouvernement à donner son avis d'expert, lorsqu'il dispose des connaissances utiles, acquises dans le cadre de ses activités de surveillance. Mais lors d'une consultation éventuelle sur le processus budgétaire, il doit se limiter à transmettre les constatations qu'il a faites lors de ses révisions.

S'agissant de l'organisation du CDF, la Cour des comptes allemande souligne qu'indépendamment d'avantages incontestables, le système matriciel, introduit en l'an 2000, présente également des inconvénients. Elle recommande cependant au CDF de poursuivre le développement de sa nouvelle organisation avec esprit de suite.

Ainsi que le constate la Cour des comptes allemande, les documents relatifs à l'exécution des contrôles révèlent que ceux-ci ont été préparés avec soin et ont fait l'objet de procédures clairement structurées et transparentes pour les organes contrôlés. Il y a lieu de relever en particulier le suivi conséquent de la mise en œuvre des recommandations du CDF. Cela augmente la pression qui pèse sur les offices contrôlés et oblige ceux-ci à analyser les rapports de contrôle et en particulier, à mettre en œuvre les recommandations. Que ce soit auprès des organes contrôlés comme auprès des destinataires que sont le Parlement et le Gouvernement, le CDF jouit pour son travail d'une excellente réputation, en particulier compte tenu de son sérieux, de sa fiabilité et de son objectivité.

La Cour des comptes allemande a également fait diverses recommandations, notamment sur l'organisation du travail. Sur le plan du controlling, elle a proposé de mettre en place des indicateurs portant sur l'efficacité et la qualité du travail du CDF. Par ailleurs, celui-ci est invité à effectuer une analyse des risques auxquels il est lui-même exposé, en vue de développer son système de contrôle interne. De même, les réviseurs devraient être tenus de fixer par écrit les aspects positifs et négatifs de chaque révision, pour que les expériences acquises puissent être mises au service des objectifs de qualité poursuivis par le CDF.

La compétence et l'engagement des collaborateurs du CDF comportent dans l'ensemble un potentiel considérable qui peut être mieux utilisé pour renforcer la contribution du CDF à une utilisation efficiente et soignée de l'argent des contribuables.

La Cour des comptes allemande estime que le CDF doit réexaminer ses tâches en matière de communication qui constitue une question stratégique essentielle pour chaque autorité de contrôle financier. Il doit veiller à ce qu'une présence plus marquée dans le public ne conduise pas à mettre en péril sa crédibilité et son intégrité. En effet, un niveau élevé de crédibilité est un élément important pour l'efficacité d'une autorité.

Le CDF mesure son succès pour la collectivité publique essentiellement à son utilité pour le Parlement, le Gouvernement et l'administration. Les travaux davantage orientés sur les résultats depuis ces dernières années ainsi que le développement dans le domaine des évaluations (contrôle de rendement) sont autant de motifs pour lesquels le CDF est toujours plus utile pour les destinataires de ses rapports.

La Cour des comptes allemande souligne que, dans ses relations avec la Délégation des finances, le CDF remplit ses tâches en faisant preuve d'efficacité et de clairovoyance. Elle recommande de renforcer la coordination entre les révisions du CDF et les visites de contrôle et d'information de la Délégation des finances.

La Délégation des finances a pris acte de l'assentiment du CDF aux recommandations de la Cour des comptes allemande. Elle ne les a pas approfondies car elle considère qu'il appartient au CDF de les mettre en œuvre. En revanche, elle a plus particulièrement discuté de la question de savoir comment elle pouvait utiliser les examens et les travaux du CDF d'une façon améliorée pour son propre travail et comment elle pouvait optimiser la collaboration avec le CDF.

A fin octobre 2005, la Délégation des finances a tenu une séance de réflexion pour approfondir les questions en suspens. Pour conclure, elle considère que la coordination entre les acteurs de la haute surveillance doit être améliorée. Elle a invité le CDF à mieux la soutenir, ainsi que les commissions des finances dans l'établissement de co-rapports adressés aux commissions législatives. Le Contrôle fédéral des finances a satisfait à cette demande une première fois, en fournissant sur le message concernant EURO 2008 un second avis (cf. à cet égard également ch. 5.5.4).

### **3.2 Programme d'abandon de tâches de la Confédération**

Le programme d'abandon de tâches (PAT) est l'un des trois piliers de la stratégie d'assainissement des finances fédérales du Conseil fédéral et de la majorité des Chambres fédérales. Il complète les autres mesures que sont les réformes matérielles par domaine d'activité et les programmes d'allègement budgétaire. Son but est de rationaliser l'appareil administratif de la Confédération. L'administration fédérale doit être simplifiée pour qu'elle coûte moins cher, tout en restant aussi performante que possible. Il s'agit notamment d'atteindre ce but en renonçant aux prestations et aux projets qui ne sont pas essentiels pour l'exécution des tâches étatiques, en abaissant les standards de qualité des prestations, en rationalisant et en optimisant les processus et les structures, en tirant systématiquement parti des synergies ou en renonçant à des projets. Le Conseil fédéral a approuvé le programme détaillé le

11 juin 2004. Pour lancer le processus, le Conseil fédéral a assigné un objectif d'économie à tous les départements. Ainsi, les dépenses de personnel devront diminuer d'au moins 3 %. Le PAT doit permettre de diminuer les dépenses de personnel de quelque 80 à 120 millions de francs d'ici à 2008, ce qui correspond à 1000 postes de travail.

La Délégation des finances s'était déjà penchée sur le PAT en 2004 (voir rapport annuel 2004, ch. 1 et 4.1.3; voir également ch. 5.2.1 ci-dessous). Elle a notamment accordé une attention particulière aux questions relatives au personnel. Celles-ci ont été abordées en septembre 2004, lors d'une visite d'information que la Section 3 a effectuée auprès de l'Office fédéral du personnel (OFPER). A l'issue de cette visite, la Délégation des finances a suggéré que le chef du Département fédéral des finances (DFF) s'exprime devant les commissions des finances sur la mise en œuvre du PAT et de l'ordonnance sur la gestion des postes de travail et du personnel dans le cadre de programmes d'allègement budgétaire et de réorganisations (RS 172.220.111.5).

La délégation s'est en outre tournée vers le Conseil fédéral et lui a demandé comment il entendait stimuler le marché du travail interne grâce au pilotage du recrutement du personnel en cas de résistance. A cet égard, la délégation est d'avis qu'une personne libérée dans le cadre d'une réorganisation doit pouvoir, même contre l'avis du directeur d'office concerné, être affectée à une autre poste vacant, pas forcément dans le même département, cela bien entendu dans la mesure où son profil répond aux exigences du poste à repourvoir. La Délégation des finances estime qu'il est inacceptable que des personnes soient, à grands frais, mises à la retraite anticipée pour cause de réorganisation alors qu'elles pourraient encore être utiles dans d'autres fonctions. A cet égard, elle a prié le Conseil fédéral de concrétiser plus avant la mise en œuvre de l'ordonnance sur la gestion des postes de travail et du personnel dans le cadre de programmes d'allègement budgétaire et de réorganisations et de lui présenter des rapports réguliers. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a fait part de sa compréhension pour les questions de la Délégation des finances, mais ne pouvait, à ce moment-là, y répondre de manière définitive. Il a notamment souligné que le processus d'abandon amorcé allait permettre de rassembler les expériences nécessaires et que les commissions de surveillances seront informées des réductions de personnel de manière détaillée dans le cadre de l'examen du compte d'Etat.

Certaines organisations financées par des taxes, comme la CFB, sont également subordonnées au PAT. La décision de soumettre la CFB a été prise alors que l'organisation de la surveillance des marchés financiers était en cours d'examen. La Délégation des finances a discuté cette question avec le chef du DFF. Elle a souligné que le souci d'économie, qui sous-tend le PAT, ne saurait justifier la subordination de la CFB puisqu'il s'agit d'une organisation financée par des taxes. Elle a également fait remarquer que l'argument de l'égalité de traitement notamment invoqué par le DFF ne tient pas suffisamment compte de la situation. La délégation estime que des réductions de personnel peuvent avoir des effets contreproductifs sur certaines tâches de l'Etat. Cela est tout particulièrement le cas de la surveillance des marchés financiers exercée par la CFB. Les départements sont d'ailleurs libres de soumettre au PAT les organes de surveillance financés par des taxes. Le DFF en a décidé ainsi et a également fixé des objectifs de réduction à l'intention de la CFB et de l'Office fédéral des assurances privées malgré les critiques émises par la Délégation des finances.

La Délégation des finances attend que le personnel libéré par la mise en œuvre du PAT soit, dans la mesure du possible, réaffecté à d'autres tâches et non pas mis à la retraite anticipée à grands frais. Elle exprime son scepticisme quant à la subordination au PAT d'organisations financées par des taxes remplissant des tâches cruciales qui incombent à l'Etat (comme la Commission fédérale des banques ou l'Office fédéral des assurances privées). Elle continuera de suivre la mise en œuvre du PAT.

### **3.3 Monitoring des recettes; vue d'ensemble des recettes fiscales**

L'introduction du frein à l'endettement a rendu plus délicate l'estimation précise des recettes fiscales, facteur important de la gestion financière. Le recul en partie inattendu des recettes durant les années précédentes l'a bien montré. En 2002, eu égard à cette évolution, la Délégation des finances a chargé l'Administration fédérale des finances (AFF) d'élaborer et de mettre en place, en collaboration avec l'Administration fédérale des contributions et l'Administration fédérale de douanes (AFD), un système de monitoring des recettes. Le but de ce projet est de pouvoir informer la Délégation des finances régulièrement et en termes concis de l'évolution mensuelle des recettes projetées et effectives de la Confédération.

En 2004, le prototype du système de suivi nouvellement créé a été présenté à la Délégation des finances. Lors de la présentation du projet, la délégation s'est notamment penchée sur les méthodes d'estimations appliquées et s'est informée auprès des responsables du projet sur les divers pronostics à la base des hypothèses retenues. La délégation évalue positivement ce nouvel instrument de surveillance et de conduite. Elle apprécie les améliorations qu'il apporte. Elle prend cependant acte du fait que, en particulier pour ce qui est de l'impôt anticipé et des droits de timbre, il n'est guère possible de procéder à une estimation statistique fiable.

En 2005, les recettes ont, d'une manière générale, évolué selon le budget. Les écarts nominaux les plus importants concernaient les deux impôts difficiles à pronostiquer: les données disponibles en milieu d'année indiquaient que les produits de l'impôt anticipé et des droits de timbres allaient l'un comme l'autre être inférieurs de plusieurs centaines de millions de francs aux objectifs budgétaires. Heureusement, à partir du milieu de l'année, la tendance s'est inversée pour l'impôt anticipé. Versement de dividendes, rachats d'actions et distributions de fonds de placement ont plus que compensé les droits de timbre qui sont demeurés en deçà des prévisions.

La Délégation des finances accorde toujours une attention particulière aux facteurs spéciaux qui ressortent du monitoring des recettes. Elle s'est notamment penchée sur les effets quantitatifs et l'évolution dans le temps de la compensation de la progression à froid ainsi que sur l'impact de l'augmentation prévue de la taxe sur la valeur ajoutée. Elle a indiqué oralement au chef du Département fédéral des finances (DFF), et dans le cadre de plusieurs entretiens, comment il conviendrait à ses yeux d'inscrire ces modifications dans les outils de gestion du Parlement.



Dans leur rapport annuel 2005 (06.004), ch. 2.4, les commissions de gestion (CdG) et leur délégation ont fait état de la collaboration qu'elles entretiennent notamment avec les commissions et la Délégation des finances. Nous vous renvoyons à ce rapport.

Conformément à l'article 54 de la Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl; RS 171.10), la Conférence des collèges présidentiels et des commissions et délégations de surveillance (CPSur) se réunit deux fois par année. Elle assure la coordination matérielle des programmes de contrôle, statue en cas de conflit de compétences et décide de la suite à donner aux propositions des commissions visant à faire évaluer des actes législatifs et des arrêtés par l'organe compétent des Services du Parlement, par le Contrôle des finances et par des tiers. Enfin, elle assure la cohérence des évaluations, de l'efficacité, en collaboration avec le Conseil fédéral.

Au mois de juin, à la demande de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats, la CPSur a donné mandat au Contrôle parlementaire administratif (CPA) de réaliser une évaluation de la Fondation Pro Helvetia. Cette évaluation répondait aux vœux exprimés par les conseils dans les débats sur le budget 2006, débats lors desquels le crédit prévu pour Pro Helvetia avait été réduit, à la suite d'une exposition très controversée au Centre culturel suisse de Paris.

Lors de la seconde séance, tenue en décembre, a été tout d'abord consacrée à la coordination des programmes des organes de contrôle. La CPSur a en outre pris des décisions concernant l'évaluation de l'efficacité, à la demande de la Délégation des finances. En effet, un groupe de travail interdépartemental, mis sur pied par la Conférence des secrétaires généraux, a reçu pour mandat de faire des propositions visant à concrétiser l'évaluation de l'efficacité prévue par l'article 170 de la Constitution, au sein de l'administration fédérale. Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport de ce groupe de travail en octobre 2004 et en a adopté la plupart des recommandations. Pour la CPSur, il s'agit dès lors de savoir comment ces recommandations vont être mises en œuvre. C'est pourquoi elle a demandé au Conseil fédéral de lui faire rapport à ce sujet.

Par ailleurs, sur proposition de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, la CPSur a donné mandat au CPA de faire une évaluation de la transparence dans le calcul des primes des assurances maladies obligatoires. Pour sa part, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national a proposé une évaluation des acquisitions d'armement et des affaires compensatoires. Une telle évaluation doit porter sur les dix années écoulées et pose un problème de charge administrative. C'est pourquoi dans un premier temps, le CDF a été invité à réaliser une étude de faisabilité. La CPSur devra se prononcer sur la base des résultats de cette étude.

La coordination des organes de contrôle a été réalisée au niveau des sous-commissions des CdF et des CdG qui ont tenu leurs séances communes désormais habituelles pour examiner les rapports de gestion, les comptes et les budgets des Ecoles polytechniques fédérales, ainsi que les comptes et les rapports de gestion des entreprises proches de la Confédération (CFF, Swisscom, Poste, RUAG, Skyguide).

La Délégation des finances pour sa part, s'est entretenue avec la présidence et le secrétaire de la Délégation des commissions de gestion sur divers domaines communs de surveillance (cf à cet égard ch. 5.5.2). La Délégation des finances reçoit par ailleurs régulièrement les documents et procès-verbaux de la Délégation de surveillance de la NLFA pour en prendre connaissance.

Enfin, comme de coutume, les secrétariats des organes de contrôle se sont rencontrés à sept reprises pour des séances de coordination. Il convient de préciser que ces rencontres n'empêchent pas les relations qu'entretiennent les membres des deux secrétariats pour traiter ponctuellement de dossiers communs.

## **4 Personnel et crédits**

### **4.1 Personnel**

#### **4.1.1 Limitation des indemnités en cas de résiliation du contrat de travail**

Le 22 décembre 2004, en réponse aux demandes répétées de la Délégation des finances et à la lumière des motions et postulats relatifs à la limitation des indemnités en cas de résiliation du contrat de travail des cadres supérieurs transmis en 2004, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3). Pour l'ensemble du personnel de la Confédération, le versement d'indemnités en cas de résiliation du contrat de travail est depuis lors limité à un salaire annuel. Les directeurs d'office et les secrétaires généraux dont le contrat de travail est résilié par la Conseil fédéral pour cause de collaboration infructueuse ne peuvent dès lors plus prétendre qu'à une indemnité de départ correspondant à une année de salaire et non plus à trois ans de salaire comme cela était le cas auparavant. Pour toutes les catégories de personnel, les indemnités supérieures doivent être décidées par le Conseil fédéral et approuvées par la Délégation des finances. Pour les cadres supérieurs mentionnés ci-dessus, une réglementation transitoire en vigueur jusqu'à fin 2007 permet d'échelonner l'indemnité de départ en fonction du nombre d'années de service. Ces indemnités sont également soumises à l'approbation de la Délégation des finances.

