

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 1999

du 29 février 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 50, al. 10, de la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC; RS 171.11) et à l'art. 19, al. 1, du règlement du 8 novembre 1985 des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RS 171.126), nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales sur ses activités durant l'année écoulée.

Les rapports relatifs à la haute surveillance financière pour les années 1995 à 1998 sont parus sous la forme d'un seul document, avec comme titre «Rapport sur la haute surveillance financière au sein de la Confédération». La première partie de ce document comportait le rapport de la Délégation des finances cependant que la deuxième partie était consacrée au rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF).

A la suite de la révision de la loi sur le Contrôle fédéral des finances du 19 mars 1999 (RS 614.0), l'art. 14, al. 3, établissant la base légale relative à la publication du rapport annuel du CDF, a été modifié. Le rapport du CDF paraît donc cette année pour la première fois indépendamment du rapport de la Délégation des finances.

Le Contrôle fédéral des finances fait à la Délégation des finances et au Conseil fédéral chaque année un rapport, dans lequel ils présentent l'étendue et les priorités de son activité de révision, ses constatations et ses avis les plus importants ainsi que les révisions en suspens et les motifs d'éventuels retards. Le rapport du Contrôle fédéral des finances est publié en même temps que celui de la Délégation des finances.

Nous vous donnons un aperçu des principales affaires traitées en 1999.

29 février 2000 Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:
Le président, Pierre Paupe, conseiller aux Etats
Le vice-président, Erich Müller, conseiller national

Rapport

1 Mandat et organisation

1.1 Tâches et compétences

Les tâches et les compétences de la Délégation des finances sont définies à l'art. 50 de la LREC (RS 171.11) ainsi que dans le règlement des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RS 171.126). Elles consistent notamment à assumer les tâches et à exercer les compétences suivantes:

- la Délégation des finances examine et contrôle en détail l'ensemble de la gestion financière de la Confédération;
- elle a le droit absolu de prendre connaissance en tout temps des pièces en rapport avec la gestion financière;
- elle reçoit régulièrement les arrêtés du Conseil fédéral relatifs à la gestion financière ainsi que les rapports de révision et d'inspection du CDF;
- elle est compétente pour approuver des crédits de paiements ou d'engagements urgents, en vertu de l'art. 18, al. 1 et de l'art. 31, al. 3, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0);
- elle peut débattre de projets du Conseil fédéral destinés aux Chambres fédérales et communiquer son point de vue ou ses propositions aux commissions des finances ou à d'autres commissions parlementaires;
- elle a le droit de se prononcer sur certaines mesures relatives aux traitements des fonctionnaires supérieurs conformément à un arrangement passé en 1951 avec le Conseil fédéral ;
- elle procède successivement à des visites de contrôle des offices et des services ainsi que des unités administratives décentralisées de l'administration fédérale.

1.2 Composition de la Délégation des finances durant l'exercice

Les commissions des finances des deux Chambres choisissent en leur sein trois membres destinés à former ensemble la Délégation des finances, qui se constitue elle-même (art. 49 LREC). Un conseiller national et un conseiller aux Etats en assurent la présidence à tour de rôle pendant un an.

1.2.1 Composition en 1999

Pendant l'année du rapport, la Délégation des finances était composée comme suit:

<i>Présidente</i>	<i>Vice-président</i>
1999 Ursula Leemann, conseillère nationale	Pierre Paupe, conseiller aux Etats
<i>Première section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Autorités et Tribunaux	Leemann, conseillère nationale
– Département des finances	Paupe, conseiller aux Etats
<i>Deuxième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Département des affaires étrangères	Aregger, conseiller national
– Département de l'économie publique	Onken, conseiller aux Etats
– Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	Aregger, conseiller national
<i>Troisième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Département de l'intérieur	Ruckstuhl, conseiller national
– Département de justice et police	Schüle, conseiller aux Etats
– Département de la défense, de la protection de la population et des sports	Ruckstuhl, conseiller national
– Etablissements et entreprises de la Confédération	Schüle, conseiller aux Etats

Cinq membres de la Délégation des finances ont quitté leurs fonctions au terme de la 45^e période de législature.

1.2.2 Composition en 2000

Lors de la séance constitutive du 21 décembre 1999, la Délégation des finances a élu le conseiller aux Etats Pierre Paupe comme président et le conseiller national Erich Müller comme vice-président pour l'année 2000. Les autres membres de la Délégation des finances sont les conseillers aux Etats Hans-Rudolf Merz et Rico E. Wenger et les conseillers nationaux Urs Hofmann et Felix Walker.

En 2000, la Délégation des finances sera composée comme suit:

<i>Président</i>	<i>Vice-président</i>
Paupe, conseiller aux Etats	Müller Erich, conseiller national
<i>Première section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Autorités et Tribunaux	Paupe, conseiller aux Etats
– Département de l'intérieur	Müller Erich, conseiller national

Deuxième section

- Département des affaires étrangères
- Département de la défense, de la protection de la population et du sport
- Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

Rapporteurs

Merz, conseiller aux Etats
 Merz, conseiller aux Etats
 Walker Felix, conseiller national

Troisième section

- Département de justice et police
- Département des finances
- Département de l'économie publique

Rapporteurs

Hofmann Urs, conseiller national
 Wenger, conseiller aux Etats
 Hofmann Urs, conseiller national

1.3**Séances et aperçu des affaires traitées**

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a tenu les six séances ordinaires prescrites par l'art. 50, al. 5, LREC (RS 171.11), chaque séance durant de deux à trois jours. En outre, elle s'est réunie plus de quinze fois pendant les sessions parlementaires pour des entretiens ou des séances extraordinaires consacrés essentiellement à l'examen de dossiers urgents. Enfin, les trois sections de la Délégation des finances ont procédé à huit inspections au total. Le tableau 1 fournit un aperçu du nombre des affaires traitées.

*Tableau 1***Comparaison d'une année à l'autre des affaires traitées (1998 et 1999)**

	1998 nombre	mio. de fr.	1999 nombre	mio. de fr.
Propositions de rémunération de fonctionnaires supérieurs (selon l'arrangement de 1951)	34		37	
Demandes de crédits de paiements avec avance ordinaire				
– total	43	365,2	38	531,6
– approuvées	43	344,8	34	530,3
– rejetées	2	20,4	4	1,3
Demandes de crédits additionnels				
– total	4	72,3	1	20
– approuvées	3	71,4	1	20
– rejetées	1	0,9	0	0
Rapports de révision et d'inspection du Contrôle fédéral des finances	312		252	

	1998 nombre	1999 nombre
	mio. de fr.	mio. de fr.
Messages du Conseil fédéral ayant des conséquences financières et personnelles	8	6
Décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière	157	189

1.4 Visite à la Cour Européenne des Comptes

Dans le cadre de ses contacts internationaux avec les organes de la surveillance financière, la Délégation des finances s'est rendue pour une visite de travail à la Cour Européenne des Comptes (CEC) qui est, depuis 1975, l'organe de contrôle suprême de l'Union européenne. La CEC à Luxembourg a été développée parallèlement à l'extension des compétences du Parlement européen. En outre, l'Union européenne dispose de moyens propres toujours plus importants pour ses tâches de contrôle; dotée d'un effectif du personnel de 500 employés, la CEC contrôle un budget de l'ordre de grandeur de 140 milliards de francs.

La Délégation des finances s'est intéressée aux méthodes de travail de la CEC. Par le biais d'une analyse des risques, les ressources réservées au contrôle sont concentrées sur les principales tâches. La totale indépendance de la CEC à l'égard des pays membres et de la Commission européenne est un aspect primordial de cette institution. La CEC est en fin de compte un organe externe chargé de contrôler les finances de l'UE, et partant, de veiller à améliorer sa gestion financière.

S'agissant de la lutte antifraude, la CEC travaille en étroite collaboration avec les organes responsables du contrôle interne. Les directions générales XIX «Budgets» et XX «Contrôle des finances» de la Commission européenne à Bruxelles exercent des fonctions exécutives dans le domaine de la gestion des finances. Les deux directions sont conduites par un membre de la Commission européenne. L'Office de la lutte antifraude (OLAF) leur est également subordonné au plan administratif. Selon les directives, l'OLAF est subordonné à un collège de cinq procureurs nationaux. La CEC et l'OLAF collaborent étroitement dans le domaine de la formation.

Les rapports de la CEC sont soumis au Parlement européen qui s'occupe, par l'intermédiaire de sa commission pour le contrôle du budget, de la mise en œuvre des recommandations de la CEC.

La Délégation des finances s'est penchée plus spécialement sur les dépenses communautaires pour la recherche. Actuellement, quelque 15 000 projets financés par les crédits de l'UE sont en cours. La Suisse participe à ces programmes-cadres. Pour le 5^e programme-cadre de l'UE pour la recherche et le développement technologique (1999–2002), il est prévu de dépenser près de 23 milliards de francs. Le 7 octobre 1999, la Suisse a approuvé un crédit d'engagement de 390 millions de francs pour les projets de ce programme. Pour les autres programmes communautaires (Erasmus, Socrate, Leonardo, Euratom et Cost), des crédits d'engagements d'un montant de 158 millions de francs ont été approuvés pour la période de 2000 à 2002.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) étudie actuellement quelles sont les possibilités de contrôle conjoint, par la CEC et le CDF, des projets soutenus en Suisse par un programme de recherche communautaire. La Délégation des finances défend l'avis que le CDF doit être impliqué dans la surveillance financière des programmes européens.

2 Questions fondamentales et thèmes interdisciplinaires

2.1 Rattachement administratif du secrétariat des Commissions et de la Délégation des finances (SFCF)

La nouvelle constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, nécessite diverses adaptations légales dont certaines revêtent un caractère urgent. Voilà pourquoi la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a présenté au Parlement dès le 7 mai 1999, une initiative parlementaire visant à adapter diverses dispositions de la loi des 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11) et de l'arrêté fédéral du 7 octobre 1988 sur les Services du Parlement (RS 171.115), ainsi que de plusieurs autres lois.

Parmi les dispositions dont l'adaptation ne souffre aucun retard, figurent celles relatives au statut des Services du Parlement, lesquels sont désormais subordonnés uniquement à l'Assemblée fédérale, en application de l'art. 155 de la nouvelle Constitution, alors qu'ils étaient jusqu'ici rattachés à la Chancellerie fédérale. Dans ce cadre, la CIP-N a proposé également de modifier le statut du SFCF, qui est rattaché administrativement au Contrôle fédéral des finances (CDF), en vertu de l'art. 18 de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (LCDF; RS 614.0). En effet, selon la commission, dès lors que les Services du Parlement sont détachés de la Chancellerie fédérale, le maintien du SFCF au sein de l'administration générale de la Confédération et la nomination de son secrétaire par le Conseil fédéral deviennent impensables. C'est pourquoi l'initiative parlementaire a proposé d'abroger l'art. 18 précité, de subordonner le SFCF aux Services du Parlement et de mettre la nomination du secrétaire dans la compétence de la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale.

Le 14 avril 1999, la Délégation des finances a reçu, à sa demande, le projet d'initiative parlementaire et le 3 mai 1999, après en avoir discuté notamment avec la Secrétaire générale de l'Assemblée fédérale, elle a adressé une lettre à la CIP-N pour lui faire part de ses observations, tout en regrettant que ni elle-même ni le CDF, également intéressé, n'aient été consultés dans la phase de rédaction du projet. Dans son rapport d'activité 1993/1994 (chap. 22), elle a exposé en détail les motifs à l'appui de son point de vue et souligné que le rattachement du SFCF au CDF correspondait au système de la haute surveillance parlementaire sur les finances fédérales et par conséquent à la volonté du législateur. La subordination du SFCF au CDF n'est pas simplement une question historique. En effet, elle a été voulue par le législateur en vue de la sauvegarde de la haute surveillance sur les finances.

Dans le cadre de la révision récente de la LCDF qui s'est achevée le 19 mars 1999, le Parlement a renforcé l'autonomie du CDF mais a renoncé à une séparation admi-

nistrative complète du CDF pour en faire une Cour des comptes. Dès lors, le Parlement a, par principe, confirmé le système en vigueur de la haute surveillance financière par les commissions et la Délégation des finances, en collaboration étroite avec le CDF. Dans ce système, le SFCF continue à assurer une fonction de coordinateur et de commutateur entre les commissions des finances et en particulier, la Délégation des finances d'une part et le CDF d'autre part. Cette fonction explique la position particulière qu'il occupe et son rattachement administratif au CDF. D'ailleurs, lors de la révision du 19 mars 1999 de la LCDF, le rattachement administratif du SFCF n'a été remis en question par personne au sein du Parlement.

Selon l'art. 155 de la nouvelle constitution, la loi règle des détails relatifs aux possibilités des Services du Parlement de faire appel aux offices de l'administration fédérale. Les délibérations parlementaires ont mis en évidence le fait qu'il s'agit en l'occurrence d'un appui général, qui va beaucoup moins loin par exemple que la collaboration entre la Délégation des finances et le CDF. Les commissions des finances peuvent aussi requérir l'appui du CDF pour leurs délibérations sur le budget et le compte d'Etat. Pour sa part, la Délégation des finances peut demander au CDF tous les renseignements qu'elle souhaite, en vertu de l'art. 50, al. 7, LREC et lui donner des mandats complémentaires sur les rapports de révision. Elle peut, en tout temps, faire appel rapidement et informellement au CDF. Il ne s'agit pas ici simplement d'une question d'un transfert de postes à l'Etat mais bien d'utiliser un savoir-faire, sans lequel la Délégation des finances ne peut pas remplir son mandat.

Dans cette perspective, la subordination du secrétariat n'est pas sans importance, tant s'en faut et la Délégation des finances ne peut pas se rallier à l'argumentation de la CIP selon laquelle la collaboration actuelle ne serait pas détériorée si l'on sépare le SFCF du CDF. Compte tenu de ces relations étroites avec le CDF, la Délégation des finances insiste pour que le bon fonctionnement de cette collaboration ne soit pas perturbé par une modification abrupte.

Sur le plan matériel, le SFCF est subordonné aujourd'hui déjà à la présidence des commissions et de la Délégation des finances, en application de l'art. 49, al. 2, LREC. Comme tel, il est soustrait au droit de directives du CDF. Or la subordination matérielle revêt une importance beaucoup plus grande que le rattachement administratif. Sous l'angle de la surveillance financière, à laquelle sont également assujettis les Services du Parlement, le rattachement actuel du SFCF à l'organe de contrôle n'est pas du tout dépourvu de logique, puisque cet organe est matériellement indépendant de l'administration.

Pour le surplus, il est clair que lors de la nomination de la secrétaire ou du secrétaire, la Délégation des finances devrait non seulement être entendue mais encore être appelée, comme jusqu'ici, à donner son assentiment, compte tenu de sa collaboration particulièrement intense avec le secrétaire.