Contrairement à ce que la Délégation des finances a souhaité, le Conseil fédéral a renoncé à inscrire dans l'ordonnance l'obligation pour les personnes ayant perçu une indemnité de départ de restituer lorsqu'ils ont retrouvé un emploi dans le secteur privé. Invoquant le manque de bases légales, le Conseil fédéral a préféré prévoir l'obligation de restituer la part de l'indemnité de départ qui dépasse un an de salaire lorsque ces personnes trouvent un emploi en dehors de l'administration fédérale au cours de l'année qui suit la résiliation du contrat de travail. Cette clause est ajoutée à la convention réglant les indemnités de départ ou au contrat de travail. A cet égard, la Délégation des finances salue le fait que le contrat de travail d'un secrétaire général ait été adapté en fonction de l'ordonnance révisée.

Au cours de l'exercice sous revue, la Délégation des finances s'est notamment penchée sur l'indemnité de départ versée à un cadre supérieur de l'administration fédérale. La particularité de ce cas d'espèce résidait dans le fait que le cadre en question a continué de travailler pour l'Office fédéral du personnel (OFPER) en tant que consultant senior chargé par mandat d'assurer la mise en place de l'unité «senior consulting» selon l'art. 5, al. 3, de l'ordonnance concernant les prestations de conseil fournies en interne par des cadres expérimentés de l'administration fédérale (RS 172.010.421). La Délégation s'est informée de manière approfondie sur les modalités du contrat de mandat. Elle a principalement examiné le calcul de la rémunération, les tâches et l'ampleur du travail prévu ainsi que du lien avec l'indemnité de départ. Après divers entretiens, la Délégation des finances a décidé d'accorder

une indemnité de départ limitée à un an de salaire. Depuis lors, soit le 1<sup>er</sup> octobre 2005, l'ancien secrétaire général a été nommé directeur ad interim de l'OFPER, ses rapports de travail étant réglés par mandat.

La Délégation des finances a profité de ce cas pour se pencher sur le concept de «senior consulting» dont la mise en œuvre n'existe encore que sur le papier. Elle a eu diverses discussions à ce sujet. Elle s'est notamment étonnée du fait qu'elle n'avait pas été informée de l'ordonnance correspondante, datant pourtant de 2003, et du business plan complémentaire. Elle a également constaté que, malgré les bases mises en place, il n'a jusqu'à présent pas été possible de motiver des cadres supérieurs quittant l'administration fédérale à participer à cette nouvelle unité d'organisation. Si la délégation estime que le but du concept est intéressant, elle émet cependant quelques doutes quant à sa mise en œuvre qu'elle suivra avec attention. Elle s'intéressera en particulier à l'opportunité du concept, à l'indemnisation des consultants seniors et au lien avec l'indemnité de départ. La délégation a décidé de s'informer en 2006 auprès du DFF sur les expériences faites dans le cadre de ce projet ainsi que sur la suite à lui donner.

La Délégation des finances veille au maintien d'une attitude stricte en matière d'octroi d'indemnités de départ. Le concept «senior consulting», qui vise à conserver et mettre à profit l'expérience et les connaissances d'anciens cadres supérieurs, doit être évalué et sa mise en œuvre examinée.

#### **4.1.2 Evaluations de fonctions au Tribunal pénal fédéral**

En juin 2005, l'Office fédéral du personnel (OFPER) s'est adressé à la Délégation des finances afin de lui signaler des problèmes en suspens dans l'application par le Tribunal pénal fédéral de l'ordonnance relative aux conditions de travail du personnel du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral (RS 172.220.117). En vertu de cette ordonnance, le Tribunal pénal fédéral est tenu de requérir l'accord de la Délégation des finances avant de pouvoir attribuer la classe de salaire 28 ou supérieure à une fonction. Il doit en outre joindre à sa demande une expertise du Département fédéral des finances.

En août 2003, le chef du projet partiel «Droit» du projet «Nouveaux Tribunaux fédéraux» a exposé les raisons de cette disposition et concrétisé les modalités d'emploi dans une note d'information. Le but poursuivi était de permettre à la Délégation des finances d'exercer un contrôle minimum sur l'évaluation des fonctions au Tribunal pénal fédéral. En raison de l'indépendance et de l'autonomie administrative des tribunaux la Délégation des finances est amenée à exercer en tant qu'organe parlementaire une fonction habituellement dévolue à l'OFPER.

Le Tribunal pénal fédéral a relevé que l'OFPER ne l'avait jamais invité à fournir des données concrètes. Il a en outre précisé que l'évaluation de quelques postes avait été effectuée précédemment, c'est-à-dire par le Tribunal fédéral alors que le Tribunal pénal fédéral n'en était encore qu'au stade de projet.

La Délégation des finances est d'avis que la procédure et les compétences formelles devront être respectées dès que la phase de mise en place sera terminée. Il sied de relever que cette phase est depuis lors achevée. Quelques questions étant demeurées

sans réponse malgré l'échange de plusieurs lettres, le secrétariat a clarifié les points en suspens avec l'OFPER. Il est apparu que le tribunal faisait la distinction entre évaluation de fonction définitive et provisoire. Cette distinction découle du passage de la phase de création à l'entrée en service du Tribunal pénal fédéral. Cette manière d'évaluer les fonctions a été choisie pour deux raisons. La première réside dans le fait que certaines fonctions n'ont été approuvées qu'à titre provisoire, dans le cadre du projet «Nouveaux Tribunaux fédéraux», l'évaluation définitive de la fonction ne devant être entreprise qu'à l'issue de la mise en place de l'organisation et en connaissance de la situation effective. La seconde raison découle du fait que certaines évaluations de fonctions ont été reprises du Tribunal fédéral pour la période de mise en place. Il est à noter que la délégation ne dispose d'aucune compétence en ce qui concerne l'évaluation des fonctions au Tribunal fédéral.

Faisant suite à la proposition de l'OFPER, la Délégation des finances a refusé la réévaluation de plusieurs fonctions (secrétaire général, secrétaire général suppléant, greffier). Elle est d'avis que les profils de postes n'ont pas changé depuis la classification et que la structure salariale du Tribunal pénal fédéral est différente de celle du Tribunal fédéral. La classification des experts comptables et des juges d'instruction suppléants fera l'objet de la visite d'information que la délégation prévoit d'effectuer auprès du Tribunal pénal fédéral en 2006.

La Délégation des finances exige que la procédure et les attributions formelles soient respectées. Les évaluations de fonctions encore en suspens au Tribunal pénal fédéral seront clarifiées à l'occasion d'une visite d'information.

#### **4.1.3 Nomination d'officiers généraux dans le cadre de la réorganisation de l'armée**

Dans le domaine de la défense, les structures organisationnelles ont été adaptées en fonction des planifications défense / armée, étape intermédiaire 2006 et des objectifs définis conjointement par le chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et celui de l'armée. Alors que, au cours de ces dernières années, la délégation avait déjà dû se prononcer sur plusieurs départs à la retraite anticipée, elle a été amenée à donner son avis sur six nominations et trois départs à la retraite anticipée dans le cadre de cette réorganisation. Elle a eu plusieurs entretiens et a demandé des informations complémentaires sur ces différentes demandes. Il s'agissait d'évaluer, d'une part, les coûts induits pour la Confédération et, d'autre part, les possibilités de trouver une possibilité permettant de continuer d'employer les officiers généraux qui quittent l'armée.

Le chef du DDPS a informé la Délégation des finances sur le fait que les autres départements font preuve d'une très grande réticence lorsqu'il s'agit d'engager d'anciens officiers généraux. Pour sa part, la délégation exige que l'on évite les onéreuses mises à la retraite anticipée. Chaque fois que c'est possible, la Confédération doit continuer d'employer les personnes concernées. Elle attend donc des autres départements qu'ils reprennent dans d'autres fonctions les personnes qui disposent des qualifications correspondantes.

Lors du traitement des dossiers, la Délégation des finances s'est aperçue que les documents qui lui ont été remis ne répertoriaient pas toutes les dépenses incombant à la Confédération. Elle a donc demandé au Conseil fédéral, qu'à l'avenir, toutes les dépenses soient documentées (réserve mathématique manquante et prestations complémentaires). En outre, les discussions n'ont pas permis d'expliquer entièrement les différences entre les retraites anticipées selon l'art. 33 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3). Ainsi, la Délégation des finances ne comprend pas pourquoi un brigadier peut partir à la retraite à 60 ans alors que les rapports de travail d'un divisionnaire prennent fin lorsque celui-ci atteint 62 ans. Le DDPS justifie les départs à la retraite anticipée et les âges différents de la pension, en arguant du fait qu'il s'agit d'une indemnisation en raison de longs horaires de travail durant la vie active. La Délégation des finances est plutôt d'avis que les prestations doivent être indemnisées au moment où elles sont fournies, et cela non seulement en ce qui concerne la rémunération, mais également pour ce qui est de la prévoyance professionnelle. Il faut éviter toute fidélisation forcée au moyen du deuxième pilier. Des questions sont apparues au sujet du calcul des prestations de la caisse de pension. En effet, lorsqu'un employé ne totalise pas 40 années d'assurance au moment de prendre sa retraite, sa mise à la retraite anticipée coûte cher à la Confédération en raison du principe de la primauté des prestations. En revanche, un employé qui aurait racheté des années d'assurance jusqu'à l'âge de 22 ans serait indirectement pénalisé. La Délégation des finances estime que de telles différences sont indéfendables.

L'OFPER a confirmé à la Délégation des finances que les demandes présentées par le DDPS étaient juridiquement correctes, raison pour laquelle elle a donné son accord. Elle insiste toutefois pour que les principes régissant les départs à la retraite anticipée soient réexaminés de manière approfondie dans le cadre de la révision totale de la loi fédérale relative à la Caisse fédérale de pension. Elle a également invité le DFF à aborder cette question dans le cadre de la réforme de l'administration.

La Délégation des finances estime qu'il y a lieu d'intervenir dans le domaine des départs à la retraite anticipée. Elle continuera de suivre cette problématique.

#### **4.1.4                   Autres objets**

Outre un certain nombre d'affaires de routine, la Délégation des finances s'est penchée de manière approfondie sur quelques questions concernant le personnel.

La Délégation des finances s'est demandé si l'octroi à un directeur d'office d'une allocation liée au marché de l'emploi était justifié et, après une comparaison transversale avec d'autres offices fédéraux, si son salaire était opportun. Vu le manque d'attrait de la Confédération par rapport au secteur privé invoqué par le Chef du département intéressé après un entretien approfondi avec celui-ci, la Délégation des finances s'est finalement résolue à accéder à cette demande.

Une question de personnel relative à une organisation proche de la Confédération a amené la Délégation des finances à se pencher sur la problématique générale de la politique de rémunération des cadres des institutions appartenant aux 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> cercles et à proposer une réglementation claire pour les institutions du 3<sup>e</sup> cercle.

La Délégation des finances a fait part de sa perplexité au sujet d'une demande de réévaluation des fonctions de plusieurs membres de la direction d'une unité organisationnelle. De son point de vue, il fallait procéder à une comparaison horizontale avec d'autres fonctions comparables au sein de l'administration fédérale. Elle a demandé à l'OFPER de procéder à une telle comparaison avant de s'entretenir de cette question avec le directeur de l'OFPER auprès duquel elle s'est renseignée sur les possibilités d'octroyer des compléments de salaire au lieu de promouvoir les personnes concernées. Sur la base de ces renseignements, la délégation a recommandé à l'autorité de nomination de faire preuve de retenue dans cette affaire. La Délégation des finances a été informée de la solution finalement retenue (promotion dans deux cas et octroi de compléments de salaire dans deux autres).

Lors de l'élection de remplacement du président d'une commission extraparlamentaire, la Délégation des finances a constaté que la question du deuxième pilier n'avait pas été réglée. Selon l'OFPER, il ne s'agit pas d'un engagement de droit public mais de l'appartenance à une commission ne donnant pas lieu au versement de contributions à la caisse de pensions. La Délégation des finances estime cependant que la question de l'assurance obligatoire au deuxième pilier n'est pas réglée pour les personnes liées par mandat. Elle a donc demandé à l'OFPER de rendre un avis de droit à ce sujet.

La Délégation des finances a critiqué une rémunération clairement trop élevée octroyée à un expert externe engagé sur la base d'un mandat. Elle a estimé que cette rémunération, exigée sur la base d'une comparaison avec les tarifs pratiqués par les sociétés de conseil, était exagérée étant donné que, dans le cas d'espèce, le mandataire ne supportait aucun coût d'infrastructure et n'assumait aucun risque d'entreprise. Le calcul de la rémunération présenté par l'administration et la comparaison avec des charges comparables au sein de l'administration fédérale n'ont pas non plus résisté à une évaluation critique. Enfin, la Délégation des finances a constaté que les dispositions contractuelles relatives au décompte des jours de travail effectués n'étaient pas claires et que les frais forfaitaires convenus étaient exagérés. Elle a donc invité le département compétent à adapter les dispositions contractuelles du mandat et à convenir d'une réduction de la rémunération avec le mandataire.

La surveillance exercée par la Délégation des finances dans le domaine du personnel de la Confédération est importante. Elle constate notamment que ses activités ont un effet préventif considérable. La Délégation des finances a décidé de continuer à surveiller de près de la politique de rémunération des cadres, tant au sein de l'administration que dans les 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> cercles.

## 4.2

## Crédits

### 4.2.1

### Aperçu des crédits urgents approuvés

En vertu de l'art. 21 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (RS 611.01), un crédit supplémentaire est un crédit de paiement autorisé postérieurement au vote du budget. De tels crédits sont nécessaires car, lors de l'établissement du budget, il n'est pas possible de prévoir toutes les dépenses qui pourront s'avérer nécessaires au cours de l'exercice à venir. Le Conseil fédéral soumet ces demandes de crédit dans deux messages (suppléments au budget I et II) adressés au Parlement, qui se prononce lors des sessions d'été et d'hiver.

En pratique, si l'on veut éviter que la Confédération ne subisse certains préjudices, il peut arriver que certaines demandes de crédit ne puissent attendre jusqu'à l'une de ces sessions. Pour cette raison, l'art. 18 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0) stipule que, lorsque la dépense ne peut être ajournée et que le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas, le Conseil fédéral peut décider d'une dépense avant l'ouverture du crédit supplémentaire par l'Assemblée fédérale. Lorsque c'est possible, il doit cependant requérir au préalable l'assentiment de la Délégation des finances (crédit supplémentaire ordinaire). A titre exceptionnel et dans des cas d'extrême urgence, le Conseil fédéral peut également décider seul (crédit supplémentaire urgent). En pratique, ce cas de figure est très rare. Une disposition analogue régit les crédits d'engagement (art. 31, al. 3, LFC). L'examen de l'urgence des demandes de crédits supplémentaires ordinaires est essentiel pour la Délégation des finances. Lorsqu'elle accepte un tel crédit, la délégation exerce en effet la souveraineté budgétaire en lieu et place du Parlement. Si, estimant que le critère de l'urgence n'est pas rempli, elle refuse d'accorder un tel crédit, le Conseil fédéral n'a d'autre choix que de passer par la voie ordinaire et doit présenter sa demande au Parlement à l'occasion du premier ou du second supplément au budget.

Au cours de l'année sous revue, le nombre et le montant total des crédits supplémentaires demandés par le Conseil fédéral a atteint un plancher qui n'avait plus été approché depuis des années (voir tableau 2 ci-dessous). Les crédits de paiement soumis à la Délégation des finances ont également atteint un niveau minimal record (voir tableau 1, ch. 2.3). Ces résultats découlent de l'évaluation très rigoureuse de l'urgence par la Délégation des finances. Le fait qu'elle n'ait refusé aucune demande de crédit témoigne du succès de cette attitude stricte. Toutes les demandes présentées remplissaient en effet le critère de l'urgence et leur bien-fondé était incontestable.

De par leur importance, deux demandes de crédit ressortent des six demandes accordées, la première portant sur 25 millions de francs pour l'aide humanitaire en faveur des victimes du tsunami et la seconde sur 10 millions de francs versés à Publica à titre de prestations de l'employeur (voir ch. 4.2.2).

**Evolution des crédits supplémentaires de 1995 à 2005**

Année	Crédits supplémentaires (en millions de francs).	En % par rapport au budget	Approuvé par la Délégation des finances (en millions de francs)	En % du montant total des crédits supplémentaires	Restes de crédits (en millions de francs)
<b>1995</b>	648	1,5	195	30	2 518
<b>1996</b>	1704	3,9	169	10	1 836
<b>1997</b>	1552	3,5	371	24	1 826
<b>1998</b>	764	1,6	345	45	1 764
<b>1999</b>	962	2,1	532	55	1 620
<b>2000</b>	641	1,4	210	33	935
<b>2001</b>	2968	6,1	1925*	65	1 659
<b>2002</b>	1250	2,4	584	47	1 778
<b>2003</b>	684	1,3	424	62	1 886
<b>2004</b>	631	1,2	227	36	1 821
<b>2005</b>	317	0,6	42	13	1 461

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

Dans le cadre de la révision totale de la loi sur les finances de la Confédération, les commissions des finances et les Chambres fédérales ont à nouveau discuté des compétences de la Délégation des finances à la lumière des crédits alloués à Swissair en 2001. La question cruciale lors de l'examen des articles correspondants (art. 28 Urgence crédits d'engagement et art. 34 Suppléments urgents) a été de savoir s'il ne fallait pas limiter le montant des avances que la Délégation des finances a compétence d'accorder.

La Délégation des finances continuera d'assumer ses compétences en matière de crédits avec prudence et de manière restrictive.

#### **4.2.2 Principales demandes de crédits de paiement**

L'affaire traitée la plus importante en termes de montant concernait une demande de crédit de 25 millions de francs pour l'aide humanitaire immédiate en faveur des victimes du tremblement de terre sous-marin en Asie du Sud-Est. La Délégation des finances a posé la question de l'urgence d'un tel crédit étant donné que la demande a été présentée en début d'exercice. Elle a toutefois accepté de débloquer cette avance eu égard au fait que le crédit ordinaire pour l'aide humanitaire était déjà entièrement affecté et que, à dessein, la Confédération ne dispose d'aucun compte pour les situations extraordinaires. Elle a cependant demandé au Conseil fédéral qu'il compense ce montant intégralement. Celui-ci était d'avis que les mesures prises à la suite d'événements extraordinaires ne pouvaient être mises à la charge du budget d'un seul département. Il a cependant assuré qu'il veillerait à ce que le crédit en question

ne conduise pas au dépassement de l'ensemble des crédits de paiement alloués par les Chambres fédérales (application du frein à l'endettement).

Compte tenu de restes de crédits de l'exercice 2004, la Délégation des finances a accédé à une demande de crédit supplémentaire de 10 millions de francs dans le domaine de la défense pour le versement de prestations de l'employeur à Publica. A cet égard, elle a abordé la problématique de la mise à la retraite anticipée des officiers généraux lors de plusieurs entretiens avec le Conseil fédéral et a souligné qu'il devait prendre des mesures aux niveaux de la caisse de pensions et du droit du personnel de la Confédération (voir ch. 4.1.3).

La Délégation des finances avait tout d'abord remis en question l'urgence de deux des quatre demandes restantes (2,9 et 1,5 millions de francs). Eu égard aux explications qui lui ont été fournies, elle a toutefois reconnu l'urgence de ces deux demandes. En ce qui concerne le supplément de 2,9 millions de francs, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral d'accepter d'imputer la totalité du mon-tant à l'ensemble des crédits de paiement alloués au département concerné

## **5 Domaines prioritaires du contrôle par département**

### **5.1 Autorités et tribunaux**

#### **5.1.1 Indemnités versées aux membres des commissions extraparlimentaires**

Le 22 mars 2001, la Conseillère nationale Cécile Bühlmann a déposée un postulat (01.3143) demandant au Conseil fédéral de publier, par la voie d'internet, la liste de toutes les indemnités versées aux présidents et aux membres des commissions extraparlimentaires. Le Conseil fédéral a accepté le postulat et présenté sa réponse, laquelle a été transmise à la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) pour examen. Celle-ci a requis des informations supplémentaires, conformément à l'article 150 LParl, afin de pouvoir examiner en détail s'il était nécessaire d'intervenir sur le plan légal. Le Département fédéral des finances lui a donc remis un rapport dont elle ne s'est pas satisfaite. Elle a constaté en effet que les indemnités journalières et forfaitaires des membres des commissions extraparlimentaires étaient calculées sur la base de critères variables, réglés par des dispositions légales différentes, ce qui entraînait un spectre très large de possibilités.

Les taux de ces indemnités ne correspondent que partiellement avec les articles 2 à 4 de l'ordonnance du 12 décembre 1996 du Département fédéral des finances sur les indemnités journalières et les autres indemnités versées aux membres des commissions extraparlimentaires (RS 172.311). Par ailleurs, le rapport du DFF ne fournissait aucune information sur quels critères étaient appliqués à quelle commission. Enfin, la CIP-N était contrainte de constater une absence de transparence et de vue d'ensemble sur les tâches des commissions extraparlimentaires.

Etant donné que cette affaire allait au-delà de son mandat de commission législative, la CIP-N s'est adressée simultanément à la Délégation des finances et à la Commission de gestion du Conseil des Etats, en priant l'un de ces deux organes de contrôle d'examiner cette affaire. La Délégation des finances s'est déclarée prête à s'en charger sous réserve de la décision de la Commission de gestion et en a informé par lettre la CIP-N. En outre, dans cette perspective, elle a invité le CDF à lui faire part

de son point de vue sur la manière la meilleure d'élucider les questions qui se posaient. Celui-ci lui a proposé de fonder ses recherches sur l'examen de la légalité et du caractère équitable ainsi que sur les critères de fixation des indemnités. S'agissant du champ d'application, le CDF proposait de se baser sur les documents de la Chancellerie fédérale et de l'Office fédéral du personnel. En outre, les offices seraient tous invités à présenter les règlements en vigueur et les décisions d'application.

Dans l'intervalle, la Commission de gestion du Conseil des Etats a déclaré qu'elle entendait s'occuper de cette affaire. C'est pourquoi la Délégation des finances s'est dessaisie de ce dossier et l'a transmis son dossier à la Commission de gestion en invitant celle-ci à la renseigner, le moment venu, sur les résultats obtenus.

## **5.2 Département fédéral des affaires étrangères**

### **5.2.1 Visite d'information de la Section 1 auprès de la Direction des ressources et du réseau extérieur (DRE)**

Lors d'une visite effectuée auprès de la Direction des ressources et du réseau extérieur (DRE), la Délégation des finances s'est informée de la mise en œuvre concrète des objectifs du programme d'abandon de tâches du Conseil fédéral (PAT, voir ch. 3.2) dans le domaine du DFAE sans la DDC, ce qui correspond à l'ch. 201 du budget.

La plus grande partie des dépenses du DFAE sans la DDC est occasionnée par le réseau extérieur qui compte 153 représentations diplomatiques et consulaires et 165 représentations honoraires. La Direction du développement et de la coopération (DDC) dispose en outre que quelque 50 bureaux de coopération. Ce réseau remplit de nombreuses tâches très diverses ressortissant non seulement à la compétence du DFAE, mais également à celle d'autres départements. Ces tâches ont plutôt eu tendance à augmenter au cours de ces dernières années. Ainsi, les cas de protection consulaire (urgences, accidents, détentions) et le domaine des visas ont occasionné d'importantes dépenses.

Le PAT s'attaque aux dépenses de fonctionnement. A 94 %, les dépenses du DFAE sont imputables au DFAE sans la DDC, ce qui conduit à une surcharge de ce domaine. Le Conseil fédéral en a tenu compte lorsqu'il a fixé les objectifs à l'intention des départements. Par rapport aux autres départements, la contribution du DFAE aux mesures d'économie a été réduite de moitié. Des 32,5 millions de francs d'économies que le DFAE doit réaliser de 2006 à 2008 conformément à la décision du Conseil fédéral du 13 avril 2005, 24,4 millions de francs incombent au DFAE sans la DDC.

**Economies du DFAE, chapitre budgétaire 201, au titre de l'abandon de tâches**

<b>Economies par rapport au plan financier 2005–2007</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Abandon partiel de projets dans le domaine de la gestion civile des conflits		1.0	1.5
Restructurations au sein du réseau des représentations	1.9	3.7	6.2
Réduction résiduelle	1.1	3.5	5.5
<b>Economies totales du DFAE, chapitre budgétaire 201</b>	<b>3.0</b>	<b>8.2</b>	<b>13.2</b>

Les objectifs du Conseil fédéral ont été préalablement soumis au personnel qui a eu la possibilité de donner son avis. Le problème du DFAE réside dans le fait que de nombreuses tâches effectuées par le réseau des représentations relèvent de décisions politiques situées en dehors de la sphère décisionnelle du département, ce qui réduit sa marge de manœuvre. Une part des objectifs de restructuration peut être atteinte grâce à une adaptation du réseau extérieur. Ainsi, six représentations ont-elles été fermées. Cela étant, durant la même période, deux nouvelles représentations ont été ouvertes. Une partie des économies pourra également être réalisée au moyen d'une réduction des prestations et du personnel. Le réseau extérieur étant constitué de petites représentations, la réduction de personnel sera toutefois rapidement confrontée à des limites si l'on ne veut pas fermer des représentations. L'engagement de personnel local permettrait aussi de faire certaines économies. Pour raison de sécurité, cette mesure a elle aussi ses limites. La mise en œuvre des mesures d'économie est rendue plus problématique, du fait que toute une série de tâches de représentation résultent des exigences posées par d'autres départements et offices. Les buts fixés dans le cadre du PAT doivent être atteints.

La Délégation des finances a pris acte de la mise en œuvre du PAT au sein du DFAE sans la DDC.

### **5.2.2                    Contrôle de rentabilité et adjudications par la Direction du développement et de la coopération (DDC)**

Les adjudications de la Direction du développement et de la coopération (DDC) atteignent chaque année environ 180 millions de francs. Dans l'un de ses rapports de révision, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a constaté que les adjudications de la DDC ont trop souvent lieu de gré à gré, c'est-à-dire sans appel d'offres public. Autrement dit, la DDC s'écarte de la procédure d'adjudication ouverte ou sélective prévue par la loi fédérale sur les marchés publics (LMI; RS 172.056.1) et applique une procédure que la loi ne permet qu'à certaines conditions (art. 13 à 15 LMI). L'un des objectifs clés de l'appel d'offres public est de créer une situation de concurrence et de pouvoir choisir l'offre la plus intéressante sur le plan économique. Celle-ci ne correspond cependant pas forcément au prix le plus bas.

Pour la DDC, le fait que la grande majorité de ses projets soient régis par des traités internationaux avec des pays partenaires ou des organisations internationales justifie sa façon de procéder. A son avis, ces projets ne tombent pas sous le coup de la LMI en raison de son art. 3. Elle estime en outre que le contexte local est de grande importance. Le contrôle du CDF a montré que les adjudications de la DDC respectent les dispositions légales idoines. Il est toutefois d'avis qu'il serait opportun d'augmenter la part des adjudications faites au moyen d'une procédure concurrentielle (ouverte ou sélective). Dans son rapport, le CDF souligne que, même s'ils ne le font pas systématiquement, des pays comme le Danemark ou la Suède procèdent bien plus souvent par appel d'offres public.

La DDC a souligné à l'attention du CDF qu'elle prenait acte de ses recommandations en tant que piste de réflexion, mais qu'elle ne voyait pas la nécessité de changer sa pratique en la matière. Lors de sa cinquième séance ordinaire, la Délégation des finances a discuté ce rapport avec un représentant de la DDC. Celui-ci a présenté la pratique de sa direction en matière d'adjudication. Ces explications n'ont toutefois pas convaincu la Délégation des finances qui continuera de se pencher sur cette problématique.

La Délégation des finances estime que les procédures d'adjudications des projets de développement doivent satisfaire aux exigences de l'ordonnance sur les marchés publics. Elle continuera de se pencher sur cette question en 2006, à l'occasion d'une visite auprès de la DDC.

## **5.3 Département fédéral de l'intérieur**

### **5.3.1 Gestion financière de Swissmedic**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, Swissmedic, Institut suisse des produits thérapeutiques, est chargé du contrôle des médicaments et des dispositifs médicaux en Suisse. Swissmedic est né de la fusion de l'Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM) et de l'Unité principale agents thérapeutiques de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). En octobre 2002, un rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) ayant fait état de différents dysfonctionnements au sein du nouvel institut, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a décidé de faire la lumière sur l'existence et la portée de ceux-ci. Le rapport de la CdG fait l'état des lieux des problèmes de gestion que Swissmedic a connu lors de son démarrage, examine les circonstances qui ont conduit à cette situation et procède à une évaluation de la situation au moment de l'examen. L'enquête de la CdG a montré qu'une grande partie des dysfonctionnements constatés trouvent leur origine dans la préparation insuffisante du nouvel institut. L'une des causes a été trouvée dans l'organisation et la planification des travaux, ainsi que dans les conditions de transition vers le nouveau système. En outre, un ensemble de difficultés, de carences et de mauvaises décisions a conduit à des problèmes dans des domaines distincts. Les difficultés ont été reconnues en 2003, après le changement de direction, permettant dès lors de mettre en place une gestion efficace de la crise. Bien que des problèmes subsistent encore, la CdG-E est d'avis que la situation s'est manifestement améliorée. Elle estime qu'il faut maintenant faire intervenir une phase de consolidation.

La Délégation des finances prend acte du résultat de la vérification des comptes 2004 effectuée par le CDF. La situation, qui peut être qualifiée de globalement bonne s'est améliorée par rapport à l'exercice précédent. La tenue correcte des comptes a pu être confirmée. Seul le domaine informatique ne répond pas encore aux exigences du CDF qui a formulé des recommandations en conséquence (réduire la dépendance vis-à-vis d'experts externes, fixer des priorités pour les projets, mise sur pied d'un plan d'urgence). Swissmedic a approuvé ces recommandations.

Le CDF a toutefois constaté que le mandat de prestations et le contrat de prestations ne sont que partiellement applicables. Le système d'indicateurs n'est ni complet ni exempt de contradictions. Il présente même des faiblesses en matière de quantification. Le CDF a également critiqué la demande de Swissmedic qui désire changer d'organe de révision. La Délégation des finances a, par conséquent, demandé l'avis du chef du DFI quant à la délimitation des compétences entre Swissmedic, l'OFSP et le Secrétariat général du DFI. Sous l'égide de l'ancienne députée au Conseil des Etats Beerli, une médiation entre les trois instances a permis de mieux délimiter leurs compétences respectives. Les conclusions de cette médiation ont été reprises dans un document de travail rédigé à l'attention du Conseil fédéral. Celui-ci a approuvé la modification de l'ensemble du dispositif réglementaire en mai 2005. D'entente avec toutes les parties concernées, le mandat de prestations quadriennuel et le contrat de prestations annuel ont été complétés par une stratégie fondée sur le rapport de propriété. Cette stratégie établie pour une durée de quatre ans couvre aussi bien les prestations financées par les taxes que celles fournies dans le cadre du service public et devrait simplifier l'exécution du mandat et du contrat de prestations. Le rôle du CDF devra encore être défini dans le cadre du prochain mandat de prestations (2007 à 2010).

La Délégation des finances prend acte des améliorations de la gestion financière de Swissmedic. Elle exige que soient prises des mesures à l'échelon du mandat et du contrat de prestations afin d'améliorer la transparence et l'efficacité de la conduite. La Délégation des finances estime en outre que le CDF doit continuer d'exercer le mandat d'organe de révision.

### **5.3.2 Visite d'information de la Section 3 auprès du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER)**

La création du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER) par fusion de l'Office fédéral de l'éducation et de la science avec le Groupement de la science et de la recherche s'est bien déroulée et dans les délais prévus. La nouvelle organisation a fait ses preuves et, bien que dans une mesure inférieure aux prévisions, des synergies ont été réalisées.

En mai 2005, le SER disposait de 90 postes à temps complet. Le budget 2005 se montait à 1,7 milliard de francs dont 1,5 % consacré aux dépenses de personnel (15 millions de francs) et aux équipements (10 millions de francs). Le programme d'abandon de tâches (PAT) impose de prendre rapidement des mesures dans le domaine du personnel. Selon le SER, les objectifs fixés par le Conseil fédéral ont pu

être respectés sans devoir consentir à des coupes trop douloureuses. Il estime toutefois que la limite a été atteinte.