Pour toutes les raisons ci-dessus, la Délégation des finances a conclu ses observations en demandant le maintien du droit en vigueur, afin de lui permettre d'étudier sans précipitation de nouvelles solutions de statuts du SFCF qui ne conduisent pas à affaiblir la haute surveillance du Parlement sur les finances et le budget. Ce point de vue est partagé par le CDF qui, dans ses observations, a également souhaité le maintien du droit en vigueur.

Lors de leurs séances plénières du mois de mai 1999, les deux commissions des finances ont approuvé la position de la Délégation des finances. Pour sa part, dans sa séance des 6 et 7 mai 1999, la CIP-N a suivi le rapport critiqué à une large majorité,

une minorité étant favorable à la position de la Délégation des finances. Durant la session d'été, lors de l'examen de l'initiative parlementaire, par 109 voix contre 27, le Conseil national s'est rangé à l'avis de la Délégation des finances. Par la suite, au début de la session d'automne 1999, le Conseil des Etats pour sa part a adopté la proposition de sa CIP visant à subordonner le SFCF aux Services du Parlement, créant ainsi une divergence.

La Délégation des finances a alors déposé une proposition de compromis qui a été adoptée sans opposition par le Conseil national puis, à une courte majorité, par le Conseil des Etats.

C'est ainsi qu'aujourd'hui, selon l'art. 18 LCDF dûment révisé, le secrétaire du SFCF est nommé par la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale, cette nomination étant soumise à l'approbation de la Délégation des finances. De plus, à l'image de son statut précédent, le Secrétariat est désormais «rattaché administrativement» non plus au CDF mais aux Services du Parlement. Lors des délibérations dans les conseils, les partisans de cette solution ont souligné le caractère particulier de ce rattachement, qu'il ne faut pas confondre avec une subordination administrative.

Cela signifie que sur le plan administratif, comme sur le plan fonctionnel, le SFCF n'est pas subordonné aux Services du Parlement mais bien à la Délégation des finances et aux commissions des finances. Cette interprétation est d'ailleurs corroborée et confirmée par l'al. 3 de l'art. 18 qui prescrit que les commissions et la Délégation des finances ordonnent au surplus la gestion du Secrétariat dans leur règlement.

Enfin, l'al. 2^{bis} de l'art. 18 dispose que les relations particulières qui lient la Délégation et les commissions des finances ainsi que leur secrétariat au CDF sont fixées dans le règlement des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales du 8 novembre 1985 (RS 171.126).

La Délégation des finances constate que cette solution de compromis satisfait aux exigences constitutionnelles de nomination du secrétaire par des autorités parlementaires, mais ne coupe pas le secrétariat de ses relations privilégiées avec le CDF et ne réduit pas l'indépendance de ses membres, ce qui est conforme aux recommandations de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) dans sa déclaration de Lima de 1977.

2.2 Exercice de la haute surveillance financière sur les Services du Parlement

Au début de 1999, dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance sur les finances selon l'art. 50 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC/RS 171.11), la Délégation des finances a mis à son programme d'inspection les Services du Parlement et l'a fait savoir à la secrétaire générale de l'Assemblée fédérale.

A mi-mai 1999, la Délégation administrative (DA) de l'Assemblée fédérale a contesté la compétence de la Délégation des finances en la matière. Elle estime en effet que la compétence de haute surveillance de la Délégation des finances sur les Servi-

ces du Parlement est exclue en vertu de l'art. 8^{er}, al. 4, 3^e phrase, LREC ainsi que de l'art. 7 de l'arrêté fédéral du 7 octobre 1988 sur les Services du Parlement (RS 171.115), qui dispose que la DA assume la direction suprême des affaires administratives de l'Assemblée fédérale et surveille la conduite des affaires et la gestion financière des Services du Parlement. Ces textes légaux, qui ont fait l'objet en automne 1999 d'une mise à jour et d'une adaptation à la nouvelle constitution entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, n'ont matériellement pas été modifiés. Selon la DA, les articles précités constituent une dérogation aux prescriptions de l'art. 50 LREC puisqu'il s'agit de dispositions spéciales et plus récentes, qui priment les dispositions plus générales et plus anciennes fixant les compétences de haute surveillance de la Délégation des finances.

Dans sa réponse à la DA, la Délégation des finances a fait valoir qu'elle tire ses attributions de haute surveillance de l'art. 85, ch. 10 et 11, de l'ancienne constitution, dispositions qui ont été reprises dans les art. 167 (finances) et 169 (haute surveillance) de la nouvelle constitution. Les prescriptions du chapitre VII de la LREC intitulées «Exercice de la haute surveillance sur l'administration et sur la justice fédérale» continuent de faire écho aux normes constitutionnelles. Pour sa part, aux termes des prescriptions légales anciennes et nouvelles qui la régissent, la DA de l'Assemblée fédérale n'a pas de tâche de haute surveillance mais uniquement, à l'instar du Conseil fédéral, des tâches de simple surveillance sur les Services du Parlement, ce qui est l'apanage d'un organe exécutif.

Dès lors que la Délégation administrative est investie de compétences de décisions exécutives, elle ne peut pas constituer également un organe de haute surveillance, puisque par principe, aucun organe ne peut être à la fois contrôleur et contrôlé. Ce principe est inscrit dans la déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques, déclaration adoptée en 1977 par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Il convient également de relever que la haute surveillance a un caractère universel et matriciel, en ce sens qu'elle s'exerce sur l'ensemble des activités de l'Etat et selon des critères applicables à tous les services. Elle permet de faire respecter l'égalité de traitement, car elle est identique pour toutes les activités et tous les services. Or, de par sa nature, la DA ne peut pas établir de comparaison entre la gestion des Services du Parlement et celle des offices de la Confédération. Il est dès lors de l'intérêt de la DA qu'un autre organe spécialisé en la matière puisse lui fournir une appréciation «croisée» de la gestion des Services du Parlement.

Enfin, il est indiqué de mettre les Services du Parlement sur un pied d'égalité avec tous les autres offices et services de l'administration. C'est d'ailleurs dans cette perspective qu'à l'occasion de la révision de la loi sur le Contrôle fédéral de finances (RS 614.0) du 19 mars 1999, le Parlement a soumis également les Services du Parlement à la surveillance financière du Contrôle fédéral des finances.

Etant donné les discussions en cours, la Délégation des finances a accepté, à ce stade, de renoncer à faire l'inspection qu'elle avait fixée dans son programme pour la fin juin 1999. Par ailleurs, elle a accepté également de rencontrer la DA, afin d'examiner avec cette dernière comment régler les compétences parlementaires respectives des deux délégations. Cette rencontre a eu lieu le 1^{er} septembre 1999. A cette occasion, la DA a fait valoir qu'il ne pouvait pas y avoir de haute surveillance du Parlement sur lui-même, mais que cela n'excluait pas que la DA fasse appel aux connaissances spécialisées de la Délégation des finances pour exercer sa tâche de

surveillance. En définitive, la DA estime ne devoir rendre des comptes qu'au Parlement lui-même et non pas à l'un de ses organes.

Les deux délégations ont donné mandat à leurs vice-présidents respectifs d'établir les règles de leur future coopération. C'est ainsi que le 5 octobre 1999 leurs vice-présidents ont passé l'arrangement suivant:

1. La Délégation administrative est compétente pour exercer la conduite suprême et la surveillance des Services du Parlement ainsi que pour le budget du Parlement.
2. Le Contrôle fédéral des finances examine également les Services du Parlement et l'utilisation des moyens financiers de l'Assemblée fédérale. Les rapports du Contrôle fédéral des finances relatifs à d'éventuelles inspections auprès des Services du Parlement sont adressés à la Délégation administrative et à la Délégation des finances ainsi qu'à la Direction des Services du Parlement.
3. La Délégation des finances n'exerce pas de surveillance sur les organes parlementaires. Toutefois, pour maintenir l'égalité de traitement dans la classification du personnel rangé dans le degré hors classe de toutes les autorités fédérales, elle donne un préavis à la Délégation administrative, s'agissant de la classification des collaboratrices et collaborateurs des Services du Parlement rangés dans le degré hors classe, conformément à l'Arrangement de 1951 qui est applicable par analogie.
4. La Délégation des finances peut en outre entreprendre des investigations sur mandat de la Délégation administrative.
5. Enfin, la Délégation des finances peut, de son propre chef, faire à la Délégation administrative des propositions et des remarques dans le domaine du budget du Parlement et de sa gestion. La Délégation administrative décide sur les mesures éventuelles à prendre.

Cet arrangement a été entériné par la Délégation des finances le 2 novembre 1999.

2.3 Prises de position de la Délégation des finances sur les projets du Conseil fédéral

En application de l'art. 50 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), la Délégation des finances est responsable de l'examen approfondi et du contrôle de l'ensemble de la gestion financière de la Confédération. Dans le cadre de cette activité de surveillance permanente, elle peut débattre des projets du Conseil fédéral destinés aux Chambres et communiquer ses avis ou propositions, par écrit ou par oral, aux commissions des finances ou autres commissions parlementaires (art. 9, al. 3, du règlement des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales; RS 171.126). Les co-rapports de la Délégation des finances se limitent généralement aux projets ayant des conséquences financières importantes, ou pour lesquels la haute surveillance financière du Parlement est mise en cause.

Pendant l'année sous revue, la Délégation des finances s'est adressée aux commissions concernées dans trois cas. Il s'est agi en l'occurrence du mandat de prestations

du Conseil fédéral au Conseil des EPF pour la période de 2000 à 2003 (voir chiffre 432), du message concernant le crédit additionnel pour l'exposition nationale (99.081; voir aussi ch. 472) et du message sur l'abrogation de la loi sur le blé et la modification de la loi sur l'approvisionnement du pays (99.082).

Au terme de discussions approfondies, la Délégation des finances a accepté, le 13 octobre 1999, d'accorder une avance de 50 millions francs pour l'Expo.02. Avec cette rallonge de crédit, la direction de l'Expo a pu honorer ses engagements en cours jusqu'à fin 1999 et concentrer ses efforts sur un nouveau départ. Lors des délibérations au sujet du crédit additionnel de 250 millions de francs (99.081), en décembre 1999, le Parlement a ainsi eu les coudées franches pour décider du sort de l'exposition nationale. Dans le co-rapport adressé aux commissions pour la science, l'éducation et la culture (CSEC), la Délégation des finances a proposé une modification dans l'établissement de la liste des crédits d'engagement. Il a fallu créer une base légale, afin de garantir la solvabilité en 1999, pour un montant de 20 millions de francs. La Délégation des finances a approuvé tacitement ce crédit additionnel urgent sous la forme d'une avance, approbation liée à la demande aux CSEC que le Contrôle fédéral des finances (CDF) renforce sa haute surveillance financière et puisse accéder librement à tous les dossiers de l'Association Expo.02. La Délégation des finances exige désormais que la direction d'Expo.02 fasse rapport sur la réalisation de l'exposition nationale et sur la situation financière, chaque trimestre, à la Délégation des finances et au CDF. Les deux Chambres ont approuvé le crédit additionnel pour l'Expo.02 pendant la session d'hiver 1999, suivant les demandes de modification de la Délégation des finances.

S'agissant de la loi sur l'approvisionnement du pays (99.082), le Conseil fédéral a proposé un nouvel art. 11a, en vertu duquel les coûts afférents au stockage obligatoire de biens d'importance vitale pourraient être pris en charge, en tout ou en partie, par la Confédération. La Délégation des finances s'est adressée à la commission chargée de l'examen préalable du dossier pour lui faire part de ses craintes que cet article ne crée une nouvelle norme de subvention. Jusqu'ici, le stockage obligatoire a été financé sur une base de droit privé, par la répercussion des coûts sur les consommateurs. Le Conseil fédéral estime que le financement direct par l'Etat de la tenue obligatoire de réserves de biens d'importance vitale, à laquelle sont soumis aussi bien des produits indigènes que des produits d'importation, coûterait chaque année jusqu'à 15 millions de francs. Pour la Délégation des finances, il s'agit ici d'une question de principe: la Confédération ne devrait pas assumer de nouvelles tâches qui ont été jusqu'ici financées selon le système de milice par l'économie et par le biais des prix à la consommation. Le Conseil aux Etats a approuvé l'article proposé par le Conseil fédéral lors de la session d'hiver. Le Conseil national traitera le dossier pendant la session de printemps 2000. Une proposition de minorité a été déposée, qui va dans le sens de la Délégation des finances.

La Délégation des finances continuera d'examiner les projets du Conseil fédéral quant à leurs répercussions financières et fera usage, cas échéant, de son droit de co-rapport. Elle communiquera son point de vue aux commissions des finances ou autres commissions parlementaires plus spécialement lorsqu'elle constate, dans le cadre de sa surveillance financière permanente, que les décisions du Conseil fédéral vont à l'encontre des intérêts financiers de la Confédération.

2.4

Surveillance financière permanente de la Délégation des finances

La haute surveillance du Parlement sur le Conseil fédéral et l’administration est scindée en deux au niveau fédéral. Elle est assumée par diverses commissions et délégations. Selon le moment de son intervention, cette tâche peut être préalable, concomitante ou ultérieure.

Tableau 2

Domaine	Organe	Nature	Objet
Haute surveillance parlementaire sur les finances	Commissions des finances	conceptionnel	Budget Crédits supplémentaires Transferts de crédits
		ultérieur	Compte d’Etat
	Délégation des finances	permanent	Affaires concernant le personnel d’encadrement Avances ordinaires Rapports de révision du CDF Décisions du Conseil fédéral
Haute surveillance parlementaire sur la gestion de l’administration	Commissions de gestion	permanent	Inspections Rapports de surveillance Evaluations de l’OPCA
		ultérieur	Rapports de gestion
	Délégation des Commissions de gestion	permanent	Services de renseignements et protection de l’Etat

Au sein de ce système de la haute surveillance parlementaire, la Délégation des finances occupe une place particulière. Contrôlant de près et en continu la gestion financière de la Confédération, elle exerce une surveillance permanente qui s’étend au Conseil fédéral et à l’Administration fédérale dans son ensemble, aux tribunaux fédéraux et autres organes investis de compétences fédérales. C’est uniquement dans le domaine de la NLFA que cette tâche de contrôle est assumée par la Délégation de surveillance ad hoc (DSN), dont le secrétariat est subordonné au SFCF.

Selon le principe de la séparation des pouvoirs, la Délégation des finances n’est pas habilitée à donner des instructions au Conseil fédéral. Toutefois, se référant aux arrêtés du Conseil fédéral ayant des incidences financières importantes, qui lui sont soumis régulièrement, elle peut lui faire part de ses points de vue et constatations sous forme de propositions, d’objections ou de recommandations. Pendant l’exercice écoulé, plusieurs cas exposés dans le présent rapport démontrent que l’activité de surveillance de la Délégation ne se borne pas à prendre acte des dossiers, mais qu’elle peut aussi exercer une influence utile et à un stade précoce sur les décisions à prendre au sein de l’administration, qui ont un impact financier important. Dans l’exemple qui suit, l’intervention de la Délégation des finances a eu pour effet un revirement d’opinion.

A la demande du Gouvernement genevois, le Conseil fédéral s'est penché sur la possibilité de participer pour un montant de 50 à 60 millions de francs à l'extension du bâtiment PALEXPO, au sens d'un renforcement de la place internationale genevoise. Or, à y regarder de plus près, il s'est avéré qu'il n'existait pas de base légale pour une telle participation. Le Conseil fédéral n'en décida pas moins de poursuivre les négociations avec le Gouvernement genevois.

La Délégation des finances s'est toujours engagée en faveur de la place internationale genevoise. S'agissant d'approuver des crédits d'engagement urgents et des crédits de paiements, elle a fait montre de compréhension à l'égard des besoins et intérêts particuliers de Genève quant au maintien de sa position internationale.

Vu la décision du Conseil fédéral et vu la situation initiale très nette, la Délégation des finances a rappelé au Conseil fédéral l'état précaire des finances fédérales; elle a exprimé son étonnement quant à l'intention du Conseil fédéral de poursuivre les négociations portant sur une aide financière de la Confédération à un centre d'exposition. Elle a exhorté le Conseil fédéral à ne pas créer un tel précédent. Invoquant le principe de l'égalité de traitement à l'égard d'autres grandes entreprises d'expositions suisses, également soumises à la concurrence internationale, elle a relevé qu'une décision positive ne manquerait pas de déclencher d'autres demandes. Elle a instamment recommandé au Conseil fédéral de renoncer à soutenir financièrement ce projet pour des considérations de principe.

Notamment en raison de l'intervention de la Délégation des finances, les autorités genevoises ont retiré leur requête après examen final du dossier par le Conseil fédéral. On peut ainsi constater que c'est en particulier par sa capacité à convaincre que la Délégation des finances parvient à faire passer ses idées.

2.5 Coordination des commissions de contrôle

La coordination entre les commissions et la Délégation des finances d'une part ainsi que les commissions de gestion d'autre part a été instituée et fonctionne depuis de nombreuses années. Elle a été étendue en fonction de nouveaux besoins, telle la surveillance des offices gérés par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB), tâche confiée à des sous-commissions conjointes des commissions des finances et de gestion. La Délégation des finances a, du reste, fourni des informations détaillées à ce sujet dans son rapport d'activité pour 1998 (voir partie I, ch. 23). De même, la surveillance des activités des établissements et entreprises des 3^e et 4^e cercles de responsabilités est exercée en commun par les sous-commissions compétentes des commissions des finances et de gestion. (cf. ci-après ch. 491).

Au cours des années, cette coordination a également été renforcée et institutionnalisée au niveau des présidents et des secrétariats des commissions. Durant l'exercice, il n'y a eu cependant qu'une conférence de coordination des présidents des commissions et de la Délégation des finances ainsi que des commissions de gestion et cela, durant la session d'été. Cette séance a été consacrée essentiellement à la révision de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les Conseils (LREC; RS 171.11). La seconde conférence, qui se réunit traditionnellement durant la session d'hiver, pour mettre en phase les programmes respectifs des commissions, a dû être renvoyée à la session de printemps 2000. En effet, la reconstitution des commissions et des délégations pour la 46^e législature, qui a débuté le 6 décembre 1999, est intervenue trop tardivement pour permettre de coordonner les programmes.

En revanche, comme de coutume, les secrétariats des commissions de contrôle ont tenu six séances de coordination, lors desquelles quelque 50 dossiers ou procès-verbaux d'affaires en cours ont été échangés, à chaque fois, avec l'autorisation des organes intéressés. Cette statistique ne rend pas compte des échanges d'informations et des opérations de coordination nombreux qui se sont déroulés oralement lors de ces séances, à l'effet d'éviter des doubles emplois. A cela s'ajoutent des contacts réguliers entre les collaborateurs en fonction des divers dossiers.

Durant l'exercice, les secrétariats des commissions des finances et des commissions de gestion ont par ailleurs été appelés à collaborer aux travaux préparatoires de la révision totale de la LREC, notamment pour ce qui concerne l'organisation, la procédure et le statut de la haute surveillance parlementaire. Cela a, du reste, été mentionné dans le rapport des commissions de gestion sur leur activité de mai 1998 à mai 1999, ch. IV, 16 et annoncé dans le dernier rapport d'activité de la Délégation des finances (voir partie 1, ch. 23).

En effet, la révision totale de la LREC, à laquelle se sont attachées les commissions des institutions politiques (CIP) depuis mai 1998, à la suite de la mise à jour de la constitution fédérale, les a amenées à reprendre en considération deux interventions parlementaires dont la Délégation des finances a fait état dans son dernier rapport d'activité, interventions qui préconisent un renforcement de la coordination ou une fusion des commissions de contrôle (cf. op. cit.).

C'est ainsi qu'avec l'autorisation de leurs présidents, les deux secrétariats ont tout d'abord été entendus comme experts lors d'une séance des sous-commissions des CIP chargées de la révision de la LREC. Par la suite, la secrétaire générale de l'Assemblée fédérale a demandé aux deux secrétariats des commissions de contrôle de faire leurs observations concernant deux modèles possibles d'organisation de la haute surveillance, à savoir: la fusion des commissions des finances et des commissions de gestion ainsi que l'institution légale d'une coordination renforcée des activités de contrôle.

Tenue régulièrement au courant des travaux de révision, la Délégation des finances et les commissions de gestion ont chargé leurs secrétariats d'étudier les deux variantes envisagées et de leur en faire rapport ainsi qu'aux sous-commissions CIP précitées. Les secrétariats ont élaboré leur rapport commun à la suite d'un séminaire qu'ils ont tenu le 8 avril 1999.

Dans ce rapport, ils ont constaté préalablement que, pour l'essentiel, les besoins de coordination s'avèrent avant tout nécessaires entre les commissions de contrôle et les commissions législatives, ces dernières cherchant à exercer des activités de contrôle et d'évaluation qui relèvent exclusivement des commissions de haute surveillance. Par ailleurs, ils ont constaté que les activités de coordination entre les commissions de contrôle sont intenses et variées. Ils se sont attachés à présenter les similitudes et les différences entre les commissions des finances et les commissions de gestion afin d'établir ce qui devrait changer dans la loi et dans les faits, en cas de fusion ou de coordination renforcée. Enfin ils ont conclu en soulignant notamment qu'une fusion intensifierait encore la haute surveillance parlementaire générale, solliciterait davantage les commissaires qui sont – rappelons-le – des parlementaires de milice et entraînerait des modifications profondes des structures et de l'administration. En revanche, l'institutionnalisation de la coordination entre les commissions de contrôle permettrait de renforcer la coopération existante et maintiendrait des

contrôles souples et décentralisés, ainsi qu'une prise en compte des aspects de la gestion et de ceux des finances.

Lors de leurs séances de fin avril et du début du mois de mai 1999, les commissions et la Délégation des finances ainsi que les commissions de gestion ont pris connaissance de ce document qui a été ensuite transmis au CIP comme un texte et des propositions émanant exclusivement des secrétariats des commissions de contrôle.

Il convient de relever qu'à l'occasion de la conférence de coordination des présidents des commissions et de la Délégation des finances et des commissions de gestion, diverses critiques ont été formulées concernant la procédure choisie pour l'élaboration d'un avant-projet de révision totale de la LREC. En effet, les présidents ont constaté que cet avant-projet était entre les mains des CIP, organes fonctionnant comme groupes d'experts mais qui seraient ensuite appelés à traiter le même objet comme commissions parlementaires, sans qu'il y ait eu au préalable une procédure de consultation formelle telle qu'on la connaît pour les objets du Conseil fédéral.

En tout état de cause, la Délégation des finances observe que la coordination entre les commissions de haute surveillance fonctionne à satisfaction. Elle constate par ailleurs qu'une fusion des organes de contrôle entraînerait de profondes modifications de structures. Cela n'irait pas sans changer également le statut du Contrôle fédéral des finances, organe auquel une modification de loi vient de donner davantage d'autonomie.

Dès lors en cas de fusion, c'est bien l'ensemble du système de la haute surveillance parlementaire sur les finances qu'il faudrait revoir. Or il s'agit-là d'une tâche de longue haleine qui ne pouvait être réalisée qu'à l'appui d'une étude approfondie, laquelle n'a pas été menée jusqu'ici, contrairement à ce qu'a demandé la Délégation dans son dernier rapport d'activité.

2.6 Société de l'information en Suisse

Le projet «Société de l'information en Suisse/nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC)» découle de la «Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse» du 18 janvier 1998. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'un projet propre du Conseil fédéral, mais d'un projet interdépartemental de coordination des activités de la Confédération dans le domaine des technologies d'information et de communication. La responsabilité quant aux diverses actions et les compétences quant à leur exécution incombent aux offices et départements concernés. Le comité responsable du Groupe de coordination Société de l'Information (GCSI) a déterminé l'ordre de priorité des actions proposées pour réalisation au Conseil fédéral selon les critères d'urgence, de faisabilité et d'efficacité.

Le Conseil fédéral a chargé les services compétents de mettre en œuvre les actions retenues comme étant prioritaires dans le cadre des compétences en place. Etudes à l'appui, les coûts pour la réalisation de ces actions ont été estimés grosso modo à 150 millions de francs. Le financement de 50 millions de francs environ a déjà été décidé ou garanti. Les projets de la Confédération doivent être autant que possible intégrés dans les mesures en place et financés avec les moyens à disposition. Lorsque leur réalisation n'est pas possible dans le cadre de transferts, il y a lieu

sions (Statuts de la CFP; RS 172.222.1), une augmentation substantielle du gain assuré d'un fonctionnaire d'un certain âge induit une charge considérable pour la Confédération. C'est pourquoi la Délégation des finances tient au respect de la limite d'âge pour les promotions ayant des effets CFP, fixée à l'art. 40, al. 3, de l'ordonnance sur les fonctionnaires (RS 172.221.101). Pour les fonctionnaires ayant 60 ans révolus, les promotions sont généralement remplacées par des allocations non assurées, sujettes à la compensation du renchérissement.

La Délégation des finances a eu connaissance de la réglementation du statut de Madame Carla Del Ponte suite à sa nomination en tant que procureur du Tribunal pénal international à La Haye. Les mesures prises sont du ressort du Conseil fédéral. Pour des raisons d'Etat et de politique extérieure, et compte tenu de la chance unique pour notre pays de placer une Suissesse dans les plus hautes sphères de l'ONU (secrétaire générale suppléante), le Conseil fédéral a estimé qu'une solution non conventionnelle et novatrice se justifiait dans ce cas. Les commissions des finances ont traité des dépenses pouvant en découler dans le cadre du budget 2000. Il n'était alors pas encore possible de chiffrer exactement toutes les dépenses qu'entraînerait la nomination de Madame Del Ponte à ce poste très en vue. Il n'est donc pas exclu que des crédits supplémentaires soient requis pour faire face à ces dépenses.

La Délégation des finances attend du Conseil fédéral et des départements une pratique de promotion retenue jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération. Elle soutient le Contrôle fédéral des finances dans son effort d'introduire un nouveau système des salaires ayant un effet neutre sur le budget et contenant moins d'automatismes.

3.1.2 Position des fonctionnaires fédéraux dans les Conseils d'administration

La Délégation des finances a déjà rendu compte dans des rapports d'activités antérieurs des participations étrangères des anciens Télécom PTT (pour la dernière fois dans le rapport annuel de 1998, ch. 494.3). La question centrale concernait les responsabilités quant aux pertes de quelque 800 millions de francs liées à ces participations. Au cours de l'année sous revue, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication a, sur demande de la Commission des finances du Conseil national, chargé un expert externe d'éclaircir si les organes des anciens Télécom avaient bien respecté leur devoir de diligence. L'expert est arrivé à la conclusion que des fautes avaient bien été commises, mais que rien ne permettait d'indiquer que les organes en question se soient rendus coupables de négligence grave.

L'on pourrait envisager d'entamer une procédure au titre de la loi sur la responsabilité (RS 170.32) à l'égard des organes des PTT, respectivement une procédure de droit civil à l'égard des conseillers privés. Mais au vu de la faible chance de succès d'une telle démarche, les commissions des finances et la Délégation des finances n'ont pas insisté pour l'entreprendre.

Il ressort de la discussion au sujet de la responsabilité quant aux participations étrangères des anciens Télécom que la responsabilité des conseillers d'administration de la Confédération dans des établissements de droit public et dans des so-

ciétés anonymes avec participation de la Confédération a grand besoin d'être clarifiée. On peut notamment se demander au nom de quoi les conseillers d'administration de la Confédération jouissent d'une plus grande protection au titre du droit des fonctionnaires que les conseillers d'administration soumis à des règlements relevant du droit des obligations. Les intérêts des sociétés anonymes appartenant à la Confédération sont fort mal servis si des représentants de la Confédération, en vertu de la loi sur la responsabilité, ne peuvent être tenus pour responsables qu'en cas de délit intentionnel ou de négligence grave, alors que des conseillers d'administration de droit privé peuvent être nettement plus facilement appelés à rendre des comptes.

Vu ce qui précède, la Délégation des finances a proposé au Conseil fédéral de réexaminer les dispositions relatives à la participation de fonctionnaires fédéraux aux conseils d'administration de sociétés anonymes. Les directives du Conseil fédéral sur le comportement des fonctionnaires fédéraux engagés dans des conseils d'administration devraient être modifiées.

3.1.3 Salaires de cadres dans les entreprises et établissements de la Confédération

La Délégation des finances s'est occupée de la politique salariale des cadres dans les 3^e et 4^e cercles (Swisscom, Poste et CFF). Pendant une période de transition qui expire à fin 2000, les salaires de Swisscom sont encore soumis aux dispositions de l'article 25 de la loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (LET; RS 784.11). En tant qu'employeur, Swisscom poursuit les rapports d'engagement existants. Au cours des deux dernières années, Swisscom a engagé de nombreux cadres selon le droit des obligations (CO), parmi lesquels des spécialistes de pointe qui posent certaines conditions d'engagement et qui exigent de nouveaux rapports contractuels lors de réorganisations ou de déplacements de services spécialisés, en Suisse et à l'étranger. Pour les cadres engagés selon le CO, la limite supérieure de traitement du personnel fédéral (de l'ordre de 310 000 francs) tombe.