Le domaine des hautes écoles spécialisées est actuellement subordonné à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). La répartition du domaine de la formation, de la recherche et de la technologie sur deux départements entraîne des difficultés de collaboration aussi bien avec les partenaires cantonaux qu'au sein de la Confédération. La mise en place du paysage des hautes écoles suisses ne s'en trouve pas facilitée. Les partenaires cantonaux souhaiteraient n'avoir qu'un seul interlocuteur à l'échelon fédéral. L'intégration du domaine des hautes écoles spécialisées dans le SER serait envisageable du point de vue organisationnel. Cela étant, à l'automne 2005, le Conseil fédéral a décidé de maintenir la structure actuelle.

Le paysage des hautes écoles suisses se trouve à la veille d'un changement de paradigme (actes législatifs en préparation: article constitutionnel sur l'éducation, loi-cadre, message FRT). Le système actuellement en vigueur sera réorganisé dans une large mesure. Ainsi, les compétences indispensables à la gestion de l'espace suisse des hautes écoles seront-elles déléguées à un organe commun à la Confédération et aux cantons (Conférence universitaire suisse). Concurrence et coopération feront partie des instruments de conduite. Chaque haute école disposera d'une autonomie plus importante que ce qui est le cas actuellement, mais elle sera également exposée à une plus grande concurrence. Parallèlement, la collaboration entre les universités sera améliorée et des centres d'excellence verront le jour dans les universités. Ces objectifs continuent toutefois de se heurter à des résistances. D'autres mesures ont été proposées telles qu'un renforcement et une simplification de la planification stratégique à l'échelon national, un financement axé sur les résultats ou la mise en place d'un système d'accréditation et d'assurance qualité à l'échelon des universités.

La collaboration avec l'Union européenne (UE) dans le domaine de l'éducation et la recherche gagne régulièrement en importance. Selon le SER, l'offensive que l'UE planifie dans ce domaine va entraîner une augmentation constante des participations aux programmes-cadres communautaires. La Suisse va au-devant de grands défis. Le SER estime que seule une alliance avec d'autres Etats pourrait permettre d'éviter de devoir choisir entre accepter une augmentation des participations et renoncer à participer aux programmes-cadres. Avec l'application des taux d'augmentation prévus, les contributions exigées de la Suisse vont dépasser les capacités financières de la Confédération. Il sera donc indispensable de fixer des priorités. A cet égard, la Délégation des finances se demande si la répartition actuelle des contributions de la Suisse entre les programmes-cadres et le domaine spatial est équilibrée ou si, pour ce qui concerne ce dernier domaine, il ne conviendrait pas d'exiger une plus grande participation de la part de l'industrie qui profite largement des commandes de ce secteur.

La Délégation des finances salue la fixation de priorités strictes en matière d'allocation des moyens restreints de la Confédération et l'examen de la pertinence d'une participation plus élevée de l'industrie au domaine spécial.

### **5.3.3 Fonds de compensation de l'AVS: gestion des placements**

Lors d'un entretien avec le président du conseil d'administration du Fonds de compensation de l'AVS et le directeur de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), la Délégation des finances a abordé la situation du Fonds de compensation de l'AVS. Elle s'est notamment informée sur les résultats de répartition très variés de l'AVS, de l'AI et des APG ainsi que sur la dégradation du rapport capital/dépenses annuelles. L'essentiel de la discussion a toutefois porté sur l'évolution de l'AI dont la perte reportée risque, à défaut de mesures correctives, d'atteindre rapidement la barre des 10 milliards de francs. Si aucune solution n'est trouvée d'ici à 2008, il pourrait y avoir des problèmes de versement des rentes AI vers 2010 / 2011. La Délégation des finances a pu constater que les problèmes financiers du Fonds de compensation de l'AVS ne résident ni dans sa gestion, ni dans la performance. Il doit cependant s'accommoder de certaines pertes lorsque le manque de liquidités l'oblige à vendre des actions ou des obligations alors que le marché est défavorable. La Délégation des finances estime qu'il est important de se demander s'il ne conviendrait pas de séparer les domaines AVS, AI et APG étant donné que l'AVS (répartition pure, prévisions faciles) et l'AI (risque pur, prévisions difficiles) divergent sur des aspects essentiels.

Pour le surplus, la Délégation des finances s'est penchée sur les résultats du contrôle des comptes annuels 2004 du Fonds de compensation de l'AVS effectué par le CDF. A ce sujet, elle a abordé certains aspects de la régularisation des charges relatives aux rentes ainsi que les adaptations rendues nécessaires par le nouveau modèle comptable. Elle a également discuté avec le CDF la question de savoir s'il était admissible que l'organe de révision statutaire de la banque chargée de gérer des fonds de l'AVS (UBS) soit également mandaté par le CDF pour contrôler les éléments de la fortune de l'AVS gérées par l'UBS. Selon les informations qu'elle a reçues, ce double mandat est juridiquement admissible. La Délégation des finances estime toutefois que cette solution n'est pas judicieuse.

## **5.4 Département fédéral de justice et police**

### **5.4.1 Visite d'information de la Section 2 auprès du Secrétariat général (SG DFJP) et de l'Office fédéral des migrations (ODM)**

Lors de la réunion d'information du 13 avril 2005, la Section 2 de la Délégation des finances s'est informée sur la réorganisation à l'Office fédéral des migrations (ODM) et au Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (SG DFJP). La section s'est en particulier intéressée aux conséquences financières de la nouvelle organisation et à ses effets sur l'état du personnel.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, tous les domaines juridiques de la Confédération relevant des migrations sont regroupés au sein d'un seul office, l'ODM qui est le résultat de la fusion de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) et de l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES). Depuis la fusion, l'ODR a une nouvelle direction. Le SG DFJP, centre de relais, de renseignements et de coordination entre le Conseil fédéral et le Parlement, a quant à lui un nouveau Secrétaire général depuis septembre 2004.

Bien que la fusion de l'ODR et de l'IMES n'ait pas été dictée par la volonté de réduire les coûts, elle devrait tout de même permettre de réaliser une économie annuelle de quelque 5 millions de francs. En ce qui concerne le personnel, la fusion permettra de faire les économies suivantes (frais de matériel et coûts des places de travail compris): 3 millions de francs en 2005, 4,2 millions de francs en 2006, 4,6 millions de francs en 2007 et 4,7 millions de francs en 2008. L'ODM s'efforcera d'améliorer l'exécution du droit d'asile et de réduire les coûts dans le domaine de l'asile. En outre, en collaboration avec la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA), elle va s'employer à accélérer le traitement des dossiers en suspens.

Le but de la réorganisation du Secrétariat général et du département est de parvenir à augmenter l'efficacité et le contrôle – principalement dans le domaine des finances pour ce qui est du contrôle – tout en réduisant les coûts. Les objectifs visés doivent être atteints notamment en réduisant le nombre d'échelons de conduite et en déléguant des responsabilités à des niveaux hiérarchiques inférieurs. En 2004, le département a entamé une réorganisation dans les services centraux de la plupart des offices (projet centres spécialisés DUE), grâce à laquelle il pouvait réaliser une augmentation d'efficacité de 20%. En outre, le programme d'abandon des tâches (PAT) a demandé des économies supplémentaires de 5%. Selon le Secrétariat général, le but de l'économie n'est pas de réduire le personnel, mais d'améliorer l'efficacité en matière d'exécution des tâches.

De l'avis du SG DFJP, des mécanismes inefficaces et des doubles-emplois subsistent encore dans le domaine des ressources humaines. Ceux-ci sont dus à l'actuelle loi sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1) et doivent être simplifiés. Il faut adapter les prescriptions juridiques du personnel aussi bien aux circonstances actuelles qu'en fonction du secteur privé.

En 2006, le DFJP engagera un groupe d'experts qui aura pour tâche d'analyser la situation dans la poursuite pénale au niveau fédéral. Cette analyse, qui sera déposée en 2006 également, devra permettre au DFJP de planifier la suite du développement des activités de la poursuite pénale.

## **5.4.2 Révision interne du DFJP**

Depuis leur découverte en 2004 par le Contrôle fédéral des finances (CDF), les insuffisances de la comptabilité de l'ancien Office fédéral des réfugiés (ODR) ont été supprimées dans une large mesure. Pour le DFJP, l'origine de ces problèmes doit également être cherchée dans les lacunes de la gestion financière du département. Il a notamment décidé de rattacher l'inspection interne des finances au Secrétariat général. La Délégation des finances a décidé de profiter de la décision du DFJP de concentrer les domaines de responsabilité à l'échelon du département pour se pencher sur la position et la mission des inspections internes des finances dans l'administration fédérale. La révision interne est un rouage important du système de contrôle interne. C'est également un élément indispensable de la bonne gouvernance.

Par la suite, à l'occasion de plusieurs séances – en préparation des délibérations sur l'ordonnance sur les finances de la Confédération dans le cadre du nouveau modèle comptable et de la réforme de l'administration, mais aussi en rapport avec la «peer review» – la Délégation des finances s'est penchée en détail sur la révision interne

au sein de l'administration fédérale. Au cours des discussions c'est à dessein qu'elle a fait la distinction d'une part entre surveillance et contrôle et d'autre part entre controlling et reporting. La Délégation des finances est clairement de l'avis que chaque département doit disposer d'instruments efficaces pour conduire les unités administratives qui lui sont subordonnées. Avec le secrétariat général, chaque département dispose d'un organe de conduite fort, doté de compétences étendues en matière de controlling et de reporting qui lui permet d'assumer ses responsabilités en matière de budget et de planification. Le département doit aussi veiller à recevoir à temps les indicateurs sur l'état de mise en œuvre du budget. Cette tâche de conduite ne doit pas être confondue avec la surveillance financière et le contrôle exercés conformément à l'art. 11 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF; RS 614.0).

En vertu de l'art. 11 de la LCF, le CDF est habilité à proposer au Conseil fédéral de créer des inspections des finances dans les offices fédéraux. Cette implantation à l'échelon des offices est conforme aux responsabilités et aux compétences des unités administratives en vertu de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0) et de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), tant il est vrai que la responsabilité de l'utilisation économe et légitime des moyens incombe à ces unités. Les inspections doivent assumer les mêmes tâches et disposent des mêmes compétences que le CDF. Elles sont responsables du contrôle de la gestion financière dans leur champ d'activité. Elles dépendent directement de la direction de l'office, mais exercent leurs tâches de contrôle de manière indépendante et autonome. Leurs règlements internes doivent être approuvés par le CDF, lequel s'assure aussi de l'efficacité des contrôles et pourvoit à leur coordination. Il peut également édicter des directives. Actuellement, il y a des inspections dans treize offices fédéraux qui ont tous un important poids financier. Le réseau actuel ne recouvre donc pas l'administration fédérale dans son intégralité. Cela étant, dans certains domaines qui ne sont pas couverts par la révision interne, cette fonction est assumée par le CDF. Grâce à cette solution, les chefs d'office disposent d'un instrument de contrôle leur permettant d'assumer leurs responsabilités.

La Délégation des finances s'est renseignée de manière approfondie après des chefs du DFJP et du DFF et de représentants du CDF sur les avantages et les inconvénients des différentes solutions en la matière. Elle est parvenue à la conclusion qu'il n'y a, pour l'instant, pas lieu de procéder à une réforme en profondeur du système de révision interne actuellement en vigueur au sein de l'administration fédérale. Elle est favorable au principe du rattachement de l'inspection interne à l'échelon des offices. Le fait d'être proche des processus de travail augmente l'efficacité des contrôles et la surveillance que le CDF exerce sur les inspections des finances renforce leur indépendance. De plus, les responsabilités des unités administratives vont augmenter avec l'application du nouveau modèle comptable. Elles seront également responsables de la régularité de leur comptabilité et de la mise en place d'un système de contrôle interne efficace. La responsabilité d'un département en matière de budget et de plan financier ne doit pas être confondue avec celle des inspections des finances. Les offices doivent mettre le budget en œuvre en respectant le cadre légal et les objectifs qui leur ont été assignés par le département.

Les solutions à l'échelon du département doivent demeurer exceptionnelles et ne peuvent être mises en œuvre que si les fonctions financières sont centralisées. Une telle inspection des finances doit respecter les principes de la LCF et ne doit pas

conduire à la mise en place d'un niveau de contrôle supplémentaire. L'office doit en outre pouvoir charger l'inspection interne de procéder à des contrôles. Une inspection rattachée à l'échelon du département ne libère aucunement les offices de leurs responsabilités. La Délégation des finances a pris acte de la solution adoptée par le DFJP. Elle continuera de s'intéresser de près aux développements au sein du DFJP ainsi qu'aux discussions sur la révision interne que le DFJP aura encore avec le CDF dans le cadre de la réforme de l'administration.

La Délégation des finances demeure favorable au rattachement de l'inspection interne à l'échelon des offices. Elle a informé le Conseil fédéral de sa décision. Elle invite le Conseil fédéral à collaborer avec le CDF pour qu'il soit possible, lors de réorganisations, de trouver en temps utile des solutions qui respectent les principes de la loi sur le Contrôle fédéral des finances.

### **5.4.3 Obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais (SiRück) et contrôles dans le domaine de l'asile**

En 2004, la Délégation des finances a constaté que le contrôle de gestion dans le domaine de l'obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais (SiRück) ressortissant à la responsabilité de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) n'était pas fiable. Elle a donc invité l'ODR à introduire un contrôle de gestion systématique et à reprendre les rapports semestriels à son attention (voir ch. 5.4.2 du rapport annuel 2004). Depuis lors, la Délégation des finances contrôle régulièrement la gestion des comptes SiRück. Entretemps, l'obligation de fournir des sûretés a été étendue et remplacée par une taxe spéciale. Durant la phase transitoire, la délégation exige de l'office concerné, c'est-à-dire de l'Office fédéral des migrations (ODM) qui lui a succédé, qu'il lui présente une vue d'ensemble des décomptes intermédiaires et finaux en suspens. Ces chiffres font partie intégrante des rapports semestriels à remettre à la Délégation des finances.

En 2004, en collaboration avec l'ODR, le CDF a effectué un contrôle du domaine de l'asile du canton de Zurich. La révision avait pour but de contrôler la mise en œuvre de la loi sur l'asile et l'exactitude des décomptes trimestriels 2002 des frais d'aide sociale pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire remboursés par la Confédération. Des remboursements injustifiés pour un montant de 483 978 francs ont été constatés dans les dix communes examinées. Après plusieurs séances avec les services concernés, le canton de Zurich a reconnu l'absence de justification de remboursements pour un montant de 477 750 fr. 60 qu'il a compensé. Sur la base de recommandations du CDF, l'ODM a encore effectué des contrôles supplémentaires dans ces dix communes. Ces contrôles, effectués par voie de correspondance, ont conduit à des demandes de remboursement pour un montant de 4,7 millions de francs. De l'avis de l'ODM, toutes les différences avec le canton de Zurich, c'est-à-dire avec ses communes, ont ainsi été compensées.

En mai 2005, le CDF a demandé à la section Contrôle des subventions de l'ODM de rédiger un rapport final sur la révision du domaine de l'asile du canton de Zurich montrant comment l'ODM et le canton de Zurich ont mis en œuvre les recommanda-

tions que le CDF avait formulées en automne 2003. Ce rapport permet de constater que ces recommandations ont conduit à une amélioration de la qualité des décomptes trimestriels et que, entre-temps, le canton de Zurich avait informatisé ses décomptes. Depuis le deuxième trimestre 2005, celui-ci présente les décomptes trimestriels consolidés établis de manière informatique. L'ODM est ainsi en mesure d'exercer sa surveillance dans de bonnes conditions. En outre, les révisions ont également permis de sensibiliser le canton de Zurich aux divers aspects des décomptes dans le domaine de l'asile. Outre une circulaire d'information à l'attention des autorités chargées de l'assistance des communes zurichoises et l'introduction d'un système de rapports consolidés informatisé, le Conseil d'Etat zurichois a édicté une ordonnance régissant l'aide sociale dans le domaine de l'asile (*Asylfürsorgeverordnung*) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2005.