Le classement des fonctions est l'affaire des entreprises. La Poste et les CFF coordonnent les changements dans leurs systèmes de classement des fonctions hors classe avant la décision des départements concernés. La Poste, les CFF et Swisscom peuvent procéder à de nouveaux engagements et modifier des rapports de service existants selon le CO, lorsqu'il s'agit de personnes devant remplir des conditions spéciales ou assumer des responsabilités particulières, ce qui justifie un salaire élevé. La Poste et les CFF restreignent les engagements selon le CO à des cas exceptionnels au niveau des cadres supérieurs.

Selon les prévisions, les dispositions générales du droit relatif au personnel de la Confédération demeureront valables pour la Poste et les CFF encore jusqu'en 2001. Pour Swisscom, le droit des obligations s'appliquera à partir de 2001. Diverses dispositions d'exécution seront réglées sous la forme de conventions collectives de travail (CCT). Pour le reste, le Conseil fédéral fixera des conditions en matière de politique du personnel à l'attention des trois entreprises dans les objectifs stratégiques. Il sera fait rapport au Département fédéral de l'environnement, des transports, de

l'énergie et de la communication (DETEC), chaque année, sur la réalisation de ces objectifs.

La Délégation des finances reconnaît que «l'émancipation» des trois anciennes entreprises d'Etat doit aller de pair avec une nouvelle politique salariale en faveur des cadres supérieurs. Pour trouver des dirigeants qualifiés sur le marché du travail, il faut leur offrir des salaires compétitifs. Les nouveaux gestionnaires sont appelés à prendre de lourdes responsabilités, ce qui justifie des salaires correspondants. Dans ce domaine, les instances politiques ont délégué aux entreprises une grande partie de leurs compétences.

La Délégation des finances a demandé au DETEC une plus grande transparence. La compétence accrue des entreprises quant à la fixation des salaires des cadres doit être communiquée de façon transparente dans l'espace public. Les salaires au rendement doivent être fixés en fonction d'objectifs mesurables.

3.1.4 Octroi de titre

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances s'est penchée sur les changements de compétences en matière d'octroi de titres au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Elle a constaté à cette occasion une augmentation généralisée des demandes d'octroi de titres, également en dehors du DFAE. Pour les personnes cultivant des contacts internationaux, il semblerait que le titre d'ambassadeur soit de plus en plus considéré comme une nécessité, même si ces personnes n'occupent qu'un deuxième ou troisième rang hiérarchique au service de la Confédération.

La Délégation des finances insiste pour que le titre d'ambassadeur soit décerné avec la plus grande retenue. Ce titre devrait être réservé en principe aux agents du DFAE (politique extérieure) et du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) dans le domaine des affaires économiques extérieures, qui entretiennent des contacts internationaux permanents. Il pourrait être exceptionnellement octroyé à d'autres fonctionnaires spécialisés ou suppléants d'ambassadeurs, qui cultivent des relations internationales si tant est que ces agents représentent la Suisse en tant que délégués ou chefs de délégation auprès de Conférences internationales importantes.

La Délégation des finances s'oppose fermement à une inflation des titres pour les fonctions spécialisées et de suppléance dans le sillage de la multiplication des contacts internationaux de l'Administration fédérale. Une politique ponctuelle et pondérée d'octroi du titre d'ambassadeur à qui de droit correspond mieux aux traditions républicaines de la Suisse que la banalisation de ce titre par son attribution généreuse à des fonctions subalternes. Sans compter que cette surenchère de titres risque à moyen terme d'entraîner des demandes d'indemnités financières.

Le Conseil fédéral a promis de n'accorder le titre d'ambassadeur en dehors du DFAE et du seco qu'à des fonctionnaires à la tête d'une division internationale d'une certaine envergure et chargés en permanence de tâches de politique extérieure. Il continuera de délivrer des titres d'ambassadeurs, mais temporairement, lorsque que cela s'avère nécessaire pour la conduite de relations bilatérales à haut niveau et que la réalisation d'un mandat de négociation serait, sans cela, remise en cause.

La Délégation des finances suivra de près le respect d'une pratique restrictive quant à l'octroi de titres dans le cadre de la surveillance financière permanente.

L'augmentation des demandes de crédits supplémentaires pendant l'année sous revue est à mettre sur le compte des crédits de paiement en rapport avec la crise des Balkans. Le budget 1999 de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) était parti de 30 000 nouvelles demandes d'asile. Il y en a eu plus de 46 000. Il n'est donc pas surprenant que 447 millions de francs, soit plus de 45 pour cent du total des crédits supplémentaires, aient été en lien direct avec la guerre au Kosovo. Les crédits supplémentaires pour l'aide aux réfugiés en Suisse se sont montés à 315 millions de francs, alors qu'un supplément de 132 millions de francs a été nécessaire pour financer les actions au Kosovo et dans les pays voisins.

Le nombre croissant des demandeurs d'asile a nécessité la rapide mise à disposition de moyens financiers supplémentaires par voie de procédure d'urgence. La Délégation des finances a ainsi approuvé un crédit provisoire de 286 millions de francs pour l'ODR. S'y sont ajoutés des crédits urgents en faveur d'autres offices pour soulager les effets de la guerre et pour promouvoir la paix pour un montant de 143 millions de francs. Pour l'aide sur place, la majeure partie de l'aide financière a été accordée à la Direction pour le développement et la coopération (DDC) sous la forme de crédits provisoires de 95 millions de francs. La Délégation des finances est partie de l'idée que ces moyens supplémentaires ne seraient pas entièrement utilisés, étant donné que les demandes avaient été faites au plus fort de la crise du Kosovo. Et en effet, les offices engagés dans l'aide aux Balkans font état dans leurs comptes de 1999 d'un solde de crédit de 34 millions de francs.

Malgré l'attitude stricte de la Délégation des finances dans le domaine des crédits supplémentaires, le dégagement immédiat des moyens requis s'est avéré inévitable dans d'autres cas encore. Cette procédure a permis à l'Administration fédérale de s'acquitter à temps des sommes dues afin d'éviter le versement d'intérêts moratoires indésirables.

En 1999, la Délégation des finances a approuvé au total 34 avances sur des crédits supplémentaires, pour un total de 532 millions de francs. Hormis l'aide dans le cadre de la crise des Balkans (448 millions de francs), les crédits provisoires les plus importants ont été accordés en faveur de l'exposition nationale (50 millions de francs), de la compensation des coûts pour les agents engagés à l'étranger (18 millions de francs) et de l'informatique (12 millions de francs).

3.2.2 Demandes de crédits provisoires rejetées

En 1999, la Délégation des finances a refusé de reconnaître l'urgence de quatre crédits supplémentaires (crédits de paiement), d'un montant total de 1 282 771 francs (voir tableau 4). Ces crédits représentent 11 pour cent des demandes de crédits traitées par la Délégation des finances, mais 0,2 pour cent seulement du montant global. Le Parlement a par après refusé les quatre crédits supplémentaires dont la Délégation des finances avait rejeté le caractère urgent. La Délégation accorde une grande importance à ce que le Parlement puisse décider en toute liberté et sans parti pris au sujet de crédits politiquement contestés. C'est pourquoi elle examine avec la même diligence les demandes de crédits de moindre importance, les rejetant si elles ne satisfont pas aux critères.

Crédits supplémentaires et additionnels rejetés par la Délégation des finances en 1999

Rubrique	Désignation	Montant
303.3180.000	Prestations complémentaires de tiers (nouvelle sous-rubrique campagne de sensibilisation – élections au Conseil national)	284 000
316.3180.000	Prestations de tiers	230 000
600.3181.001	Délégué du Conseil fédéral compatibilité 2000 des systèmes informatiques	70 000
703.3180.000	Prestations de tiers (sous-rubrique DFAE/DFE Information sur l'Europe)	698 771
DFF	Total des crédits supplémentaires rejetés	1 282 771

Le Conseil fédéral n'a soumis sa demande de crédit supplémentaire pour une campagne de sensibilisation en faveur de l'élection de femmes au Conseil national qu'après l'approbation du premier message relatif au crédit supplémentaire. Suite à plusieurs interventions politiques, en automne 1998, le Conseil fédéral avait institué un groupe de travail interdépartemental pour lutter contre l'abstention aux élections et pour augmenter la part des femmes dans les élections au Conseil national de 1999. La Délégation des finances a jugé peu convaincant le motif d'urgence de la demande. Une nouvelle tâche politique ne devrait en principe être assumée qu'avec l'accord explicite du Parlement. En outre, l'Assemblée fédérale avait, dans le budget 1999, réduit les rubriques «prestations de tiers» dans tous les offices. Au Conseil des Etats, on était de l'avis que le projet avait été mis sur le métier sans grand enthousiasme; personne ne reprit à son compte la proposition du Conseil fédéral. Le 15 juin 1999, le Conseil national rejeta le crédit supplémentaire pour le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes par 74 voix contre 66.

Dans le budget 1999, le Parlement avait réduit de 3 millions de francs le crédit de paiement en faveur d'un délégué du Conseil fédéral (compatibilité 2000 des systèmes informatiques). La Délégation des finances a donc refusé d'approuver la demande de crédit supplémentaire, même modeste (70 000 francs), contre la volonté déclarée du Parlement. Elle a eu l'impression que cette demande procédait d'une certaine réaction de dépit. Le montant demandé se situait en effet, pour un budget approuvé de 5 millions de francs, dans la fourchette des corrections d'estimation. Le Département fédéral des finances retira sa demande pendant la délibération correspondante au sein des commissions des finances.

Le Conseil fédéral a demandé un crédit supplémentaire sans obligation de compensation pour l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) dans le deuxième message en faveur du programme d'accompagnement «Déclaration des produits OGM» (OGM = organismes génétiquement modifiés). Il faut retenir ici que le Parlement avait, dans le budget 1999, réduit de 175 000 francs les prestations de tiers de l'OFSP dans le cadre du mandat général de réduction de ce groupe d'objets. Eu égard au montant élevé de la rubrique collective prestations de tiers de l'OFSP (16 millions de francs), et de ses nombreuses sous-rubriques, la Délégation des fi-

nances a jugé que l'office pouvait procéder à des compensations internes. Le Conseil des Etats refusa nettement un crédit supplémentaire dans cette rubrique réduite. Le 21 décembre 1999, le Conseil national suivit le conseil prioritaire dans la procédure de règlement des différends avec 62 voix contre 43.

Afin de financer l'activité d'information de la Confédération au sujet des accords bilatéraux, il était prévu de présenter une demande de crédit provisoire par le biais du Bureau de l'intégration DFAE/DFE. On prévoyait d'organiser des séminaires et des conférences en 1999 déjà, et de préparer des dossiers d'information en vue de la campagne référendaire. La Délégation des finances a estimé que l'urgence de la demande n'était pas établie. Il s'agit d'ailleurs d'une rubrique réduite dans le budget de 1999. Le Conseil des Etats a rejeté la demande à motif de cette considération de principe par 30 voix contre 6 et le Conseil national s'est rallié tacitement à ce vote.

4 Principaux contrôles effectués dans les départements

4.1 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

4.1.1 Inspection auprès de la Division politique III

La section 2 de la Délégation des finances a effectué une inspection en septembre 1999 auprès de la Division politique III du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). A l'ordre du jour figuraient l'examen des contributions de la Suisse aux organisations internationales, l'utilisation du crédit pour les mesures en faveur de la paix ainsi que des questions d'organisation (redimensionnement du réseau de représentations, réorganisation interne). S'appuyant sur le rapport de sa section II, la Délégation des finances a pris un certain nombre de décisions. Un résumé des principales constatations de cette visite de contrôle a été transmis au DFAE qui a pu donner son opinion dans une prise de position.

La Délégation des finances a constaté qu'une part importante des contributions aux organisations internationales n'est pas versée par la Division politique III mais par les offices spécialisés d'autres départements.

La Délégation des finances est arrivée à la conclusion que le DFAE devrait contrôler périodiquement toutes les contributions aux organisations internationales y compris celles qui sont versées par des offices spécialisés d'autres départements. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) ainsi que la Délégation des finances sont toutefois conscients que le contrôle des contributions aux organisations internationales pose quelques difficultés. D'entente avec le CDF, la Délégation des finances a défini des mesures appropriées et des propositions de contrôles ont été intégrées dans le programme de contrôle du CDF.

La section 2 a par ailleurs constaté que le coût de la Cour de conciliation et d'arbitrage de l'OCDE à Genève est excessif si l'on tient compte de sa modeste charge de travail. La Délégation des finances salue les efforts de la section affaires Etats hôtes de la Division politique III en vue de trouver au plus vite des locaux moins onéreux pour cette institution. La Délégation suivra de près cette affaire durant l'an 2000.

En ce qui concerne les frais d'exploitation du Centre international de conférences de Genève (CICG), on constate que le CDF révisé le bilan du centre de conférence mais qu'aucun contrôle de rentabilité ni examen des possibilités d'économie n'est effec-

tué. Le CDF intègre la question des coûts d'exploitation du CICG dans son programme annuel d'examen.

La Délégation des finances constate avec satisfaction que la Division politique III est consciente de la nécessité des efforts de coordination dans le cadre des activités et des projets aussi bien à l'intérieur du département (p. ex. avec la DDC) qu'avec d'autres départements (p. ex. avec le DDPS ou le seco). La Délégation des finances salue les efforts entrepris pour institutionnaliser la collaboration que ce soit au niveau intra- ou interdépartemental ou encore avec d'autres organisations. Elle abordera ce thème en tant que tâche à long terme lors des prochaines discussions avec le DFAE.

S'agissant du redimensionnement du réseau de représentations, second domaine important de l'inspection, des efforts importants ont été consentis à ce titre; cependant la section II de la Délégation des finances a pris note que sa requête en vue d'une intensification des formes de coopération avec d'autres Etats dans le domaine des représentations diplomatiques et consulaires a été accueillie avec un certain scepticisme.

Sur la base de sa visite de contrôle et des échanges de lettres à ce sujet, la Délégation des finances a confirmé par lettre au DFAE qu'elle maintient sa position, à savoir que les synergies potentielles n'ont pas toutes été exploitées. Elle attend des efforts supplémentaires, notamment une attitude moins figée face aux changements. Elle remet ce thème à l'ordre du jour pour l'année 2000.

4.1.2 Difficultés pour les bâtiments à l'étranger

En 1997, la Délégation avait traité de la question de principe de la répartition des compétences au sein de l'Administration fédérale en ce qui concerne la gestion des bâtiments à l'étranger (cf. ch. 424 du rapport de 1997). Pendant l'année sous revue, elle s'est trouvée confrontée à des problèmes concrets dans divers dossiers. Elle s'appuie surtout sur les rapports d'inspection financière des consulats et des représentations suisses à l'étranger qu'elle obtient du Contrôle fédéral des finances (CDF) pour réaliser ce travail.

De manière générale, la Délégation des finances constate que l'activité diplomatique tend actuellement à s'exercer au cours de dîners d'affaires ou de cocktails. Les ambassades accueillent, quant à elles, de moins en moins de réceptions et de dîners. La Délégation en conclut que si cette tendance devait se confirmer, il y aurait lieu de prendre des mesures afin de trouver de nouvelles affectations aux salles de réception des ambassades. Dans la foulée, elle a demandé au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) une information sur sa stratégie future en ce qui concerne les locaux de réception à l'étranger ainsi qu'une prise de position sur les conséquences financières du déplacement constaté des activités de représentation à l'extérieur des locaux diplomatiques.

S'agissant de l'ouverture de nouvelles délégations Suisse à Pristina et Skopje, la Délégation a clairement soutenu que le renforcement de la présence suisse dans cette région en crise est tout à fait adapté dans les circonstances actuelles. Toutefois, elle se pose la question d'une limitation dans le temps de ces représentations et, de manière générale, interroge le DFAE sur l'existence d'un concept global ou d'un projet

de concept global pour des installations temporaires, resp. pour le renforcement de représentations dans des régions en crise. Ces questions ont également été passées en revue au cours d'une réunion extraordinaire avec le secrétaire général du DFAE.

La Délégation des finances plaide pour un recours plus fréquent à des représentations provisoires dans les régions en crise.

La Délégation des finances a pris connaissance avec étonnement du prix de location annuel de la nouvelle représentation suisse à Pristina et a demandé le détail de ces coûts. Ceux-ci sont apparemment dus à la flambée des prix de l'immobilier à Pristina causée par l'afflux d'un grand nombre d'organisations d'aide et d'ONG. La Délégation des finances a pu comparer les prix pratiqués pour d'autres représentations ou organisations internationales et a constaté que le prix au mètre carré payé par la Suisse est l'un des moins élevés. La discussion avec les représentants de l'OFLC et le secrétaire général du DFAE a montré que, dans le cas d'espèce, et contrairement à la thèse habituelle de la Délégation des finances, la location est préférable à l'achat d'un bâtiment. La Délégation des finances a pris connaissance du fait que l'OFLC et le DFAE reverront dans trois ans tant les besoins de la Suisse que le marché de l'immobilier, en partant du principe qu'ils trouveront alors une solution plus avantageuse.

La Délégation a profité de cette occasion pour demander de manière générale quelles sont les démarches prévues par l'OFLC et le DFAE pour installer de nouvelles représentations et pour connaître le marché immobilier local.

La Délégation des finances s'est également occupée du problème concret posé par les locaux de chancellerie de l'ambassade à Zagreb. La Confédération n'a pu acquiescer que 62 pour cent du bâtiment et les efforts consentis à tous les niveaux n'ont pas permis d'acheter le reste de la maison; des questions de propriété demeurent ouvertes et une procédure est en cours devant un tribunal. En dépit de l'attention du chef de mission, soutenu par le ministre des affaires étrangères, il n'est pas encore possible d'avancer une date pour un éventuel achat de la maison. La Confédération a tout de même investi des sommes importantes pour la rénovation du bâtiment, la Délégation des finances a obtenu de l'OFLC un état précis de ces montants.

La Délégation des finances partage l'avis du DFAE et de l'OFLC, à savoir que la Suisse doit garder ce bâtiment. Tous les canaux doivent être utilisés au cours des négociations en vue d'acquiescer la dernière partie de l'immeuble. Les investissements de la Suisse à ce jour doivent être pris en considération lors de la fixation du prix d'achat.

Dans un autre cas, la Délégation des finances a constaté, sur la base d'un rapport du CDF, que la Confédération a acheté, après la Deuxième Guerre mondiale, à son nom mais avec des fonds de la Nouvelle Société Helvétique (NSH), un appartement en copropriété dans un immeuble à Athènes. Cet immeuble se trouve actuellement dans un très mauvais état. Tant qu'un transfert de propriété n'a pas été formalisé avec la NSH, la Confédération peut être tenue responsable des dommages consécutifs au mauvais entretien de la façade. La rénovation de cette dernière – environ 250 000 francs – pose un gros problème car certains copropriétaires ne disposent pas des moyens financiers nécessaires.

Afin que la Confédération n'ait pas à subir les conséquences dommageables d'un transfert de propriété qui traîne en longueur, la Délégation des finances a chargé par courrier du 11 février 1999, l'office fédéral compétent (OFLC) de demander à la NSH d'entamer en droit et en fait, les démarches nécessaires pour un transfert rapide de propriété. A la demande de la NSH, le délai a été repoussé au 1^{er} octobre 1999.

La NSH n'ayant pas repris l'appartement dans le délai imparti, l'OFLC a procédé à sa vente à des tiers, en collaboration avec l'ambassade à Athènes. La Délégation des finances demande à être informée au sujet de la conclusion de cette affaire.

4.1.3 Présence de la Suisse à l'étranger

En 1999 également, la Délégation des finances a suivi les travaux «Suisse – Deuxième Guerre mondiale» (cf. ch. 423, resp. 421 des rapports annuels 1997 et 1998). Avec la dissolution de la Task Force, une exigence importante de la Délégation des finances a été suivie. Son travail a pu alors se concentrer sur la haute surveillance des mesures de communication en vue d'améliorer l'image de la Suisse à l'étranger.

Au cours de sa première séance ordinaire de 1999, la Délégation des finances a pris connaissance de l'étude sur l'image de la Suisse aux Etats-Unis («Awareness and impact of the Swiss bank accounts and nazi gold issues in the U.S.»). L'étude révèle une image à deux faces. Alors que la Suisse jouit encore d'une image globalement très positive auprès du grand public américain, la controverse autour du rôle de la Suisse au cours de la Deuxième Guerre mondiale a conforté les faiseurs d'opinion (milieux des médias, de la politique et des universités) dans leur opinion déjà latente d'un «sous-développement des principes éthiques au sein de la classe des décideurs suisses». A l'exception du secteur bancaire, la Suisse dispose toutefois d'une bonne image. La Délégation en conclut que l'action est du ressort des milieux économiques concernés et n'appartient pas à la Confédération¹.

La Délégation des finances a fait part de ses réflexions à Monsieur le Conseiller fédéral Cotti (lettre du 15 février 1999) en demandant si la Confédération entendait prendre de nouvelles mesures en vue d'améliorer l'image de la Suisse aux Etats-Unis.

Au mois de mars, la Délégation des finances a invité Monsieur le Conseiller fédéral Cotti à l'informer au sujet de la nouvelle orientation stratégique planifiée pour la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (COCO). Concernant l'exigence de la Délégation des finances relative à la prise en charge des mesures de communications par les milieux économiques concernés, le Département

¹ Lors de l'inspection de la Task Force en mai 1998, la Délégation des finances avait déjà conclu que «les mesures en matière de communication à plus long terme et les projets impliquant des dépenses récurrentes aux Etats-Unis doivent avant tout être pris en charge par les milieux économiques concernés» (Rapport annuel de la Délégation des finances, ch. 421).

fédéral des affaires étrangères (DFAE) a évoqué l'opinion contraire de la Commission de politique extérieure (CPE²).

Au cours d'une autre séance extraordinaire avec le conseiller fédéral Cotti le 21 avril 1999, la Délégation des finances a critiqué le fait que le nouveau projet «Présence Suisse (PRS)» constitue un cas typique de l'élargissement du rôle de l'Etat. En effet, initialement présentée comme temporaire, cette tâche est ancrée durablement à un niveau élevé de l'Etat. En guise d'alternative, on propose des mesures de communication ciblées et limitées. La Délégation des finances estime qu'il convient de distinguer deux choses: d'une part le courant normal pour lequel l'activité du COCO s'est avérée suffisante et, d'autre part, les besoins de communication particuliers qui sont issus de la discussion au sujet du rôle de la Suisse durant la Deuxième Guerre mondiale. Dans ses interventions, la CPE n'a réagi que par rapport à des événements extraordinaires. La réforme du COCO risque d'entraîner le maintien à un très haut niveau de mesures initialement mises en place à titre exceptionnel. Sur la base de ces réflexions, la Délégation continue de plaider en faveur de mesures de communication limitées dans le temps et avec le soutien de tiers.

Au cours de la seconde partie de 1999, la Délégation des finances a pris connaissance de la décision du Conseil fédéral du 8 septembre 1999 dans laquelle, sur la base de la demande (motion) du DFAE du 10 août 1999 et de la demande complémentaire du 7 septembre 1999, le Conseil fédéral a approuvé le message ainsi que le projet de loi fédérale sur la promotion de l'image suisse à l'étranger (message sur la réorientation et le renforcement de la commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (COCO)). Le projet de message «Présence Suisse (PRS)» prévoit une plate-forme d'information «Swissinfo» (6,6 millions de francs), des programmes d'action dans certains pays (4,5 millions) et la mise à profit d'événements importants (3,3 millions, en plus des crédits spéciaux pour la participation à des expositions universelles). Le plan de financement initial prévoyait la progression des dépenses comme suit: 2000, 7,5 millions; 2001, 11,6 millions; 2002, 14,1 millions; 2003, 15,6 millions de francs. Sur la base du co-rapport intermédiaire du Département fédéral des finances, le plan de financement a été réduit, selon le message complémentaire, comme suit: 2000, 7,5 millions; 2001, 11,6 millions; 2002, 13,5 millions; 2003, 13,8 millions de francs. Le montant initial de 48,8 millions a ainsi été réduit de 2,4 millions à 46,4 millions de francs.

² La Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) a fait deux interventions sur ce thème le 4.11.97: un postulat (98.3001) dans lequel la CPE-N demande que le thème «l'image de la Suisse» figure au bilan de la législature 1999–2003 et qu'un rapport annuel soit présenté à la commission, une motion (98.3002) par laquelle la CPE-N demande un mandat de prestations pour la COCO ainsi qu'une modification de ses structures.

Par une lettre au Conseil fédéral, la Délégation des finances a demandé que les activités des diverses administrations actives dans le domaine soient mieux coordonnées. Elle a mentionné particulièrement les activités du DFAE («Présence Suisse (PRS)»; rubrique 201/3600.355), du DFI (Pro Helvetia; rubrique 306/3600.001 et le Swiss Institute New York, rubrique 306/3600.003) ainsi que du seco (informations sur la place économique suisse; rubrique 704/3181.001 et Suisse Tourisme; rubriques 704/3600.100/101/102).

Une copie de cette lettre a été transmise aux commissions chargées de la préparation de la loi fédérale sur la promotion de l'image suisse à l'étranger.

4.1.4 Problèmes de la section du personnel de la DDC

Lors de sa première séance ordinaire de 1999, la Délégation des finances s'est occupée du rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) au sujet de la surveillance financière de la Direction du développement et de la coopération (DDC) en 1997 et a traité de manière approfondie certaines constatations.

Dans le cadre de son rapport intermédiaire, la Délégation des finances a fait part à la Commission des finances du Conseil national de ses constatations à ce sujet. En prévision des discussions sur le budget 2000, celle-ci a décidé de demander des informations supplémentaires. La sous-commission responsable s'est occupée spécifiquement de trois irrégularités constatées par le CDF: dans le premier cas, la centrale à Berne n'avait été informée par le bureau de coordination local qu'après plusieurs mois qu'une collaboratrice de terrain (experte) ne travaillait plus pour le projet. Son salaire avait vraisemblablement continué à être payé durant cette période. Dans le deuxième cas, il s'agissait d'une double facturation de prestations par une organisation d'aide privée et dans le troisième cas, il était question de la caisse de pension d'une organisation internationale qui, après l'achèvement d'un programme de développement de deux ans, n'avait pas restitué les prestations de libre passage.

Lors de la séance plénière de la Commission des finances du Conseil national sur le budget 2000, la sous-commission a pu annoncer que les trois cas avaient été réglés dans l'intervalle.

En ce qui concerne la DDC, outre les salaires plafonnés (environ 19 millions de francs), les coûts de personnel dans le cadre de contrats d'engagement de droit privé ont atteint 32 millions en 1997. Ces postes ont été passés sur des crédits de choses et non sur le crédit de personnel. Afin d'assurer la capacité et la flexibilité nécessaires pour les échanges entre le personnel de terrain, disposant de contrats d'engagement de droit privé et le personnel central de la DDC, les bases légales prévoyaient un maximum de 65 contrats de droit privé à Berne. Or, le nombre de personnes employées à la centrale sur la base de contrats de droit privé atteignait 84,4 personnes en 1997. Selon la DDC, une compensation de cet excédent a eu lieu dans les postes plafonnés. Le CDF fait toutefois remarquer que, dans plusieurs cas, les personnes bénéficiant de contrats de droit privé sont engagées avec un salaire plus élevé que si le poste était occupé par un fonctionnaire. Contrairement aux engagements de fonctionnaires (plafonnement des postes permanents), la DDC peut procéder au classement des postes de droit privé selon ses propres critères, sans consulter le bureau de classement des salaires du département et l'Office fédéral du personnel (OFPER).

Des discussions étaient toujours en cours au début de cette année entre l'OFPER la DDC et sur la question de savoir si cette dernière était autorisée à continuer de classer selon ses critères les nouveaux contrats de travail de droit privé entrés en vigueur dès le 1^{er} janvier 1998.

A la suite de sa demande de juillet 1999 concernant l'avancement de ces discussions entre l'OFPER et la DDC, la Délégation des finances a reçu le 20 août 1999, une réponse de Monsieur Fust, directeur de la DDC, selon laquelle ce dossier avait pu être réglé dans le cadre des discussions au sujet de la révision du règlement du personnel. Sous chiffre 201.1, ce règlement prévoit que, dans des cas exceptionnels et motivés, il est possible de déroger à l'échelle de traitement du personnel fédéral.

La Délégation des finances déduit de cette réponse que la DDC a le droit de continuer à évaluer le traitement de ses collaborateurs selon ses propres critères.

Elle a décidé de suivre cette affaire en collaboration avec le CDF, lequel mènera une nouvelle inspection auprès de la DDC au cours du troisième trimestre de 1999. La question du personnel sera alors examinée attentivement et un rapport sera établi à l'attention de la Délégation des finances.

4.1.5 Mesures contre la corruption dans le travail à la coopération au développement

Au cours des cinquième et sixième séances ordinaires de 1999, la Délégation des finances s'est occupée des cas de corruption qui ont été découverts, et particulièrement de l'argent bloqué à la BH-Banca en Bosnie-Herzégovine.

Elle a pris connaissance du fait que, malgré tous les efforts du bureau local de coordination et d'un groupe de travail de la Direction du développement et de la coopération (DDC) afin de clarifier les mesures juridiques, il faut vraisemblablement considérer que les fonds versés à la BH-Banca à Sarajevo sont perdus.