## **5.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports**

### **5.5.1 Projet POLYCOM**

La Délégation des finances s'intéresse de près au projet de réseau de radiocommunication sécurisé POLYCOM (voir ch. 6.5.2 pour les rapports 2002 et 2003 et ch. 5.5.4 pour le rapport 2004). Ce réseau relie entre elles les autorités et organisations militaires et civiles dans les domaines de la sécurité et des secours. Le projet POLYCOM a été lancé en 1996 alors que de nombreux réseaux de radiocommunication n'étaient plus à l'abri des écoutes ou sujets à de trop fréquents dérangements. A l'époque, les cantons se sont approchés de la Confédération et ont suggéré la création d'un nouveau réseau de radiocommunication sécurisé à l'échelon national. La Confédération est entrée en matière sur cette demande. Le 21 février 2001, le Conseil fédéral a approuvé le principe d'un financement commun par la Confédération, les cantons, les communes et les organismes concernés.

Le 19 septembre 2002, la Délégation des finances s'est entretenue avec le chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) des lacunes du projet constatées par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Depuis lors, la Délégation reçoit chaque année un rapport sur l'avancement des travaux. La délégation s'était rendue compte très tôt que ce projet allait être difficile à gérer en raison de sa structure fédéraliste. La Confédération assume certes une fonction de coordinatrice, mais elle ne peut forcer les cantons à investir dans le réseau.

Pour que le projet puisse aboutir, il faut que, en plus de la Confédération, les cantons et les organisations concernées consentent eux-aussi à leur part d'investissement. Devant préserver leur investissement, les cantons qui ont récemment renouvelé leurs installations n'accordent bien évidemment que peu d'intérêt à une participation immédiate au projet POLYCOM. Le but initial de celui-ci, soit la création d'un réseau national de radiocommunication sécurisé, ne pourra pas être atteint si la participation des cantons demeure trop clairsemée ou si de trop nombreux cantons tardent à participer au projet. Le réseau POLYCOM comptera toujours des zones non couvertes plus ou moins importantes. De plus, l'évolution technique incessante n'est pas non plus sans poser problème. En effet, le projet risque de ne jamais atteindre le standard initialement visé en matière d'interconnectabilité si les partenaires ne se trouvent jamais au même niveau technique.

Lors des discussions sur le rapport d'avancement des travaux, la délégation s'est également posé la question de savoir quels effets les accords Schengen/Dublin pourraient avoir sur le projet POLYCOM. Dans sa réponse, le conseiller fédéral Samuel Schmid a souligné que ces accords donnent une importance accrue à la collaboration entre le Corps des gardes-frontière et les polices cantonales et que POLYCOM contribue à cette collaboration. Au plan européen, la question de la mise en place d'un système de communication standardisé et harmonisé a été discutée au début des années 90 dans le cadre de la Convention d'application de l'accord de Schengen. Les efforts visant la mise en place d'un standard harmonisé au niveau communautaire ont cependant été trop tardifs, de nombreux pays ayant déjà pris des décisions en la matière. C'est pour cette raison qu'il n'y a pas de standard harmonisé à l'échelon communautaire.

La Délégation des finances s'est également renseignée sur la répartition, entre la Confédération et les cantons, des frais d'exploitation du réseau. Selon le DDPS, ces frais atteignent en moyenne annuelle 10 à 15 % de l'investissement. Les frais d'exploitation sont supportés par les investisseurs. Ainsi, pour leur part de réseau, les cantons assument par exemple les frais récurrents de maintenance de l'infrastructure et des terminaux, les locations correspondantes et les frais d'électricité. Les crédits idoines sont approuvés dans le cadre des processus budgétaires des cantons et des communes. Pour sa part, la Confédération assume des frais de maintenance de l'infrastructure et de terminaux. En outre, la composante nationale supportée par la Confédération, qui comprend le changement d'application et la gestion centralisée de celle-ci ainsi que le service des modifications, occasionne également des frais. La délégation a tenu à faire savoir au chef du DDPS qu'elle attache une grande importance au décompte correct des frais d'exploitation.

Pour terminer, la Délégation des finances a exprimé sa grande préoccupation quant à la réalisation du projet dans son ensemble et a rendu le chef du DDPS attentif au fait que, malgré les résultats encourageants constatés au cours de l'exercice sous revue, le projet POLYCOM ne progressait toujours pas de manière satisfaisante. Eu égard à la situation précaire des finances fédérales et cantonales, le projet risque de souffrir de nouveaux reports d'investissements. La délégation a invité le chef du DDPS à prendre langue avec les cantons qui ne se sont pas encore déterminés au sujet de POLYCOM. Dans sa réponse, le conseiller fédéral Samuel Schmid a rappelé que ce projet de structure fédéraliste est un projet de longue haleine. Il a relevé qu'un tiers de l'infrastructure était déjà en cours de réalisation, voire d'exploitation (mai 2005) et que la décision de certains cantons était imminente. Le chef du DDPS a encore souligné que le délai de l'Euro2008 commençait à exercer une certaine pression. Ainsi, Berne et Genève avaient l'intention de commencer à exploiter le réseau POLYCOM à l'occasion de cette manifestation. En guise de conclusion, il a précisé que les développements techniques allaient permettre d'exploiter ce système à long terme.

La Délégation des finances va continuer de suivre la mise en place du système afin de constater la progression du projet et d'attirer l'attention du Conseil fédéral sur les problèmes qui pourraient encore survenir. La Délégation des finances est toutefois consciente que la configuration de base initialement choisie ne permet pas de trouver une solution rapide et durable aux problèmes constatés jusqu'ici. Pour cela, il faudrait sans doute repenser le projet de fond en comble et, par exemple, limiter la mise en réseau aux besoins de la conduite. Cette solution, certes moins ambitieuse, aurait l'avantage d'être moins onéreuse et pourrait être réalisée plus rapidement. A l'occasion de l'examen du rapport du DDPS, la Délégation des finances se penchera sur les progrès accomplis par le projet POLYCOM lors de sa troisième séance ordinaire de 2006.

### **5.5.2 Onyx, surveillance financière des services de renseignement et des projets secrets**

La Délégation des finances s'est également occupée du système Onyx, de la surveillance financière des services de renseignement et des crédits en faveur des projets secrets. La haute surveillance sur ce domaine soumis à un maintien très strict du secret est essentiellement exercée par la Délégation des commissions de gestion (DéICdG) qui, en vertu de l'art. 53, al. 2, de la loi sur le parlement (LParl), est chargée de la surveillance des activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement. Les deux délégations échangent leurs informations par le truchement de leurs secrétariats respectifs. En outre, la Délégation des finances fait parvenir à la DéICdG les extraits de ses procès-verbaux qui concernent les affaires qu'elle a traitées dans ce domaine ainsi que ses conclusions. Au cours de l'exercice sous revue, la Délégation des finances s'est entretenue avec la présidente et le secrétaire de la DéICdG sur les domaines soumis à l'exercice en commun de la haute surveillance. La présidente de la Délégation des commissions de gestion en a profité pour exposer à la Délégation des finances les méthodes de travail de la DéICdG et lui faire part de son appréciation des dossiers dont les deux organes sont appelés à s'occuper.

Le but du système d'interception des communications Onyx est de fournir des informations aux services de renseignement suisses. En 2003, la DéICdG a publié au sujet de ce système un rapport détaillé comportant plusieurs recommandations à l'attention du Conseil fédéral. Les représentants de la DéICdG ont expliqué le point de vue de leur délégation lors de l'entretien avec la Délégation des finances. Ils ont souligné qu'il était difficile de dire si le système Onyx justifiait les investissements consentis tant il est vrai que la valeur intrinsèque des informations qu'il est en mesure de fournir aux services de renseignement est difficile à évaluer. A l'issue de l'entretien, la Délégation des finances s'est adressée au Conseil fédéral et lui a demandé si, à son avis, l'utilité du système Onyx justifie les moyens investis dans le projet. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a souligné l'importance du système. Onyx est entré dans sa phase finale et ne sera pas entièrement opérationnel avant 2006. Il a en outre indiqué qu'il fournissait régulièrement des informations correspondantes à la DéICdG. La Délégation des finances estime que la réponse du Conseil fédéral n'est guère convaincante.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) remet régulièrement à la Délégation des finances des notes relatives aux contrôles effectués par la Révision interne de la Défense (RID) auprès du Service de renseignement stratégique (SRS). Au cours de l'exercice sous revue, la délégation s'est penchée sur deux de ces notes de révision interne, la première concernant les années 2002 et 2003 et la seconde l'année 2004. Elles portent sur les modalités de la gestion financière du SRS et les mesures de contrôle qui sont appliquées. Le budget du SRS est approuvé par le Secrétaire général du DDPS. Les révisions effectuées ont donné une image globale positive. La RID a toutefois recommandé de procéder à quelques améliorations, notamment en ce qui concerne les transactions en numéraire. Le CDF estime qu'il n'y a pas lieu de faire intervenir la Délégation des finances. Lors de la discussion, les représentants de la DélCdG ont précisé que leur délégation examinait la légitimité de l'utilisation des ressources par les services de renseignements, mais que le contrôle de la gestion financière était effectué par le CDF. La DélCdG estime que les rapports de ce dernier constituent un instrument de surveillance très utile.

En 2004, la Délégation des finances a demandé que le DDPS édicte des directives régissant les modalités des crédits relatifs aux projets secrets (voir rapport annuel 2004, ch. 5.5.2). Ces directives définissent les compétences et les modalités des crédits relatifs aux projets dont la partie secrète dépasse les 50 %. Elles prévoient également que la Délégation des finances doit être régulièrement tenue au courant de l'avancement des projets secrets. La Délégation des finances discutera pour la première fois des projets de la liste correspondante avec le DDPS dans le courant du printemps 2006. Pour sa part, la DélCdG s'est acquittée de cette tâche fin janvier 2006 déjà.

### **5.5.3 Base logistique de l'armée (BLA)**

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a transmis le rapport de la révision qu'il a effectuée auprès de la Base logistique de l'armée (BLA) à la Délégation des finances qui l'a traité lors de sa sixième séance ordinaire. L'examen du CDF portait sur la Gestion intégrée de la logistique (GIL), sur la gestion du matériel, sur le domaine systèmes et matériel et sur celui du ravitaillement et de l'évacuation.

Le rapport du CDF met le doigt sur d'importantes lacunes dans la gestion du matériel. Ainsi, en raison d'une réorganisation, une partie importante du matériel n'était pas encore saisie dans le système informatique. Qui plus est, le matériel concerné était en partie considéré comme particulièrement exposé au vol. Le CDF a également relevé des lacunes dans le domaine du controlling. Il a notamment constaté que du matériel de liquidation qui avait déjà été radié de l'inventaire informatique était encore physiquement en stock (avion Hawk).

Le CDF a également relevé des problèmes de collaboration entre la BLA qui stocke le matériel et Armasuisse qui est chargé de le liquider. Tant qu'Armasuisse ne rappelle pas le matériel concerné, il utilise le volume de stockage correspondant, ce qui peut avoir des effets négatifs sur l'exploitation, voire sur la fermeture d'un site. La répartition actuelle des tâches n'incite guère Armasuisse à activer la liquidation. L'armée gère en outre un stock important de matériel dont la valeur est historique. Dans son rapport, le CDF relève toutefois que, le projet d'un musée militaire s'étant heurté au refus du Parlement, l'existence de ces stocks ne repose sur aucune base

légale. De l'avis du chef de la BLA, ce matériel est conservé en totale transparence étant donné que tout est inventorié.

Le chef de l'armée a assuré le CDF qu'il allait prendre des mesures immédiates pour améliorer la situation. Les directives en matière d'inventaire actuellement en vigueur seront revues et un système de controlling et de reporting sera introduit. Les directives relatives à l'aide humanitaire seront également revues afin qu'elles répondent aux exigences de l'art. 2, al. 1, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC). Le matériel pour l'aide humanitaire fera également l'objet d'un étiquage.

Lors de sa sixième séance ordinaire, la Délégation des finances a discuté le rapport du CDF avec le conseiller fédéral Samuel Schmid qui a reconnu qu'il y avait effectivement des problèmes dans le domaine du matériel et de la liquidation. Celle-ci doit encore durer un certain temps. Ayant constaté les difficultés qui gênent considérablement l'exportation d'armes lourdes, le chef du DDPS a chargé le chef de l'armée d'élaborer un concept de gel des exportations. Cela étant, force est de constater que les intérêts d'Armasuisse et de RUAG peuvent diverger, notamment parce que RUAG a plutôt intérêt à ce que ces équipements soient vendus à l'étranger afin de pouvoir les adapter.

<p>Le CDF contrôlera la mise en œuvre des mesures dans le cadre d'un contrôle de suivi. La Délégation des finances exige que les mesures annoncées soient effectivement réalisées.</p>
--

#### **5.5.4 Championnat d'Europe de football – Euro 2008**

En 2002, la Suisse et l'Autriche ont présenté une candidature commune à l'organisation de l'EURO 2008. Dans son message du 27 février 2002 (02.021), le Conseil fédéral demandait un crédit de 3,5 millions de francs. Selon le message, les prestations en nature et les contributions en espèces des cantons et des communes devaient représenter un montant total de 7 millions de francs. Le Parlement a alloué ce crédit par arrêté fédéral du 22 septembre 2002. L'Union des associations européennes de football (UEFA) a confié l'organisation de la compétition à la société anonyme EURO 2008 SA dont le siège est à Nyon.

Lors de sa quatrième séance ordinaire, la Délégation des finances a examiné le rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) sur les leçons à tirer de l'organisation d'Expo.01/02 (voir ch. 5.7.1 ci-dessous). Par courrier, elle a demandé au Conseil fédéral ce qu'il avait retiré du rapport du CDF dans la perspective de l'organisation de l'Euro 2008. Dans sa réponse circonstanciée, le Conseil fédéral a indiqué qu'il avait pris connaissance du rapport du CDF. Il a assuré la Délégation des finances que, outre les directives du DFF concernant les manifestations de grande envergure soutenues ou organisées par la Confédération entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2003, il veillerait également à la prise en compte des leçons tirées par le CDF. A cet égard, il a annoncé que la Confédération allait être confrontée à une augmentation des coûts. Vers la fin de l'été 2005, les médias ont annoncé que l'organisation de l'Euro 2008 allait coûter nettement plus cher que ce qui avait été initialement prévu lors du dépôt de la candidature en 2002.

Lors de sa sixième séance ordinaire, la Délégation des finances s'est entretenue de manière approfondie de la structure et de l'avancement des travaux avec le chef du DDPS et le directeur de l'Office fédéral du sport (OFSP). La question de savoir pourquoi les coûts ont pu augmenter de manière aussi importante et aussi rapide a été l'un des aspects importants de la discussion. La délégation se demande s'il n'y a pas lieu de remettre en cause le sérieux avec lequel le message a été préparé. Soulignant l'augmentation énorme des coûts dans le domaine de la sécurité, le chef du DDPS a également accueilli les critiques de la Délégation des finances avec intérêt.

A l'issue de la discussion, la Délégation des finances s'est adressée au Conseil fédéral pour le rendre attentif à la complexité des structures du projet. L'organisation est tributaire de la coopération d'un très grand nombre de partenaires (Confédération, cantons, villes, association suisse de football, UEFA). La Confédération se trouve dans une situation délicate tant il est vrai que lui sera attribué le succès ou l'échec d'une manifestation sportive pour l'organisation de laquelle elle ne dispose pas des compétences nécessaires. En tout état de cause, la Délégation des finances attend du Conseil fédéral qu'il règle un maximum de points de manière contraignante et, dans la mesure du possible, contractuelle. Elle considère cependant que l'Euro 2008 est une chance importante pour la Suisse. Cette chance est précieuse pour la promotion de la Suisse, ne serait-ce que dans une perspective fiscale. En ce qui concerne ses aspects financiers, il est important de garder la maîtrise des coûts du projet. La délégation a invité le Conseil fédéral à veiller à ce que le second message présente tous les coûts de manière transparente. Il faut éviter que l'organisation de l'Euro 2008 entraîne une cascade de crédits supplémentaires comme cela a été le cas d'Expo.01/02. La Délégation des finances a explicitement salué à l'intention du Conseil fédéral la décision du chef du DDPS qui a accepté de présider personnellement le comité de pilotage des pouvoirs publics au sein duquel siègent également des représentants des cantons et des villes hôtes.