A la fin du mois de novembre 1998, le Contrôle fédéral des finances (CDF) avait vérifié le déroulement du programme d'aide au retour mis en place par la DDC et constaté l'absence pour la Bosnie-Herzégovine d'une planification précise des paiements. Par conséquent, des sommes de plusieurs millions de francs se retrouvaient sur les comptes des diverses banques locales. La DDC prévoit désormais, notamment en raison des recommandations du CDF, des mesures de prudence supplémentaires dans les paiements relatifs au programme de reconstruction du Kosovo.

La Délégation des finances a demandé (lettre du 27 septembre 1999) aux chefs du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de l'économie (DFE) quelles mesures avaient été prises en Bosnie-Herzégovine en vue d'une planification plus précise des paiements, de la gestion des liquidités et, de manière plus générale, contre la corruption.

Dans sa réponse (lettre du 7 octobre 1999) le responsable du DFE distingue trois éléments: les aides à la balance des paiements et aux budgets, les financements de projets et enfin les cofinancements de fonds de garantie et d'investissement. Le danger d'abus concerne surtout les aides à la balance des paiements et aux budgets. Ce problème devrait toutefois s'atténuer par le fait que la Suisse développe ses projets sous la forme de cofinancements avec la Banque mondiale. La participation aux cré-

aits d'adaptation structurelle de la Banque mondiale doit permettre d'assurer une utilisation conforme des moyens. Qui plus est, la Banque mondiale va mener en Albanie, une étude en vue de surveiller les dépenses publiques qui devrait permettre de contrôler si les paiements sont effectués dans les règles et utilisés à bon escient. En Bosnie, c'est un «Auditor General» qui devrait assurer l'intensification du contrôle. En ce qui concerne le financement de projets, la question du détournement des fonds de leur but initial ne se pose de loin pas dans les mêmes termes. Le suivi étroit de ces projets, qui est réalisé par les consuls suisses et par le seco, permet de limiter au maximum les risques de détournements. Pour ce qui concerne le cofinancement de fonds de garantie et d'investissement d'institutions financières internationales, le risque de détournements est plus faible encore.

Le chef du DFAE profite de sa lettre du 19 octobre 1999 pour exposer le système de contrôle interne de la DDC qui est appliqué en Bosnie et en Herzégovine et est valable pour toutes les catégories de coûts de la DDC. Les réalisations se concentrent en première ligne sur des mesures d'aides budgétaires en faveur de ces Etats. Le chef du DFAE assure que la DDC est sensibilisée aux questions soulevées mais qu'elle ne peut anticiper ou exclure tous les risques. Ce sont souvent les conditions locales (par ex. absence d'un système bancaire fiable, pas de possibilités de transfert) qui rendent difficile l'amélioration souhaitée de la planification et de l'exécution des paiements. La DDC a toutefois pris une série de mesures afin de limiter les risques au maximum.

La Délégation des finances a discuté des réponses du DFAE et du DFE et les a transmises au Département fédéral des finances (DFF).

Dans sa prise de position du 16 décembre 1999, le chef du DFF défend l'opinion selon laquelle, les mesures préventives mises en place dans l'intervalle n'auraient pas nécessairement permis d'éviter les pertes auprès de la BH-Banca. Comme le DFAE, il pense que tous les risques ne peuvent être écartés, particulièrement dans les pays dotés d'un système bancaire encore rudimentaire. Tout doit cependant être entrepris afin de minimiser de tels risques de pertes et à ce titre, les mesures présentées par le seco et la DDC semblent adéquates.

Pour ce qui concerne les versements d'aides à la balance des paiements et autres paiements qui passent fréquemment par des canaux multilatéraux, il renvoie aux mesures du FMI contre la corruption. Le FMI considère que l'absence de corruption et la «Good Governance» sont des composantes clés de la croissance économique. Le FMI met actuellement au point de nouvelles propositions de mesures dans ce domaine, qui devraient être transmises en début d'année 2000 à son conseil exécutif.

La Délégation des finances estime qu'il était important d'attirer l'attention une nouvelle fois sur ce thème. Elle l'abordera à nouveau durant l'année 2000 et veillera à l'application des mesures nécessaires.

4.2

Département fédéral de l'intérieur (DFI)

4.2.1

Inspection à l'Office fédéral de la culture (OFC)

Le 17 août 1999, la Délégation des finances a effectué une visite de contrôle à l'Office fédéral de la culture (OFC). Elle a par la suite invité le département à prendre position au sujet de ses principales constatations et conclusions.

La première constatation de la Délégation des finances concerne la réorganisation de l'OFC et de ses trois domaines: l'encouragement à la culture, la Bibliothèque nationale suisse (BNS) et le Musée national (MNS). Dans cette réforme – NOVE BAK – il est prévu de transformer la BNS en une fondation de droit public dès le 1^{er} janvier 2000. Le MNS est destiné à devenir un office GMEB, à moins qu'il ne se mue lui aussi en fondation de droit public. L'encouragement à la culture quant à lui, deviendra un domaine fonctionnant de façon autonome et doté d'une propre direction. L'OFC s'efforce de mener à bien NOVE-BAK de front avec la réorganisation en cours à Pro Helvetia. En tant qu'organisation à pied d'égalité avec l'office, cette fondation ne peut recevoir de directives, toutefois, dans le sens d'une politique culturelle unifiée, il est toujours question de transformer le conseil de fondation de Pro Helvetia en un conseil culturel et de le décharger des tâches opérationnelles.

La Délégation des finances se félicite des réformes engagées à l'OFC, et en particulier des efforts en vue de transformer le MNS en une fondation. Pour ce qui est des relations avec Pro Helvetia, la Délégation des finances demande que la fondation soit davantage impliquée dans la réforme en cours, invoquant, d'une part, les frais administratifs élevés dus aux conseils de fondation scindés en plusieurs sections et à la dominance de mini-subsidations et, d'autre part, la nécessité d'une politique culturelle unifiée. Elle est arrivée à la conclusion qu'il faudrait, dans la foulée des mesures de réorganisation en cours, examiner non seulement la question de transformer le conseil de fondation de Pro Helvetia en un Conseil culturel dépourvu de compétences opérationnelles, mais également la question de principe de l'intégration de cette institution à l'OFC.

Le département s'est montré sceptique face à une intégration accrue de Pro Helvetia dans la réforme de l'OFC; il tient à l'existence des deux institutions. A son avis, une mutation même légère de Pro Helvetia – transformation de son Conseil de fondation en un conseil culturel, instance supérieure en matière de stratégie de politique culturelle mais dépourvue de compétences opérationnelles – ne peut être considérée que comme une option.

La seconde constatation de la Délégation des finances concerne le manque de coordination au niveau des bibliothèques, en particulier dans le domaine de l'informatique.

En dépit de la mise au point, en 1995, d'un concept pour une meilleure coordination des bibliothèques publiques en Suisse, la Délégation des finances a constaté des doublons dans ce domaine. C'est ainsi qu'à Lausanne et Zurich ont été développés deux systèmes de bibliothèque qui ne sont pas compatibles. La BNS a opté en 1993 pour un troisième système, suivie par les bibliothèques romandes. Plus tard, les bibliothèques suisses alémaniques ont choisi un autre système. Etant donné que ni la constitution ni la loi ne prévoient une coordination accrue, la Confédération ne dispose d'aucune possibilité d'intervention et, en raison des moyens très limités dans ce domaine, elle ne peut entreprendre des actions d'incitation. L'amélioration de la

coordination entre les bibliothèques, particulièrement dans le domaine de l'informatique mais également pour ce qui touche aux collections et à la conservation, pré suppose une décision politique.

La troisième constatation de la Délégation des finances concerne la conservation des monuments et la protection du paysage.

Suite à l'intégration de la conservation des monuments à la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451) les rubriques de crédits protection du paysage et conservation des monuments ne feront plus qu'un dès le 1^{er} janvier 2000. En raison de cette harmonisation, les priorités attribuées dans chacun des domaines deviennent caduques, il y a donc lieu de s'interroger sur la manière de résorber les demandes en cours et d'empêcher de nouveaux retards. Il faut par ailleurs éviter qu'en raison des nouvelles responsabilités fédérales, les cantons ne repoussent volontairement des rénovations.

Au moment de la visite de contrôle, 830 dossiers étaient encore en suspens ce qui correspond à quelque 230 millions de subventions fédérales dont 132 millions de francs sont déjà acceptés. Compte tenu du crédit annuel de 37 millions, le retard correspond à environ trois années. A noter que le délai moyen pour obtenir un versement est en moyenne de quatre ans et demi. En remplacement de l'ordre de priorité utilisé jusqu'alors, l'OFC tente actuellement de préciser les dispositions d'application de la LPN. La Délégation des finances a constaté que, dans le contexte de la nouvelle péréquation financière, une procédure est prévue pour chaque domaine qui règle le traitement des demandes soumises à l'ancien régime légal et devrait permettre d'empêcher un nouvel engorgement des demandes. On admet toutefois qu'elle ne permettra pas d'éviter que les cantons ne retardent volontairement des travaux de restauration. La question se pose donc dans le cadre du projet NPF, s'il ne serait pas possible d'aller au-devant de ce danger en édictant des dispositions transitoires.

La Délégation des finances exige une analyse approfondie de l'interface entre l'OFC et Pro Helvetia et la suppression des doublons et des structures inefficaces, sans tenir compte de leurs justifications purement historiques.

4.2.2 Conseil des EPF: introduction du mandat de prestations

La Délégation des finances a établi un co-rapport à l'attention des Commissions de la science, de l'éducation et de la culture des Chambres fédérales (CSEC) au sujet du premier mandat de prestations du Conseil des EPF. Ce rapport formule des critiques aussi bien sur la forme que sur le fond. En tout premier lieu, la Délégation des finances attire l'attention sur le fait que le rapport sur le mandat de prestations et la décision du Conseil fédéral qui s'en inspire ont été appliqués de manière insuffisante.

Concernant la forme, dans le rapport «Conseil des EPF – Un régime de gestion par mandat de prestations avec indépendance comptable» du 29 octobre 1997 (rapport LEREVE) on retient au sujet de la variante 2 mise en place (mandat de prestation avec comptabilité indépendante), que le mandat de prestations stratégique du Conseil fédéral doit se baser sur le mandat de prestations légal de la loi sur les EPF. Le

mandat de prestations du Conseil fédéral doit donc être soumis à l’approbation du Parlement et pas seulement mis en consultation (p. 14). A cet égard, le rapport établit clairement (p. 17 f.) que l’indépendance comptable du domaine des EPF nécessite la modification d’autres lois et ordonnances, en particulier l’art. 1, al. 2 et 3, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0). En date du 19 décembre 1997, le Conseil fédéral a décidé d’approuver ce rapport et a donné mission au Département fédéral de l’intérieur (DFI) (Conseil des EPF) d’en réaliser la variante 2 (ACF LEREVE). Or, nonobstant cette décision du Conseil fédéral et sans motivation compréhensible, le DFI a introduit le mandat de prestation en remettant à plus tard son intégration dans la loi sur les EPF. Cette manière de faire a eu pour conséquence que l’intervention du Parlement a été réduite à une simple consultation des CSEC.

Quant au fond, la Délégation des finances a critiqué entre autres le fait que les objectifs du mandat de prestations sont formulés de façon si vague que leur vérification par le Parlement est pratiquement impossible. La Délégation des finances a également relevé comme circonstance aggravante la volonté du Conseil des EPF de ne pas retenir les indicateurs indispensables à une évaluation dans le mandat de prestations, mais de les joindre dans une annexe non contraignante dans le cadre de la procédure de consultation.

Etant donné l’indépendance du domaine des EPF, planifiée au 1^{er} janvier 2000, la Délégation des finances avait exigé dans le rapport d’activité de l’an passé déjà, que les bases légales soient adaptées à temps (cf. Rapport sur la haute surveillance financière au sein de la Confédération, partie I, ch. 434).

Dans le cadre de la révision de la loi sur les EPF, la Délégation des finances exige l’ancrage dans la loi d’un système de contrôle et de rapport par le Parlement. Le second mandat de prestations doit comporter des indicateurs de performance plus explicites.

4.2.3 Emoluments pour prestations de service de la statistique fédérale

Les commissions des finances ont demandé à la Délégation des finances d’étudier comment il serait possible d’améliorer la rentabilité de l’Office fédéral de la statistique (OFS). L’examen de la structure des émoluments pour les prestations a démontré qu’il serait possible de dégager des recettes supplémentaires, soit en augmentant les tarifs, soit en développant les prestations de service au-delà de l’offre de base au sens de l’art. 19, al. 3, de la loi sur la statistique fédérale (LSF; RS 431.01). Dans l’intervalle, le Conseil fédéral a modifié l’ordonnance sur les émoluments pour prestations de service statistique par des unités administratives de la Confédération avec effet au 1^{er} février 2000, répondant ainsi à une partie des exigences de la Délégation des finances. Concernant le développement des prestations de service, la Délégation des finances constate que la recherche de sources de revenus supplémentaires est un des buts que l’OFS poursuit dans le cadre d’une réorganisation complète. La transformation en un office GMEB est une des options étudiées. Les travaux effectués à ce jour concernent la mise au point d’une comptabilité analytique, d’une analyse de produits compte tenu des nouvelles recettes qui pourraient découler d’un

développement des prestations de service. La Délégation des finances analysera l'augmentation de la couverture des émoluments dans l'éventualité d'une transformation de l'OFS en un office GMEB.

La Délégation des finances exige un contrôle strict des coûts, dans le domaine des prestations de service statistique, en particulier en perspective du recensement de la population 2000.

4.2.4 Système de surveillance dans la prévoyance professionnelle

La Délégation des finances, le Contrôle fédéral des finances et le Parlement se sont à nouveau occupés de la surveillance et de la haute surveillance sur les institutions de prévoyance LPP (cf. Rapport sur la haute surveillance au sein de la Confédération 1997, partie I, ch. 434). Il a été reproché à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) d'avoir, faute d'un contrôle suffisant, une part de responsabilité aux dommages subis dans le cadre de la crise financière des quatre fondations VERA/PEVOS. C'est en raison de ce reproche que la Délégation des finances a passé au crible le système de surveillance dans la prévoyance professionnelle.

La Délégation des finances constate que l'organisation de la surveillance est de la compétence des cantons. En l'absence d'une procédure de rapport et de contrôle, l'OFAS n'a pas un regard direct sur l'efficacité des surveillances cantonales. Les autorités de surveillance cantonales vérifient l'indépendance des organes de contrôle des institutions de prévoyance. Des examens de plausibilité sont menés sur la base de pointages. La haute surveillance de la Confédération, resp. de l'OFAS se cantonne à la question de la légalité des activités de surveillance cantonales. L'autonomie des autorités cantonales interdit un examen de l'adéquation des mesures. Selon la conception actuelle de la haute surveillance, il n'y a pas de compétence qui permette de traiter des cas individuels ou de juger de l'importance que les autorités de surveillance cantonales accordent aux rapports des organes de contrôle.

Un groupe de travail mis sur pied par l'OFAS s'efforce actuellement d'analyser de manière critique le système de surveillance dans la prévoyance professionnelle. La question de la haute surveillance constitue un aspect important de cette démarche critique qui devrait déboucher sur des propositions permettant son renforcement.

La Délégation des finances exige la mise en place des mesures retenues par le rapport du groupe de travail en vue d'un renforcement du système de surveillance de la prévoyance professionnelle.

4.2.5 Subvention fédérale à l'Académie internationale de l'environnement (AIE)

Dans le supplément de budget II/97, les Chambres fédérales ont accepté avec beaucoup de réserve un crédit d'engagement de 2,7 millions de francs en faveur de l'Académie internationale de l'environnement (AIE) pour les années 1998 et 1999.

La commission des finances du Conseil des Etats a accepté ce crédit à condition que la Délégation des finances suive l'évolution de cet institut d'un œil critique.

Les réserves initiales se sont avérées fondées car ni les problèmes financiers ni les problèmes au niveau du conseil de fondation n'ont pu être résolus. C'est pour cette raison que l'AIE a été incluse dans une étude globale du Secrétaire d'état du Groupement pour la recherche et la science, étude qui devait dresser le bilan des institutions universitaires genevoises subventionnées par la Confédération. L'objectif était de concentrer ou éventuellement de regrouper les institutions qui s'occupent de thématiques fédérales en vue d'en améliorer la rentabilité. La décision de la dissolution de l'AIE a été prise le 26 novembre 1998 et ses tâches ont été intégrées au sein de l'université de Genève. La Confédération a contribué pour 50 pour cent, soit 260 000 francs, aux frais de liquidation de l'AIE.

La Délégation des finances craignait, en raison de la volonté manifestée de transférer après sa liquidation les tâches de l'AIE à l'université de Genève, que les subventions fédérales ne soient simultanément reportées à la nouvelle structure. Etant donné que ni l'organisation ni les programmes n'avaient fonctionné, la Délégation des finances a exigé qu'aucune subvention fédérale ne vienne alimenter la nouvelle structure. La Délégation des finances a constaté au cours de ses investigations qu'une organisation qui succéderait éventuellement à l'AIE n'aurait aucun droit à un soutien fédéral. A ce propos, elle rappelle avec force que la poursuite de l'engagement fédéral dans le domaine du développement durable n'est indiquée que s'il peut être établi de manière convaincante que les thèmes de recherche de l'AIE ou de son éventuel successeur peuvent être intégrés dans un concept contraignant de recherche national sur le développement durable et les questions environnementales (cf. Rapport sur la haute surveillance financière au sein de la Confédération 1997, partie I, ch. 432).

La Délégation des finances exige qu'une éventuelle nouvelle décision du Conseil fédéral dans ce domaine ne soit prise que sur la base d'un concept de recherche national sur le développement durable et les questions environnementales.

4.3 Département fédéral de justice et police (DFJP)

4.3.1 Inspection auprès de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IFPI)

Pendant l'année sous revue, la Délégation des finances a effectué une visite de contrôle auprès de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IFPI). Les constatations principales concernent les prestations d'intérêt général (PIG), la politique des réserves, les perspectives financières de l'institut ainsi que Pro Litteris.

La Délégation des finances constate qu'en raison de la limite maximale des coûts, l'IFPI rapporte régulièrement plus de PIG qu'elle ne reçoit d'indemnités de la Confédération (le budget 1999 fait état de 3,2 millions de francs pour 2,5 millions d'indemnités). Sur la base de l'examen mené, la Délégation des finances estime que le tarif et l'étendue des PIG sont convenables. Elle est d'avis que le subventionnement des payeurs de taxes au titre des PIG n'est pas souhaitable car il équivaudrait à une subvention croisée de la Confédération. A signaler qu'en raison des indemnités

reçues au titre des PIG, l'IFPI figure dans le rapport de subvention, ce qui peut donner l'impression que cet institut est subventionné.

La Délégation des finances constate que les réserves de l'IFPI ne sont pas attribuées à des projets concrets mais qu'elles sont constituées en prévision des mesures de restructuration. A noter que l'IFPI n'est pas doté d'un capital de départ et qu'il a dû reprendre des charges importantes (arriérés existants, déficit du CFP).

Les perspectives financières de l'IFPI sont à différencier selon les catégories.

Pour ce qui concerne les marques, après un important déficit lors des deux premières années, les charges ont tout juste pu être couvertes. Si dans ce domaine, la pression extérieure en vue d'une diminution des émoluments est bien plus importante que pour les brevets, l'IFPI dispose ici d'une marge de manœuvre encore plus limitée. Lors de la révision de l'ordonnance sur les taxes, un rabais sera introduit pour les enregistrements au moyen d'un support électronique. Les émoluments pour enregistrement express seront maintenus.

Les résultats enregistrés dans la catégorie des brevets ont jusqu'à présent toujours nettement dépassé les prévisions. Dans la formulation de sa stratégie, l'IFPI part du principe que le brevet communautaire de l'UE ne s'imposera pas. La Délégation des finances prend note du fait que l'IFPI compte sur une extension de la Convention sur le brevet européen (CBE). Etant donné que le secteur des brevets doit s'attendre à une standardisation accrue et à des modifications rapides, avec des conséquences directes sur les taxes encaissées par l'IFPI, la Délégation des finances attend de l'institut une planification particulièrement prudente.

La Délégation des finances a déjà eu l'occasion de s'occuper de la politique des taxes et des importants frais administratifs de Pro Litteris (cf. Rapport sur la haute surveillance financière au sein de la Confédération 1996, partie I, ch. 442). Etant donné que la loi sur les droits d'auteur (LDA; RS 231.1) ne comporte aucune précision sur la procédure d'encaissement, Pro Litteris a mis au point avec une association d'utilisateurs, un système qui prévoit des versements forfaitaires pour les très grandes entreprises. La pratique a toutefois démontré que l'encaissement est extrêmement laborieux. En dépit d'un jugement exemplaire du Tribunal fédéral, environ 6000 entreprises refusent de payer cette taxe ou ne déclarent pas la possession d'une photocopieuse. Pro Litteris n'entreprend aucune vérification auprès des entreprises qui déclarent ne pas posséder d'appareil de photocopie. Dans la mesure où seules les entreprises qui se comportent correctement sont touchées par cette taxe, le système apparaît comme douteux dans un état de droit.

La Délégation des finances estime qu'une révision rapide de la LDA est indiquée en raison notamment des problèmes récurrents de l'encaissement des taxes et de leur répartition mais également en raison des nouveaux médias. Il s'avère que Pro Litteris est insuffisamment préparée au traitement des applications électroniques. La Délégation des finances attend qu'elle réagisse plus activement face aux nouveaux défis de la société d'information (nouveaux médias, publications sur L'Internet, traitement électronique) et qu'elle développe les concepts correspondants (voir également ch. 26, Société de l'information en Suisse).

S'agissant des frais administratifs pour l'année 1998, les chiffres montrent un léger mieux. La Délégation des finances attend de l'IFPI, dans le cadre de sa surveillance de Pro Litteris, qu'il poursuive de manière systématique ses efforts en vue de diminuer ses frais administratifs.

En raison des problèmes récurrents avec la réglementation actuelle et dans la perspective des défis de la société d'information, la Délégation des finances plaide pour une révision rapide de la LDA.

4.3.2 Inspection auprès du Ministère public de la Confédération (MPC)

Pendant l'année sous revue, la Délégation des finances a effectué une inspection auprès du Ministère public de la Confédération. Les constatations les plus importantes concernent la réorganisation des émoluments pour les mesures de surveillances des télécommunications ainsi que les dispositions d'application à la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sécurité intérieure (LMSI).

La réorganisation du Ministère public de la Confédération est mise en œuvre au 1^{er} septembre 1999. Dès cette date, il est considéré comme une unité distincte, indépendante de l'Office fédéral de la police (OFP) et du Service de sécurité de l'Administration fédérale (SID). La police fédérale et le SID sont intégrés au sein de l'OFP.

Selon la loi sur les télécommunications et les dispositions d'application (LTC; RS 784.10), les opérateurs de télécommunication doivent être indemnisés pour leurs activités de contrôle. Sur la base des taxes effectivement perçues, on peut toutefois supposer qu'elles permettent aux opérateurs, non seulement de couvrir leurs frais effectifs mais également de réaliser un profit. Ces taxes élevées et dans certains cas, apparemment sans fondement, sont refacturées par le Service des tâches spéciales (STS) du DETEC aux autorités fédérales et cantonales chargées des enquêtes. De son côté, le STS, qui doit couvrir ses propres frais en trois ans, ajoute des taxes pour sa propre activité. Cette double perception peut devenir prohibitive, particulièrement pour des enquêteurs de petits cantons. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a initié une révision de l'ordonnance sur les frais en question qui prévoit pour l'essentiel, l'abandon du système de facturation des frais au profit d'un système de taxes fixes pour pratiquement toutes les activités. Cette démarche permet de supprimer dans un premier temps les plus grosses difficultés des autorités pénales. Cela dit, ce n'est que par une révision de la disposition de la loi sur les télécommunications concernant l'indemnisation de l'opérateur et par l'abandon de la couverture des frais du STS que l'on pourra diminuer de manière sensible le coût des mesures de surveillance des télécommunications. La toute première disposition a cependant déjà été prise par la commission des affaires juridiques (CAJ) dans la loi fédérale sur la surveillance de la poste et des télécommunications.

La Délégation des finances a constaté que l'article 28 de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sécurité intérieure (LMSI), qui règle les prestations financières des cantons est l'objet d'interprétations variées et que, pour cette raison, les dispositions d'applications de la LMSI n'étaient toujours pas entrées en vigueur au moment de la visite de contrôle. Cet état de fait risque de menacer l'accomplissement des tâches dans le domaine de la protection de l'Etat.

Etant donné que l'ordonnance d'application de la LMSI ne pourra vraisemblablement entrer en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2001, la question des indemnisations a été réglée provisoirement par une ordonnance séparée.

La Délégation des finances exige que les frais perçus selon la LTC et ceux qui sont prélevés par le STS pour les mesures de surveillance des télécommunications n'entravent pas les activités des autorités pénales.

4.3.3 Fourniture de sûretés par les requérants d'asile

La Délégation des finances et le Contrôle des finances se sont à nouveau penchés sur la fourniture de sûretés par les requérants d'asile (Rapport sur la haute surveillance au sein de la Confédération 1997, partie I, ch. 442, partie II, ch. 45; 1998, partie I, ch. 442, partie II, ch. 43).

La Délégation des finances avait prié l'Office fédéral des réfugiés (ODR) de lui fournir un rapport tous les six mois au sujet de l'activité de «Task Force SiRück». Le cinquième rapport (23 décembre 1999), qui traite de la période du 1^{er} juin au 30 novembre 1999, montre que les chiffres n'ont que peu varié par rapport à ceux du rapport précédent. C'est ainsi que sur les 45 906 extraits de comptes, 35 004 ont effectivement été transmis. En déduisant 1589 comptes qui ont déjà été soldés et clos, il reste 9313 extraits de comptes qui n'ont pu être transmis. Les motifs avancés pour ces extraits de comptes non transmis sont les suivants: dans 3930 cas, les titulaires ont quitté la Suisse en l'absence d'un contrôle, 86 titulaires sont décédés et 5297 ont définitivement disparu. Au total, 7719 comptes ont été soldés, avec une rentrée d'argent pour la Confédération de 14 351 974 francs. 5052 comptes de personnes disparues ont été soldés avec une rentrée pour la Confédération de 8 243 569 francs. On a constaté lors de l'examen des extraits de compte des personnes disparues qu'un solde en faveur des titulaires apparaissait dans 459 cas pour un montant global de 1 012 364 francs. Ces soldes figurent sur chacun des comptes individuel qui demeurent au nom de leur titulaire durant 10 ans. Ce n'est qu'après ce délai que ces montants seront versés à la Confédération. Des prétentions ultérieures sur ces montants pourront être admises dans des cas excusables. Des discussions sont en cours avec Postfinance afin d'obtenir un meilleur taux d'intérêt pour ces comptes.

Au total la Confédération a encaissé à ce jour 14,4 millions. Depuis mars 1999, la «Task Force SiRück» a commencé à engager des poursuites. On utilise la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC) pour annoncer les faillites. On a intensifié la collaboration avec la Caisse centrale de compensation à Genève et avec les diverses caisses de compensation. En raison d'un surcroît inattendu de travail, on a dû prolonger une dernière fois le projet «Task Force SiRück» jusqu'au 30 avril 2000. C'est pour cette raison que «l'outsourcing» en direction de l'«Organisation für spezialisierte Personaldienstleistungen (OSP) AG, Zürich» – ne débutera que le 1^{er} mai 2000.

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à prendre des mesures afin d'éviter un nouveau débat autour des comptes en désérence et pour ne pas donner l'impression que la Confédération encaisse indûment les salaires des requérants d'asile.

4.4 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)

4.4.1 Inspection auprès des Forces aériennes

La visite de contrôle de la section II de la Délégation des finances auprès des Forces aériennes le 25 août, a été axée sur des questions financières. L'efficacité des contrats de prestations conclus entre l'Office fédéral des exploitations des Forces aériennes (OFEFA) et le groupement de l'armement dans le domaine de l'entretien a été examinée. La section II s'est penchée tout particulièrement sur les coûts: elle constate que leur transparence s'améliore mais que trop peu de corrections sont mises en œuvre si des prestations ne sont pas rentables. En tant que mandataire, le groupement de l'armement a également tout intérêt à rentabiliser au mieux les entreprises d'armement.

Les Forces aériennes vont bénéficier en moyenne de 40 pour cent du prochain programme d'armement, alors que les constructions en obtiennent 15 pour cent. Lors de l'année sous revue, les Forces aériennes devaient éventuellement décider de proposer au chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) une option pour l'acquisition d'avions de reconnaissance aérienne supplémentaires F/A-18. Les Mirages pourraient en effet être mis hors service plus vite que prévu, non seulement en tant qu'avions de combat mais aussi pour les missions de reconnaissance aérienne³. Les Forces aériennes suisses disposent actuellement de 33 avions de combat F/A-18 dans leurs versions C et D. Les Forces aériennes prévoient de proposer au chef du département l'acquisition de deux avions militaires de transport de capacité moyenne (env. 30 personnes) dans le cadre du programme d'armement 2000. Les engagements, en augmentation dans les zones de crise (aide humanitaire, bérets jaunes) génèrent des besoins de transport pour lesquels aucun avion adapté n'est disponible.