La Délégation des finances avait chargé de CDF de donner son opinion sur le second message sitôt celui-ci approuvé par le Conseil fédéral, opinion qu'elle avait prévu de transmettre aux commissions des finances en vue de la rédaction de leur co-rapport à l'attention de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture. Le Conseil fédéral a approuvé le message le 9 décembre 2005. Selon ce message, les coûts incombant à la Confédération devraient s'élever à 72 millions de francs. Le CDF est parvenu à la conclusion que ce second message a été élaboré de manière sérieuse. Il a toutefois souligné que, dans les faits, la Confédération assume une responsabilité politique et financière quasiment illimitée lors de l'organisation de telles manifestations. Les Chambres fédérales examineront et adopteront ce message en 2006.

La Délégation des finances soutient l'organisation de l'Euro 2008. En effet, pour la Suisse, cette manifestation représente une occasion unique de montrer sa modernité et son hospitalité. La Délégation remplira sa mission sans concession: elle exercera la surveillance financière concomitante au service du contribuable et accompagnera l'Euro 2008 de manière critique. La Délégation des finances attend du DDPS qu'il l'informe de l'avancement des travaux au moyen de rapports trimestriels. Elle aura en outre des entretiens réguliers avec des représentants du DDPS afin de s'assurer de l'utilisation judicieuse des crédits alloués par le Parlement. Elle tient à éviter toute demande de crédit supplémentaire. Une fois la manifestation terminée, la délégation veillera tout particulièrement à ce que les coûts qui n'auront pas pu être répartis jusque-là ne soient pas tout simplement imputés à la Confédération. Si la manifestation pouvait être couronnée de succès tout en maîtrisant les augmentations des coûts, alors les recettes fiscales annoncées permettront de maintenir la charge nette imputable au ménage fédéral à un niveau plus bas. La Délégation des finances s'engagera jusqu'à la fin de l'Euro 2008 pour qu'il en aille ainsi dans la mesure du possible.

## **5.6 Département fédéral des finances**

### **5.6.1 Vente des actions de Swiss**

Comme elle l'a fait ces dernières années, la Délégation des finances a étroitement suivi l'évolution de Swiss (voir rapports annuels 2003, ch. 6.8.2 et 2004, ch. 5.6.5). Elle s'est régulièrement entretenue à ce sujet avec le chef du Département fédéral des finances (DFF) et avec le directeur de l'Administration fédérale des finances (AFF) qui représente la Confédération au sein du conseil d'administration de Swiss. La Délégation des finances a toujours fait clairement savoir qu'elle n'était plus disposée à accorder de crédit en procédure urgente, comme elle l'avait fait lors du «grounding» de Swissair.

Etant donné que ses résultats d'exploitation n'ont pas connu le développement souhaité et que les discussions relatives à l'adhésion à une alliance n'ont pas abouti, la situation de Swiss s'est régulièrement dégradée. Il devenait de plus en plus évident que la survie et le développement de Swiss allaient dépendre d'une vente à une autre compagnie aérienne. Une autre option possible aurait été que le Parlement vote d'autres crédits substantiels en vue d'un réinvestissement dans Swiss.

En mars 2005, la situation de Swiss ayant encore empiré, une possible vente à Luft-hansa a été évoquée. Les médias se sont fait l'écho de cette solution. Entre-temps, sans avoir été officiellement confirmées, les négociations entre les deux compagnies aériennes allaient bon train. La Confédération étant propriétaire d'environ 20 % des actions de Swiss, la question s'est tout à coup posée de savoir qui du Conseil fédéral ou du Parlement avait, le cas échéant, la compétence de décider leur vente à Luft-hansa. Se fondant sur un avis de droit de l'AFF rédigé après consultation de l'Office fédéral de la justice (OFJ), le Conseil fédéral était d'avis que le Parlement avait épuisé ses compétences en adoptant un crédit d'engagement au titre de la participation de la Confédération à l'augmentation de capital de la compagnie aérienne Crossair (voir arrêté fédéral du 17 novembre 2001). Voilà pourquoi le Conseil

fédéral a estimé qu'il était seul compétent, en vertu de l'art. 111 de la Loi sur l'aviation.

Le 18 mars 2005, le Bureau du Conseil national a chargé la Délégation des finances de vérifier de plus près si le Conseil fédéral était véritablement habilité à prendre la décision de vendre les actions de Swiss. L'un des députés au Conseil national, a chargé le professeur Thomas Fleiner de rédiger un autre avis de droit. Cet avis concluait à la compétence de vente du Parlement. Il y avait donc deux avis opposés sur la question.

Le 21 mars 2005, la Délégation s'est réunie en séance extraordinaire. Ayant préalablement demandé l'avis de l'OFJ, la délégation disposait donc de trois avis de droit dont deux (celui de l'OFJ et celui du professeur Fleiner) avaient été rédigés dans des délais extrêmement serrés.

Bien que par une argumentation quelque peu différente, l'avis de l'OFJ parvenait aux mêmes conclusions que celui de l'AFF. La Délégation des finances s'est penchée de manière approfondie sur le mandat qui lui avait été confié par le Bureau du Conseil national. Elle s'est tout d'abord demandé pourquoi le Bureau l'avait chargée de se prononcer sur une question de droit. Eu égard à l'importance et à l'urgence de l'affaire elle a toutefois décidé de s'atteler à la tâche. Elle s'est entretenue sur la question avec les auteurs des avis de droit. Elle a ensuite approfondi la nécessité, les raisons et les conditions de la vente de Swiss lors d'un entretien avec le chef du DFF et le directeur de l'AFF. Ceux-ci l'ont informée des négociations avec Lufthansa, des conditions et des modalités négociées. Ils ont également évoqué les aspects de cet objet importants aux yeux du Conseil fédéral.

Après d'intenses discussions, la Délégation des finances a admis à la majorité des ses membres, la compétence du Conseil fédéral pour la vente des actions de Swiss. Elle a cependant aussi pris le soin de préciser qu'elle n'avait aucune qualité juridique pour trancher cette question, mais qu'elle l'avait fait à la demande du Bureau du Conseil national. Ces informations ont été portées à la connaissance des médias par voie de conférence de presse.

## **5.6.2 Trésorerie fédérale**

En 2003 et 2004, la Trésorerie fédérale a demandé des crédits supplémentaires à la Délégation des finances. Celle-ci a donc décidé de se pencher sur la gestion de la trésorerie et d'acquérir une meilleure vision de ses structures de surveillance et de controlling. Mi-août 2005, la Section 3 de la Délégation des finances a donc effectué une visite d'information auprès de la Trésorerie fédérale.

Lors de leur visite, les membres de la délégation ont pu constater que, comme le directeur de l'Administration fédérale des finances (AFF) l'avait annoncé, le changement de directeur à la tête de la Trésorerie fédérale a été mis à profit pour moderniser son organisation. Du point de vue des structures, il y a lieu de relever que la division Administration de la fortune et de la dette ainsi que le poste de contrôleur des risques, récemment créé, ont été nouvellement subordonnés à la Trésorerie fédérale.

Pour la Délégation des finances, la fonction du contrôleur des risques, qui s'inscrit dans le nouveau concept de surveillance et de controlling de l'AFF, est particulièrement intéressante. Le controlling comporte nouvellement trois niveaux de surveil-

lance: le niveau interne de la Trésorerie fédérale et de l’AFF et le niveau externe. Après les travaux préparatoires conceptuels effectués au cours du premier semestre 2005, la mise en œuvre du nouveau concept de surveillance a pu démarrer mi-2005.

Les membres de la section saluent la création des nouveaux organes de surveillance que sont le contrôleur des risques et l’Asset liability management committee (ALCO). Le contrôleur des risques institutionnalise une courroie de reporting entre la Trésorerie fédérale et l’AFF. Quant à l’ALCO, constitué de représentants de diverses divisions de l’AFF, il vérifie la stratégie d’emprunts de la Trésorerie fédérale et approuve le plan de trésorerie.

Aux yeux des membres de la délégation, il est particulièrement important que le concept de surveillance dispose d’un controlling externe. Cette exigence est remplie par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Outre les révisions annuelles du «back office», le CDF soumet également le «front office» et le système informatique à des examens réguliers, effectués à des intervalles d’un à trois ans. Le CDF trouve les connaissances spécifiques indispensables à cet effet auprès d’experts externes. Le CDF mis à part, le concept de controlling ne prévoit pas d’autre recours à des compétences de surveillance externes.

Outre l’organisation, la visite d’information a également permis d’aborder des questions fondamentales relatives à la politique d’emprunts et de placement ainsi qu’à la stratégie et les tactiques de la Trésorerie fédérale. C’est à cette fin qu’une représentation de la Banque nationale suisse (BNS) a été invitée à présenter les diverses politiques de placement envisageable ainsi que les risques qui y sont liés.

Les membres de la délégation se sont notamment renseignés auprès de l’AFF sur l’influence de l’évolution escomptée des taux d’intérêts, en particulier des intérêts passifs, sur le budget de la Confédération. Actuellement, l’AFF ne peut effectuer que des analyses statiques, c’est-à-dire dans l’hypothèse d’une politique de placement inchangée. L’AFF a cependant annoncé qu’il sera possible de tenir compte d’éléments dynamiques à partir du printemps 2006. Dans une perspective statique, la variation négative ou positive d’un demi pour-cent peut avoir les conséquences ci-après sur la charge des intérêts (conséquences directes) et sur l’agio/disagio (conséquences indirectes). Le modèle de calcul montre que les intérêts passifs diminuent ou augmentent par rapport au budget et aux données du plan financier d’environ 10 % ( $\pm$  380 millions de francs) au cours des exercices 2006 et 2007. Ces variations sont dues pour près de deux tiers aux effets sur l’agio/disagio et pour un peu plus d’un tiers aux effets directs sur la charge des intérêts. Depuis 2003, les intérêts passifs sont corrigés de la somme des agios/disagios. En raison de la baisse des intérêts de ces dernières années, le taux de la plupart des emprunts obligataires de la Confédération en cours dépasse les 100 %. L’augmentation des emprunts durant les années 2003 et 2004 est à l’origine d’agios particulièrement élevés (514 millions de francs en 2003 et 617 millions de francs en 2004). Cette augmentation a pour effet d’entraîner une augmentation annuelle de la charge d’intérêts de quelque 129 millions de francs pour les années 2005 à 2007 (résultant d’agios pour un montant de 49 millions de francs en 2003 et de 80 millions de francs en 2004). Cette charge diminuera au cours des années suivantes en raison de l’arrivée à échéance de ces emprunts.

La Délégation des finances salue les réformes organisationnelles entreprises au sein de la Trésorerie fédérale et se renseignera au cours de l'été 2006 sur les progrès accomplis dans leur mise en œuvre.

### **5.6.3 Administration fédérale des contributions (AFC); projets informatiques**

D'entente avec l'Administration fédérale des contributions (AFC) et l'Office fédéral de l'informatique et des télécommunications (OFIT), le DFF a décidé de poursuivre, dans un premier temps, l'exploitation des applications informatiques complexes dans les domaines de l'impôt fédéral direct et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur une plateforme non compatible avec NOVE-IT. Chaque année, la maintenance des applications informatiques actuelles exige toutefois douze années-homme. L'OFIT doit fournir ces ressources pour faire fonctionner le système et pour minimiser les risques de défaillance du système. L'AFC ne s'attend pas à ce que le projet de relève INSIEME soit opérationnel avant 2008.

Le projet baptisé INSIEME a pour but d'examiner tous les processus afin d'aligner l'ensemble de l'organisation de l'AFC sur les processus définis. En juin 2005, la Délégation des finances a procédé à l'évaluation de l'état d'avancement des travaux d'autres projets en partie liés à INSIEME. Se basant sur une analyse effectuée par le Contrôle fédéral des finances (CDF), la délégation a notamment estimé que les projets en question posaient problème sur trois points. Elle a tout d'abord critiqué l'absence de crédits d'engagement alors qu'il s'agit de projets onéreux et de longue haleine. Le représentant du DFF a promis que le département allait soumettre un crédit d'engagement correspondant dans le cadre du budget 2006. Le 17 août 2005, le Conseil fédéral a décidé d'habiliter de DFF à présenter la demande de crédit d'engagement au Parlement. Le deuxième aspect critiqué par la Délégation des finances concerne les lacunes du système de contrôle interne déjà constatées par le passé. Elle reconnaît cependant que l'entrée en fonction en janvier 2005 d'un chef de projet à temps complet contribue à l'amélioration de la coordination entre les trois projets. Enfin, la Délégation des finances critique le fait que la mise en service du nouveau système ait finalement été reportée à l'extrême limite du calendrier initialement arrêté. Etant donné que les effets directs et indirects liés à ce report restaient obscurs, la Délégation des finances a prié le CDF de procéder à d'autres investigations détaillées. Celui-là lui a en outre remis divers rapports d'examen dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC) afin qu'elle puisse les traiter lors de sa première séance ordinaire de 2006.

La Délégation des finances salue la création par l'AFC de conditions susceptibles d'améliorer la coordination du projet. Elle s'informerait de l'évolution du projet à l'occasion d'une visite d'information qu'elle effectuera en 2006.

#### 5.6.4

### **Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL): assainissement d'immeubles et politique des loyers**

Lors de sa séance ordinaire d'août 2005, la Délégation des finances a analysé un rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) portant sur le crédit d'ouvrage «rénovation du Bernerhof». Les lacunes constatées par le CDF ont notamment montré l'importance du controlling interne du projet et de la prise en compte des besoins en temps voulu. Ces aspects devront être mieux pris en compte dans le cadre des projets ultérieurs. Ainsi, les besoins, en particulier dans les domaines de la sécurité et de la représentation, n'avaient pas été suffisamment pris en compte lors du démarrage du projet de rénovation du Bernerhof, ce qui ressort des incertitudes relatives à l'utilisation future qui sont encore apparues pendant les travaux de rénovation. La délégation est consciente du fait que l'OFCL n'est pas le premier responsable de la définition des normes et de l'énumération des besoins. Son rôle se limite à la définition du cadre et il est tributaire d'une communication claire et en temps voulu des besoins par les bénéficiaires de prestations. Ceux-ci doivent à l'avenir développer une conception de la gestion de projets qui renforce la collaboration avec l'OFCL.

Lors de l'examen d'un autre rapport de révision du CDF sur la gestion d'immeubles, la Délégation des finances a abordé la question de la facturation interne des loyers. Eu égard à l'introduction prochaine du nouveau modèle comptable, la délégation estime qu'il est important d'accorder une attention particulière à cette question. Fin 2005, conformément aux objectifs qu'il s'était fixés, l'OFCL a dû introduire une comptabilité analytique et conclure des contrats de bail avec tous les offices civils de la Confédération. Au cours de l'été 2005, la Délégation des finances s'est renseignée auprès de l'OFCL au sujet de l'avancement des travaux. A ce moment-là, l'OFCL n'était pas encore en mesure de fournir les informations complémentaires sur la façon dont les contrats de bail étaient conclus en pratique.

La Délégation des finances examinera minutieusement les contrats de bail et leur développement dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau modèle comptable.

#### 5.6.5

### **Vignette autoroutière électronique**

Lors d'un entretien avec le chef du DFF, la Délégation des finances a été rendue attentive au fait que, dans la foulée de l'élaboration d'une base légale concernant la taxe pour l'utilisation des routes nationales, le système de perception actuel avait été réexaminé et que la variante d'une vignette électronique avait également été envisagée.

La Délégation des finances considère que la vignette électronique est particulièrement intéressante étant donné que, d'une part, elle permet de réduire nettement les abus et que, d'autre part, les recettes supplémentaires prévues permettraient d'amortir les investissements correspondants en deux ans. Ne parvenant pas à comprendre pourquoi le DFF n'avait pas accordé la priorité à l'introduction de la vignette électronique, la délégation l'a prié de lui faire parvenir l'étude de faisabilité.

Lors de la cinquième séance ordinaire de 2005 et la première séance ordinaire de 2006, la Délégation des finances a examiné cette étude et en a discuté avec les responsables du DFF. L'étude relève notamment deux points qui sont à l'origine de l'attitude actuelle du DFF envers la vignette électronique. D'une part, le DFF estime que les hypothèses à la base de l'étude de faisabilité n'ont pas été suffisamment corroborées et que, partant, les recettes supplémentaires pronostiquées sont grevées d'un facteur d'incertitude relativement important. D'autre part, la mise en œuvre du système et les contrôles des voitures immatriculées à l'étranger lui semblent problématique. De l'avis du DFF, l'étude de faisabilité comporte des lacunes sur ce point.

Ce projet ayant un retour sur investissement élevé, la Délégation des finances demande au DFF de le mettre en œuvre aussitôt que les conditions-cadres techniques le permettront.

### **5.6.6 Réforme de l'administration**

Outre les programmes d'allègement budgétaires 2003 et 2004 et le programme d'abandon de tâches, la réforme de l'administration est l'un des piliers de la stratégie de consolidation des finances du Conseil fédéral. La réforme de l'administration a pour but d'optimiser les structures et les processus et de supprimer les redondances. La conduite, la stratégie et les processus dans le domaine du personnel, la simplification et l'allègement de la densité réglementaire en matière de personnel et la simplification de l'organisation des achats font notamment partie des projets clés de la réforme. Celle-ci est placée sous la responsabilité du collège gouvernemental, certains chefs de département assumant la responsabilité d'un projet partiel.

La Délégation des finances s'est informée sur le projet auprès du chef du DFF et du délégué pour la réforme de l'administration. Outre les explications portant sur les buts, la procédure, l'avancement des travaux ou les répercussions sur le personnel, les discussions ont également porté sur la question de la constitution de l'équipe de base. Le DFF est responsable envers le Conseil fédéral et l'administration fédérale de la réalisation financièrement correcte du projet. Le statut juridique et les conditions d'engagement des cinq membres de l'équipe ressortissent à cette responsabilité. A l'issue de la discussion au DFF, la Délégation des finances a demandé à pouvoir prendre connaissance des contrats que le département a conclus avec ceux-ci.

Etant donné que plusieurs commissions parlementaires ont commencé à se pencher sur la réforme de l'administration, les bureaux des deux chambres ont décidé, en octobre 2005, de confier la surveillance de cet objet aux commissions de gestion. La Délégation des finances ne s'occupera donc pas spécialement de la réforme de l'administration, à l'exception toutefois des conditions d'engagement de l'équipe de base.

## **5.7                            Département fédéral de l'économie**

### **5.7.1                        Expo.01/02**

La Délégation des finances a accompagné la préparation, la réalisation et les travaux de clôture de l'exposition nationale Expo.01/02. Ainsi, depuis 1998, elle s'est régulièrement tenue informée du déroulement du projet (voir rapport annuel 2003, ch. 6.7.3).

Pour sa troisième séance ordinaire, le Département fédéral de l'économie (DFE) a remis à la délégation le décompte final provisoire, le rapport de révision du Contrôle fédéral des finances (CDF) et le rapport final de la direction du projet sur les quatre expositions. Ces rapports font apparaître clairement que la planification initiale du projet présentait des défauts essentiels mais classiques. L'erreur la plus lourde de conséquences était l'estimation beaucoup trop optimiste et irréaliste des recettes. Le CDF parvient à la même conclusion à l'issue de l'étude spéciale que le Conseil fédéral lui avait commandée en 2003, en réponse au souhait correspondant des commissions de gestion et de la Délégation des finances. Dans son rapport correspondant, le CDF tire vingt leçons des erreurs commises lors d'Expo.01/02 en vue de l'organisation d'une future exposition nationale ou de grands projets ou manifestations comparables. Le Conseil fédéral a pris connaissance de ce rapport lors de sa séance du 22 juin 2005. Il a confirmé que les enseignements tirés dans le rapport seront pris en compte lors de l'organisation de futures expositions nationales ou de grandes manifestations comparables, en complément des directives du DFF.

Pour sa part, la Délégation des finances a traité le rapport du CDF lors de sa quatrième séance ordinaire. Elle estime qu'il est particulièrement important que les leçons énumérées dans le rapport aient été véritablement tirées pour l'avenir. La délégation s'est donc adressée au Conseil fédéral et lui a demandé comment il entendait tenir compte de ces enseignements lors de prochaines manifestations, en particulier en ce qui concerne l'organisation de l'Euro 2008. Elle s'est penchée sur la réponse circonstanciée du Conseil fédéral lors de sa sixième séance ordinaire, au cours d'un entretien qu'elle a eu avec le chef du DDPS sur l'Euro 2008 (voir ch. 5.5.4 ci-dessus).

Se fondant sur ces rapports, la Délégation des finances n'a pas seulement évalué les rôles joués par la direction de projets et les divers offices de l'administration. En complément, elle s'est posé la question de son propre rôle et de son propre comportement. Dans son rapport, le CDF a conclu que le suivi de la Délégation était opportun, même si ces projets avaient souffert d'erreurs d'estimation faites ab initio, erreurs qu'il n'était plus possible de corriger.

### **5.7.2                        Visite d'information de la Section 2 auprès de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT)**

En août 2005, la Section 2 de la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). Les membres de la délégation se sont intéressés à la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la formation professionnelle et du message relatif à

l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie ainsi qu'à l'évolution constatée en Europe et en Suisse dans le domaine de la formation.

La mise en œuvre de la loi sur la formation professionnelle entraîne notamment la mise à jour de quelque 300 ordonnances sur la formation qui devraient entrer en vigueur d'ici à fin 2007. Eu égard au grand nombre d'acteurs qui y participent (Confédération, cantons, associations professionnelles), l'OFFT constate que la réforme est très complexe et nécessite un très gros effort en matière de communication. Il apparaît déjà qu'il ne sera pas possible de réviser toutes les ordonnances sur la formation dans les cinq ans impartis, c'est-à-dire avant fin 2007. Cela est dû en partie au fait que ni la Confédération ni les cantons ne disposent des ressources qui leur permettraient de mener à bien tous les travaux qui leur incombent avant l'échéance de la période transitoire. D'autre part, force est de constater que le changement de système voulu par la nouvelle loi sur la formation professionnelle entraîne une redéfinition des rôles de tous les acteurs concernés. Bien qu'ayant déployé d'importants efforts dans le domaine de la communication, l'OFFT estime que cet objectif ne peut être considéré comme atteint.

Les membres de la Délégation des finances ont été frappés par le grand nombre de profils professionnels qui subsiste à l'issue de la révision. En collaboration avec les organisations professionnelles, l'OFFT tente, dans le cadre des révisions des ordonnances sur la formation, de réduire le nombre relativement élevés de profils professionnels à l'échelon de la formation de base. Il y est parvenu dans certains cas isolés. Cela étant, l'OFFT peine à réduire le nombre de profils professionnels. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il y a des différends entre associations professionnelles.

D'importants changements vont en outre intervenir dans le domaine du financement. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la formation professionnelle, le système de financement en fonction des dépenses sera remplacé par un système de forfaits par personne en formation. Dans le même temps, la participation de la Confédération aux dépenses des pouvoirs publics pour la formation professionnelle passera progressivement des 16 % actuels à 25 %. Cette transition se fera progressivement étant donné l'accord transitoire passé avec les cantons en vertu duquel le système actuel sera maintenu jusqu'en 2007. Avec le nouveau système, les cantons disposeront d'une plus grande liberté quant à l'utilisation des moyens versés par la Confédération. Pour ceux-ci, le défi consistera à savoir comment utiliser cette nouvelle marge de manœuvre afin de garantir une utilisation judicieuse des moyens concernés. L'OFFT apporte son soutien aux cantons en matière de comptabilisation et d'utilisation de ces moyens qui ne sont pas directement liés.

Les membres de la Délégation des finances se sont particulièrement intéressés aux développements dans le domaine de la santé et du social dans lesquels les défis sont grands. Jusqu'ici, ce domaine ne disposait en effet pas de voies de formations du degré secondaire II. Le désenchevêtrement des compétences entre la Croix-Rouge suisse (CRS) et les pouvoirs publics (Confédération et cantons) ainsi que l'harmonisation entre les différentes formations sont les principales tâches qui vont occuper l'OFFT dans ce domaine. A cet égard, en tant qu'employeurs, les hôpitaux seront appelés à jouer un rôle plus actif que par le passé.

Jusqu'ici, il n'y avait pas de filière de formation du degré tertiaire dans le domaine social. En Suisse romande, la formation dans les domaines de la santé et du social est par tradition plutôt organisée à l'échelon des hautes écoles. Cette conception a fini par s'imposer à l'échelle nationale. Ainsi, des formations telles que celles

d'infirmière, de sage-femme et de diététicien relèvent dorénavant des hautes écoles. Ces professions sont menacées de «suracadémisation» et, partant, risquent de contribuer à une augmentation fort malvenue des coûts de la santé.

Les membres de la délégation se sont aussi intéressés à l'évolution du domaine de l'éducation à l'échelon européen. Le Conseil fédéral est en train de préparer un message sur la participation de la Suisse aux programmes communautaires. Ce message mentionnera notamment les coûts que la Confédération devra assumer pour la participation de la Suisse aux programmes communautaires dans les domaines de l'éducation et de la recherche. L'Union européenne (UE) prévoit d'introduire de nouvelles activités en 2007, dont trois programmes approuvés par la Commission européenne qui constituent le triangle dit de la connaissance (éducation, recherche et innovation). En juillet 2005, le Conseil européen a toutefois remis ces programmes en question en raison de leur coût élevé. Sur la base des chiffres présentés par la Commission européenne, la participation de la Suisse à ces trois programmes d'une durée de sept ans se monterait à plusieurs milliards de francs.

En guise de conclusion à sa visite d'information, la Délégation des finances estime notamment que le nombre des profils professionnels de la formation de base demeure élevé, compte tenu du perfectionnement permanent actuel. Elle invite donc l'OFFT à explorer de nouvelles voies afin d'en réduire la diversité.

Elle est également sceptique en ce qui concerne l'évolution dans le domaine de la santé et du social. Les représentants des pouvoirs publics, qui sont les principaux employeurs dans les domaines couverts par ces professions, doivent s'associer afin d'éviter que les salaires deviennent un facteur de renchérissement important des coûts de la santé. L'évolution qui se dessine montre qu'il devient urgent de contre-carrer les tendances qui s'affirment. Le personnel appelé à mettre en œuvre la loi sur la formation professionnelle est pour une grande part financé à charge de crédits spécifiques. La Délégation des finances estime que ces crédits doivent être transférés dans les rubriques réservées au personnel car il ne s'agit pas d'un personnel temporaire.

La Délégation des finances encourage l'OFFT à s'employer, en collaboration avec les associations professionnelles, à réduire le nombre des profils professionnels.

### **5.7.3 Institut de virologie et d'immunoprophylaxie (IVI); regroupement des laboratoires de haute sécurité**

Le Centre national de référence pour les épizooties hautement contagieuses et laboratoire de recherche de l'Office vétérinaire fédéral (OVF) – l'Institut de virologie et d'immunoprophylaxie (IVI) – a été fondé au cours de la seconde moitié des années 80. Il a succédé à l'Institut vaccinal fédéral et est géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (office GMEB).

Lors de l'examen du mandat de prestations 2004 à 2007, la Délégation des finances a relevé divers indices remettant en cause la rentabilité de l'IVI. Ainsi, elle a notamment constaté que le degré de financement net avait été augmenté de 10,5 % par rapport à la période précédente et que le degré de couverture des coûts allait en

diminuant. C'est ce qui a conduit la délégation à charger le Contrôle fédéral des finances (CDF) d'examiner la rentabilité de l'IVI. Il s'agissait notamment de savoir si, dans notre pays, il est encore judicieux d'exploiter et d'entretenir un institut de la santé animale.

Dans son rapport, que la Délégation des finances a examiné en juin 2005, le CDF parvient à la conclusion que, fondamentalement, l'utilité d'un laboratoire national de haute sécurité n'est pas contestée. Cela étant, le CDF relève que le laboratoire de haute sécurité génère des coûts d'exploitation et d'entretien élevés et constate que cela fait des années que l'animalerie n'est plus guère utilisée. Parallèlement, il rappelle que le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) planifie la construction d'un nouveau laboratoire de haute sécurité à Spiez. La nécessité d'un laboratoire de haute sécurité dans le domaine de la santé humaine et pour des besoins militaires étant établie, le CDF a recommandé d'examiner si l'intégration dans l'IVI du laboratoire de référence nécessaire pour l'étude des maladies hautement contagieuses pour l'homme pouvait constituer une variante avantageuse et pertinente à une nouvelle construction à Spiez. A la lumière de la recommandation du CDF, soutenue par d'autres services spécialisés, la Délégation des finances a invité, en été 2005, le Conseil fédéral à procéder à une analyse globale des besoins en matière de laboratoire de haute sécurité de la Confédération.

Le Conseil fédéral a remis son rapport à la Délégation des finances le 25 janvier 2006. Comme cela ressort du communiqué de presse publié le même jour par le Département fédéral de l'intérieur (DFI), le Conseil fédéral parvient à la conclusion que l'intégration du laboratoire de médecine humaine dans l'IVI n'est pas une option valable des points de vue technique et financier. Le Conseil fédéral vise cependant une collaboration étroite entre les différents domaines grâce à la mise en place d'un réseau de compétences. La Délégation des finances a examiné le rapport du Conseil fédéral lors de sa première séance en 2006.

La Délégation des finances prend acte des conclusions que le Conseil fédéral a tirées de l'analyse de faisabilité et d'utilité du CDF. Elle se réserve la possibilité de faire examiner l'efficacité du recours aux synergies au moyen d'un réseau de compétences dans le cadre de l'examen du message sur les constructions.

## 5.7.4 SAPOMP AG

La société SAPOMP Wohnbau AG (SAPOMP) est liée au DFE par mandat de prestations. Elle procède, d'une part, à des évaluations et à des examens pour le compte de l'Office fédéral du logement (OFL) et, d'autre part, reprend, aux enchères ou de gré à gré, les immeubles ayant fait l'objet de mesures d'encouragement en application de la LCAP qui sont aux prises à des difficultés financières. A sa demande, la Délégation des finances reçoit les rapports de gestion de SAPOMP.

La Délégation des finances a traité le rapport de gestion de SAPOMP lors de la cinquième séance ordinaire 2005. Elle a constaté que le nombre d'immeubles acquis est encore et toujours nettement plus élevé que le nombre d'objets vendus, ce qui provoque une extension continuelle du parc immobilier. La délégation a donc chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de soumettre cette évolution à une analyse

approfondie. Fin août 2005, le CDF remettait son rapport à la délégation qui l'a traité en même temps que le rapport annuel 2004 de SAPOMP. Le CDF parvient à la conclusion que, en comparaison avec l'exercice précédent, la situation de SAPOMP s'est globalement améliorée. La reprise d'immeubles par SAPOMP a permis à la Confédération de récupérer des abaissements de base pour un montant de quelque 10,8 millions de francs. Le CDF constate toutefois que, en 2004, le parc immobilier de SAPOMP a augmenté de 7 % et que l'augmentation de l'actif immobilisé a également entraîné une augmentation du risque.

La revente des immeubles constitue l'un des objectifs principaux de SAPOMP. Vu l'augmentation régulière de son parc immobilier au cours de ces dernières années, force est de constater que cet objectif n'a pas été atteint. La délégation se demande si les expériences faites jusqu'ici ne remettent pas en cause l'opportunité de l'institution SAPOMP Wohnbau AG.

Ces problèmes grevant la réalisation des objectifs ont conduit la Délégation des finances à soumettre le mandat de prestations qui lie SAPOMP au DFE à un examen approfondi. C'est avec satisfaction qu'elle a pu constater que, en plus d'indicateurs de performance clairs, un contrôle de la politique d'entreprise a également été intégré dans le mandat de prestations renouvelé mi-2005. Ainsi, en collaboration avec l'OFL et en concertation avec les organes de la surveillance financière, SAPOMP devra examiner dans un délai d'un an l'opportunité d'un désengagement de la Confédération et, le cas échéant, définir les mesures organisationnelles, juridiques ou autres qu'il conviendra de prendre.

La Délégation des finances salue le contrôle de la politique d'entreprise et le renforcement du contrôle d'efficacité prévus par le nouveau mandat de prestations. Elle a chargé de CDF d'examiner leur mise en œuvre à l'échéance du mandat de prestations. Elle se fondera sur le rapport correspondant pour se prononcer sur la suite à donner à la procédure.

## **5.8 Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication**

### **5.8.1 Visite d'information de la Section 1 auprès de l'Office fédéral des routes**

Le 1<sup>er</sup> septembre 2005, la Section 1 de la Délégation des finances a mené une visite d'information auprès de l'Office fédéral des routes (OFROU), office qui a réorganisé ses structures et s'articule depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2004 autour de quatre divisions linéaires.

Il comporte tout d'abord la division «Affaires de la direction» qui prépare tous les dossiers routiers qui sont de la compétence du département, du Conseil fédéral, du Parlement et du Peuple. Elle assiste également le directeur dans toutes ses fonctions stratégiques, politiques et économiques. Les tâches associées à la gestion du réseau routier national ont été confiées à la division «Réseaux routiers». Elles comprennent notamment la préparation des données concernant le trafic et des systèmes de gestion des informations, la planification du réseau, la sécurité, etc. La division «Infra-

structure routière» exerce la surveillance sur les projets de routes nationales, projets gérés par les cantons. Elle supervise l'activité de ces derniers dans le domaine de l'entretien courant et assume toutes les tâches de l'office en matière de subventions routières. Les compétences de la division «Circulation routière» s'étendent à toutes les questions liées à l'admission des véhicules et des usagers sur le réseau routier ainsi qu'au développement du droit de la circulation routière. Les unités «Gestion de la qualité», «Personnel» et «Révisions» sont directement subordonnées au directeur et constituent son état-major. En outre, une unité temporaire «Projets organisationnels» lui a été rattachée pour préparer l'office à la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire GMEB dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007. L'OFROU compte 168 collaboratrices et collaborateurs.

Globalement, le budget 2006 de l'OFROU comporte des dépenses pour 2,8 milliards de francs. Le plan financier et les perspectives pour les années 2007 à 2009 prévoient respectivement 2,82 milliards, 2,9 milliards et 3 milliards de dépenses.

Les programmes d'allègement 2003 et 2004 (PAB) entraînent des réductions de dépenses pour les sommes (cumulées) suivantes:

2004:	85 millions
2005:	232 millions
2006:	384 millions
2007:	175 millions
2008:	40 millions

Le programme d'abandon des tâches (PAT) prévoit par exemple des réductions des dépenses d'équipement et de matériel pour les comptages automatiques ainsi que pour les mandats de recherche. Ses incidences financières sont évaluées à

664 000 francs	pour 2006
1 264 000 francs	pour 2007
1 896 000 francs	pour 2008.

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les Cantons (RPT), acceptée en votation populaire du 28 novembre 2004, vise également à réaménager les compétences en matière routière. Un avant-projet de loi à cet effet a été mis en consultation. Il a débouché sur un modèle amendé par la Conférence suisse des directeurs de travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). Le 25 mai 2005, le Conseil fédéral a arrêté en conséquence les principes du projet de loi réglant les tâches du maître d'ouvrage, la propriété des routes nationales, etc. Selon le calendrier, la nouvelle loi pourrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

La structure sommaire qui résulte de cette loi fait de l'OFROU le maître d'ouvrage, disposant de filiales. Des organisations cantonales regroupées en unités régionales se chargent de l'exploitation. L'aménagement et l'entretien des routes sont confiés à des particuliers. Par cette nouvelle structure, l'OFROU reprend sous sa responsabilité une partie des effectifs (600 collaboratrices et collaborateurs) des Cantons pour effectuer les tâches du maître de l'ouvrage, soit environ 300 personnes hautement qualifiées, dont 70 seront affectées à la centrale et le reste, dans les filiales.

La nouvelle structure vise à obtenir un gain d'efficacité puisque les besoins en personnel du maître de l'ouvrage s'élèveront à 300 à 400 personnes, contre 600 personnes employées précédemment. Par ailleurs, on estime que le potentiel d'économie est élevé, notamment pour l'entretien courant des routes, pour des commandes de matériel et pour les procédures d'acquisition.

Enfin, le projet «FISP New ASTRA» prévoit une répartition des tâches de surveillance dans laquelle l'OFROU devra se charger de la révision de l'aménagement, de l'entretien et de l'exploitation des routes, alors que l'examen de l'achèvement du réseau restera une tâche qu'il exercera de concert avec les contrôles financiers des Cantons.

Sur la base du rapport que lui a fait sa section, la Délégation des finances constate que la réforme en perspective devrait permettre de corriger une situation qui n'est plus satisfaisante. En effet, actuellement, les Cantons ne sont pas incités à faire des économies, car la Confédération prend en charge la majeure partie des coûts de réalisation et d'entretien des routes. Les restructurations de personnel qui sont envisagées – soit la réduction du nombre des collaborateurs et collaboratrices de 600 à 300 au maximum et leur transfert des cantons à l'OFROU – doit se faire en douceur, par des mises à la retraite anticipée ou des offres de nouveaux emplois. Sur le plan de la surveillance, il y a lieu de relever que le Contrôle fédéral des finances ne peut intervenir que comme auditeur auprès des Cantons, ceux-ci disposant d'une très large autonomie. Elle considère qu'il faut combler cette lacune et mieux doter le revisorat de l'OFROU.

La Délégation des finances salue la réforme que constitue la RPT Route, dans la mesure où elle permet de réaliser davantage de travaux avec moins de moyens et cela, sans ralentir le programme de réalisation et d'achèvement du réseau des routes nationales. La réforme et la restructuration prévues n'iront pas sans des incertitudes. En tout état de cause, cette réforme devra se faire avec la collaboration étroite des cantons. Il conviendra dès lors d'éviter de surdimensionner la nouvelle organisation afin de ne pas devoir, par la suite, la réduire à nouveau. Au contraire, le cas échéant, il est plus approprié de recourir à la procédure des crédits supplémentaires.

Appelé à se prononcer sur les remarques ci-dessus, le chef du département a déclaré qu'il se rangeait pleinement à l'avis de la Délégation des finances. Avec celle-ci, il estime que l'OFROU devra rester aussi «svelte» que possible, sous réserve de la reprise des activités exercées dans les cantons et par conséquent, d'une partie du personnel qui les exerce.

S'agissant de la dotation de l'inspection des finances, il convient de distinguer entre la situation actuelle et le futur modèle, qui sera déterminé par la nouvelle répartition des tâches (NPT). Aujourd'hui, le canton est maître d'ouvrage, raison pour laquelle il appartient à l'organe de contrôle cantonal de faire le travail. Le revisorat final comporte six agents qui supervisent l'activité des contrôles cantonaux. Dans ce cas de figure, il n'y a pas de possibilité d'augmenter le personnel fédéral. Il en ira autrement si, dans le cadre de la NPT, la Confédération devait devenir maître de l'ouvrage. Il faudrait alors renforcer le Contrôle des finances et élargir l'inspection des finances de l'OFROU.

Enfin, la NPT prévoit que la Confédération vérifiera elle-même les domaines contractuels et des achats. Elle devra le faire à l'aide de spécialistes des services juridiques et des acquisitions qui devront être renforcés de quatre postes.

## **5.8.2 Sommet mondial de la Société de l'information**

La première phase du sommet mondial de la Société de l'information (World Summit of Information Society (WSIS)) s'est tenue en 2003 à Genève. A la suite d'un report de crédit budgétaire dans le supplément au budget 2004, la Commission des finances du Conseil national a invité la Délégation des finances à examiner la présentation des comptes du WSIS par le canton de Genève. En effet, la commission avait exprimé des critiques concernant le montant des indemnités octroyées pour cette manifestation. Déférant à la demande de la Commission, la Délégation des finances a donné au Contrôle fédéral des finances (CDF) le mandat de revoir les comptes en question.

Dans son rapport du 5 janvier 2005, le CDF a relevé tout d'abord que l'ensemble des crédits votés pour le WSIS avait atteint la somme de 18,7 millions, dont 4,06 millions votés dans le cadre du supplément II 2004. S'agissant de ce dernier crédit prétendument entièrement compensé, le CDF a observé que 3 millions, transférés au détriment du crédit de l'Office fédéral des routes (OFROU) pour les passages à niveau, ne constituaient pas une véritable compensation, puisqu'il s'agissait d'un montant représentant des dépenses reportées à plus tard. Compte tenu des prestations propres d'organisation, de sécurité etc. fournies par les services fédéraux, le coût réel du WSIS a ainsi atteint pour la Confédération 25,3 millions de francs. La Délégation des finances observe cependant que le rôle de leader joué, conjointement par la Confédération, l'OFROU et Genève dans ce domaine pouvait justifier cette dépense.

En revanche, le CDF est arrivé à la conclusion qu'en l'état, les décomptes des engagements de sécurité du canton de Genève sont opaques et insatisfaisants, notamment en ce qui concerne le calcul des heures supplémentaires et de leur paiement. Par ailleurs, les indemnités forfaitaires accordées au canton sont peu transparentes et sujettes à interprétation. Le CDF a estimé dès lors que l'on devait proposer au canton de Genève une convention de prestations analogue à celle passée avec d'autres collectives publiques, afin de bien définir les tâches, les types d'événements sécurisés, les critères d'indemnisation etc. Selon le CDF, le DFJP devait être sollicité afin d'élaborer cette convention de prestations.

La Délégation des finances a fait siennes les conclusions du CDF et a invité le Conseil fédéral à entreprendre les démarches nécessaires auprès du canton de Genève en vue de l'élaboration par le DFJP puis de la signature d'une convention de prestations en la matière. Cette mesure paraît d'autant plus opportune que la Confédération devra, ainsi qu'on le sait, s'occuper avec des villes suisses de la sécurité des championnats d'Europe de football en 2008.

Dans cette perspective, la Délégation des finances va suivre la mise en œuvre de cette mesure.

### 5.8.3

#### **Mandats confiés à des consultants et à des experts externes: Crédits alloués au titre du retour du loup et du lynx en Suisse**

Dans son dernier rapport d'activité, la Délégation des finances a fait état de ses examens des mandats et expertises confiés par l'administration à des tiers (voir rapport 2004, ch. 3.7). Elle a notamment critiqué le fait que certains mandats résultaient d'un excès de zèle de l'administration et n'auraient pas été indispensables.

Poursuivant ses investigations dans ce domaine, la Délégation des finances a constaté que des mandats d'experts avaient été confiés par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEPF) concernant le retour du loup et du lynx en Suisse. Considérant qu'il s'agissait d'une question sujette à controverse, elle a demandé des informations à l'OFEPF. Dans sa réponse, cet office a justifié ses travaux en relevant qu'il est indispensable de connaître le nombre de lynx et de loups ainsi que leur répartition pour pouvoir mettre en œuvre le concept Loup Suisse et le concept Lynx Suisse, élaborés sur la base de l'art. 10 de l'ordonnance sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (OChP). Ce monitoring est notamment nécessaire pour pouvoir éventuellement intervenir et éliminer certains lynx ou certains loups causant des dégâts ou pour pouvoir verser des indemnités pour les animaux de rente tués (art. 10 OChP). Entre 2000 et 2007, les coûts ont diminué de 1 600 000 à 300 000 francs.

L'office précise également qu'en l'an 2000, le Grand Conseil du canton de Saint-Gall a décidé de faire revenir le lynx sur le territoire cantonal et de le réintroduire activement, alors que les Conseils d'Etat des cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et Extérieures, de Saint-Gall, de Thurgovie et de Zurich ainsi que l'OFEPF signaient un contrat en vue de l'implantation du lynx dans le nord-est de la Suisse.

Les loups et les lynx sont des prédateurs et les attaques contre des animaux de rente, notamment contre des moutons, sont à l'origine des problèmes et des réactions auxquels il y a lieu de faire face, en gérant les populations de ces espèces. Pour réduire ces conflits, l'OFEPF soutient et favorise les mesures de protection des troupeaux, en particulier le recours à des bergers et à des chiens de protection. Le gardiennage des moutons et les mesures de protection des troupeaux ne sont pas seulement efficaces contre les grands prédateurs mais aussi contre les chiens errants et les renards. Le recours à des bergers permet en outre une meilleure exploitation des alpages ainsi qu'une meilleure surveillance de l'état de santé des moutons. L'OFEPF participe au financement de ces mesures avantageuses pour les éleveurs et pour l'agriculture de montagne. Entre 2003 et 2007 les coûts ont diminué de 1,07 million à 780 000 francs.

Conformément à la demande de la Délégation des finances, pour pouvoir attester les coûts entraînés par le monitoring de base des grands prédateurs et par les mesures de prévention, l'OFEPF a fait ouvrir deux sous-rubriques supplémentaires au sein de la rubrique budgétaire 810.3600.305 concernant l'exécution de la protection des espèces. Cette mesure doit permettre d'assurer en tout temps la transparence de la planification et des coûts.

La Délégation des finances ne s'est pas contentée de ces explications. Elle a invité l'OFEPF à lui fournir des informations complémentaires sur les coûts internes générés par les grands prédateurs. Dans sa réponse, l'OFEPF a souligné que les dépenses consenties pour les grands prédateurs connaissent une évolution analogue à

celle des coûts externes, c'est-à-dire qu'elles ont été relativement élevées entre 1999 et 2002. Les médias ont par moment manifesté un vif intérêt pour la question des grands prédateurs. Il a fallu répondre à de nombreuses lettres de citoyens et traiter maintes interventions parlementaires. Pour pouvoir faire face à ces tâches, l'OFEFP a confié le mandat «Grands prédateurs» à un tiers. Ce mandat est arrivé à son terme fin 2004. L'investissement au sein de l'OFEFP est de moins de 10 % du temps de travail de la section chasse et faune sauvage.

S'agissant du reste de l'administration fédérale, l'Office de l'agriculture est représenté dans le groupe de travail «Grands carnassiers», qui se réunit en moyenne une à deux fois par an en séance d'une journée entière. D'autres offices et départements fédéraux ont été abordés dans le cadre de la consultation sur le Concept Lynx Suisse et le Concept Loup Suisse lors de l'adaptation de l'ordonnance sur la chasse ainsi qu'en ce qui concerne diverses motions et questions du Parlement. Dans l'ensemble, la charge que cette tâche implique pour le reste de l'administration fédérale est insignifiante.

L'OFEFP ne procède pas auprès des cantons à des relevés concernant le temps qu'ils consacrent à des thèmes spéciaux et il n'est donc pas possible de donner des indications à ce sujet. Ces coûts devraient cependant varier d'un canton à l'autre et en fonction de la présence de grands prédateurs. Les cantons sont aussi invités à donner leur avis dans le cadre des consultations. Certains cantons concernés sont représentés au sein du groupe de travail Grands carnassiers ainsi que dans les commissions intercantionales. De 1999 à 2001, les effectifs de lynx étaient très importants dans le nord-ouest des Alpes; durant cette période, les cantons fortement touchés par le lynx ont probablement dû assumer des coûts élevés. L'apparition du loup implique, elle aussi, un surplus de travail dans les cantons concernés.

La Délégation des finances a pris acte de ces informations. Elle a constaté que les dépenses de ce domaine étaient désormais endiguées.

## **6 Conclusions**

Comme au cours des dernières années, la Délégation des finances s'est montrée très restrictive et rigoureuse dans ses décisions et dans son appréciation des affaires qui lui ont été soumises. Son attitude a été largement commandée par les circonstances. S'il est vrai que la Délégation des finances signale avant tout les affaires exigeant des corrections ou suscitant des recommandations, elle se doit de souligner qu'elle a pu juger positivement la très grande majorité des dossiers que lui ont été soumis. Qu'il lui soit permis dès lors d'adresser au Conseil fédéral et à l'administration ses remerciements pour leur bonne gestion financière et pour l'emploi, dans l'ensemble efficace et ménager, des ressources publiques. Elle les encourage à faire toujours preuve de la rigueur la plus grande durant les années à venir. Mais cela ne suffira pas à rétablir les finances fédérales. L'administration devra travailler avec moins de moyens que par le passé, comme en attestent les deux programmes d'allègement budgétaires décidés par le Parlement ainsi que le plan d'abandon des tâches du Conseil fédéral.

Les sentiments de reconnaissance de la Délégation des finances vont également d'une part aux collaboratrices et aux collaborateurs de son secrétariat pour leur inlassable dynamisme à son service et d'autre part, 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, clairvoyance et dévouement, au service des citoyens de notre pays.