Le démontage d'un avion hors d'usage peut coûter jusqu'à 500 000 francs. La solution la plus avantageuse pour liquider ces anciens modèles (dans l'année du rapport: les Mirages) consiste à les offrir à des musées, mais, dans un tel cas, il y a lieu de s'assurer qu'ils ne pourront être revendus et remis en service. L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), compétent en la matière, se détermine selon des critères différents de ceux des Forces aériennes. La Délégation des finances constate qu'il est nécessaire de coordonner les critères des Forces aériennes et de l'OFAC pour la liquidation des avions. L'exportation d'avions militaires usagés est soumise à la législation sur l'exportation du matériel de guerre.

³ Le DDPS a communiqué en février 2000 que pour l'instant aucun F/A-18 supplémentaire ne pourrait être acheté. Toutefois on conserve l'option de l'achat d'avions de combat d'occasion. Un éventuel achat devrait être décidé par le Conseil fédéral et approuvé par le Parlement dans le cadre d'une proposition d'armement.

Dans son rapport d'activité de 1996 (ch. 481), la Délégation des finances avait déjà informé au sujet de l'organisation du service de transport aérien de la Confédération.

Une étude commandée par les commissions de gestion arrive à la conclusion que le service de transport aérien est bien organisé et qu'il fonctionne à la perfection. La conduite commune du service de transport aérien par les Forces aériennes et par l'OFAC permet des synergies. Les Forces aériennes confirment que le Conseil fédéral entend poursuivre dans cette voie. Une nouvelle évaluation de la situation aura lieu après le choix de l'avion de transport de l'armée, choix qui doit également tenir compte des besoins du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de justice et police (DFJP).

L'engagement en Albanie a été riche en enseignements pour les Forces aériennes. La contribution de la Suisse a été appréciée au niveau international pour sa rapidité et sa flexibilité. Les Forces aériennes ont constaté certains problèmes de ressources; la planification des besoins en personnel pour l'engagement des Super Puma est revue.

Les engagements à l'étranger des Forces aériennes en Albanie ont donné lieu à des critiques pour ce qui est du système des indemnités. Le DDPS a conclu un contrat collectif complémentaire avec des prestations en capital pour les cas d'invalidité et de décès afin de couvrir les prestations exclues par les assurances privées concernant les zones de conflit. Ces prestations auraient été versées en complément aux prestations de l'assurance militaire. Elles compensent, au moins en partie, les exclusions des assurances-vie privées. En accord avec le DFAE, le DDPS considère que la Confédération n'a pas à prendre en charge d'autres prestations encore. Le DDPS estime qu'une analyse des allocations est indiquée. Dans le cadre de l'engagement ALBA, des indemnités journalières complémentaires ont été accordées aux titres de: allocation d'engagement (20 francs), prime de danger (15 francs) frais annexes (15 francs) pour un total de 50 francs. La question des indemnités devra être transparente dès le début pour tous les participants lors d'engagements futurs.

La question d'une adaptation de l'ordonnance sur le service de vol militaire (RS 512.271) reste ouverte. Les primes de service de vol sont censées couvrir le risque particulier des vols de service et dans le même temps assurer que l'indemnisation des pilotes professionnels soit concurrentielle en comparaison de celle des pilotes civils. La Délégation des finances constate que les dispositions en vigueur ne tiennent pas suffisamment compte de ces deux exigences et qu'une intervention est nécessaire. Le DDPS se rallie à cet avis et recherche des solutions afin d'ancrer dans le nouveau droit du personnel fédéral les primes accordées par l'ordonnance sur le service militaire.

4.4.2 La stratégie du propriétaire de la Confédération en matière d'entreprises d'armement

Les Chambres fédérales ont accepté, en date du 10 octobre 1997, la loi fédérale sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC; RS 934.21). Cette loi, entrée en vigueur le 1^{er} mai 1998, a permis la transformation des entreprises d'armement de la Confédération en sociétés anonymes de droit privé. Dans son rapport de 1997, la Délégation des finances a parlé sous ch. 451 de la fixation des ob-

ectifs de cette modification du régime légal et de la nécessité de diminuer le capital des entreprises d'armement de 150 millions à fin 1997.

Le Conseil fédéral a accepté en date du 9 septembre 1998 la stratégie du propriétaire concernant les entreprises d'armement pour les années 1999 à 2002. L'arrêté fédéral a également donné son feu vert pour la fondation de la société anonyme RUAG en tant que holding des quatre filiales des entreprises d'armement qui ont débuté leur activité au 1^{er} janvier 1999. La Confédération conserve la majorité du capital et des droits de vote dans la société de participation financière de la RUAG. Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) doit tenir compte des intérêts très des actionnaires sur la base de la stratégie de propriétaire du Conseil fédéral. La Délégation des finances a constaté des objectifs stratégiques très disparates et en partie contradictoires dans la stratégie de propriétaire du Conseil fédéral pour les entreprises d'armement. La RUAG doit simultanément servir les intérêts de la défense du pays, mener une politique active de coopération et de participation, avoir une politique du personnel progressiste et socialement responsable tout en parvenant à un rendement du capital raisonnable.

La Délégation des finances a demandé des renseignements au sujet de la stratégie du propriétaire suivie par la RUAG et a souhaité connaître les priorités du Conseil fédéral en la matière. Le DDPS qui dirige le projet met en avant les intérêts de la défense du pays. Les sociétés opératives de la RUAG doivent assurer les technologies nécessaires dans le cadre d'Armée XXI.

Les objectifs financiers ne peuvent être atteints: le bilan initial de la RUAG a été établi selon les recommandations relatives à la présentation des comptes (RPC). Conformément aux directives fédérales en vigueur, les entreprises d'armement disposaient à fin 1998 d'un capital propre de 473 millions de francs. Sur la base des directives RPC, le capital propre n'est plus que de 290 millions de francs (tableau 5).

La nouvelle évaluation des actifs immobilisés a conduit à une rectification de 73 millions de francs. La majeure partie des immobilisations corporelles sert aux affaires de l'armée, domaine dans lequel la planification prévoit un net recul des commandes. Les rectifications de valeur les plus importantes concernent l'immobilier. La Confédération a en outre constitué des réserves supplémentaires pour les coûts des plans sociaux prévus pour les années 1999 à 2001. Les perspectives de capacité exigent des redimensionnements supplémentaires. Le financement du découvert des entreprises d'armement auprès de la Caisse fédérale de pension (CFP) exige également la constitution de réserves supplémentaires.

La nouvelle estimation RPC du paquet d'actions de la Confédération conduit à un amortissement de 160 millions sur le compte de pertes et profits 1999 de la Confédération. Les amortissements non budgétés sur le capital-actions de la RUAG Suisse nécessitent l'approbation du Parlement.

**Bilan initial consolidé de RUAG Suisse au 1^{er} janvier 1999
(en millions de francs)**

	Office fédéral de la production d'armement (OFPA) 31.12.1998	Transition	RUAG Suisse selon RPC 1.1.1999
Actifs	1147	-84	1063
Fonds de roulement	699	-10	699
Actif immobilisés	448	-74	375
dont immobilisés	316	-65	251
Passifs	1147	-84	1063
Capital étranger court terme	472		472
Capital étranger long terme	202	91	293
dont provisions CFP	202	91	293
Fonds propres	473	-175	298
Capital-actions	450	-160	290
Réserves	23	-15	8

Une demande de recapitalisation de la RUAG sera présentée aux Chambres fédérales au cours de l'année 2000 afin d'assurer l'existence de la société dans la période de concurrence très dure que nous connaissons. Le Conseil fédéral estime indispensable d'augmenter les fonds propres au-delà d'une proportion d'environ 40 pour cent.

La Délégation des finances constate que les objectifs financiers de la RUAG SA ne peuvent être atteints. Le Conseil fédéral ne peut attendre que la société de participation financière et ses filiales obtiennent un rendement de capital convenable et augmentent ainsi leur valeur. Outre l'augmentation du capital par la Confédération, il y a lieu d'analyser la privatisation complète de la RUAG avec la garantie contractuelle que les technologies importantes dans le cadre de la défense nationale seront maintenues.

4.4.3 Concept de liquidation au sein du DDPS

En 1999, la Délégation des finances s'est occupée du concept de liquidation au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Le changement fondamental de l'environnement stratégique depuis la fin de la Guerre froide a conduit à une redéfinition de la politique de sécurité. Il en est résulté des désinvestissements qui ont aussi leur prix. Le DDPS a conscience de la nécessité de liquider et accorde une grande attention à ce point. Ces liquidations concernent le matériel, les munitions et les bâtiments de l'armée.

Depuis 1998, en prévision d'Armée XXI, tous les besoins en systèmes d'arme et équipements personnels font l'objet d'une nouvelle planification. L'état de la planification montre que le volume des liquidations va augmenter durant une longue période. Le chef de l'état-major a mis sur pied, le 1^{er} mars 1999, une organisation de

projet «FIT-LIQ» afin de mener à bien cette tâche au sujet de laquelle l'état-major général établi un rapport trimestriel. La Délégation des finances vérifie ces rapports trimestriels dans le cadre de sa surveillance financière permanente.

Les entreprises d'armement ont été chargées de l'élimination du matériel et des munitions. Au cours de l'année sous rapport, 3845 tonnes de matériel ainsi que 4520 véhicules à pneu ou à chenilles ont été éliminés des stocks de l'armée. Du matériel a été livré à titre humanitaire, principalement au Kosovo et lors du tremblement de terre en Turquie. 196 articles ont été légués à la postérité ou offerts en guise de cadeau.

Dès 1999, la quantité de munitions à liquider est estimée à 49 400 tonnes. En 1999, ce sont 9000 tonnes qui ont été éliminées par la nouvelle installation de destruction de munitions d'Aldorf, en service depuis novembre 1998. La destruction de munitions s'étendra sur six années et devrait s'achever à fin 2006.

Les réformes de l'armée ont aussi induit une liquidation dans le domaine immobilier. Environ 10 000 objets ont ainsi été désaffectés, démolis ou vendus. Le nombre de forts d'artillerie a par exemple diminué en 1999 de 76 à 61. Dans le cadre de la planification de liquidation à moyen terme, 10 aéroports, 25 grandes installations de protection et de commandement, des milliers de fortins, des arsenaux et environ 150 cantonnements de troupe doivent trouver une nouvelle utilisation. Dans l'immédiat, les conditions de location pour les entrepôts doivent être revues à la baisse. La Confédération a payé 6 millions de francs en 1999 pour des locations.

Entre 1991 à 1999, la vente de biens immobiliers a généré des recettes pour un montant de 70 millions de francs. Le compte d'Etat 1999 de la Confédération prévoyait que les ventes immobilières du DDPS rapporteraient 4 millions; elles ont effectivement rapporté 13,7 millions de francs. Lors de la vente d'objets militaires, les besoins d'autres départements sont évalués en priorité. Les cantons et les communes sont contactés en second. Enfin, les anciens propriétaires ou les locataires de longue durée ont droit à une certaine priorité.

Les recettes provenant de la vente de matériel ne sont plus soumises au principe usuel du montant posé par la loi sur les finances de la Confédération, mais sont décomptées avec les dépenses des liquidations. Les recettes des ventes de liquidation ont atteint 18,8 millions de francs en 1999 contre 32 millions de frais pour l'élimination de munitions et de matériel. L'excédent de dépenses de 13,2 millions a été comptabilisé sous la rubrique gestion des munitions. La Délégation des finances a pris connaissance des coûts élevés (env. 200 à 250 millions de francs) qui résulteraient de la liquidation d'environ 70 forts d'artillerie s'ils devaient être réaménagés à l'état primaire. En raison des coûts importants, il est nécessaire de fixer des priorités. Au cours de l'année sous rapport, 6,4 millions ont été engagés dans le cadre de la liquidation et le réaménagement d'installations.

La Délégation des finances attache de l'importance à ce qu'il soit tenu compte des effectifs à nouveau réduits d'Armée XXI lors de futures acquisitions d'équipement et de matériel. Elle se félicite des efforts du DDPS pour la coordination de la liquidation des biens obsolètes.

4.4.4

Amélioration de la gestion de stocks

Un rapport du CDF a attiré l'attention de la Délégation des finances sur certaines lacunes dans le système de contrôle interne de l'état des stocks fédéraux obligatoires. La révision du CDF concernait la division biens d'approvisionnement de l'Office fédéral des exploitations des Forces terrestres (OFEFT).

Faute d'un contrôle suffisant, on a constaté qu'il manquait 15 tonnes de sucre dans un magasin de vivres. Malgré les recherches immédiatement mises en œuvre, il n'a pas été possible de connaître la cause de cette différence de stock. La perte causée à la Confédération est d'environ 18 000 francs. Afin d'améliorer le contrôle de quantité, l'OFEFT a édicté en juillet 1999 des directives à l'attention des magasins qui portent sur les points suivants: taille de palette uniforme, palettes entamées ou partielles visibles, description précise de la carte de stock, contrôle des quantités entrantes, contrôle effectif des stocks et mise au point d'un protocole de transmission avec état des stocks lors d'un changement de personnel. On déplore que ces mesures de contrôle élémentaires n'aient été ordonnées que récemment.

La Délégation des finances exige une gestion moderne du stock des biens d'approvisionnement et du matériel de l'armée.

4.5

Département fédéral des finances (DFF)

4.5.1

Visite de contrôle auprès du secrétariat de la Commission fédérale des banques (CFB)

Un crédit supplémentaire qu'elle avait été appelée à approuver en faveur du secrétariat de la Commission fédérale des banques (CFB) dans le cadre du budget 1998, a incité la Délégation des finances à mettre ledit secrétariat au programme de ses visites de contrôle.

C'est ainsi que le 19 août 1999, la section 1 de la Délégation des finances s'est rendue au siège du secrétariat de la CFB pour y examiner les tâches, l'organisation, la structure, les ressources et les perspectives de cet organe. Elle a convié une représentante de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) à participer à cette visite, afin de garantir la coordination avec cette commission, qui entretient des contacts réguliers avec la CFB depuis 1998.

La CFB constitue l'autorité fédérale de la haute surveillance sur les banques, les fonds de placement, les bourses et le marché des titres. Quelque 3200 institutions sont soumises à son contrôle, à l'exclusion de la Banque nationale suisse ainsi que des activités bancaires de la Poste et des assurances. La CFB dispose d'un secrétariat comportant 6 divisions et 79 collaboratrices et collaborateurs. Elle a un budget de 17,3 millions de francs, y compris les frais généraux relatifs aux locaux, énergie, mobiliers, informatique, etc. (1998). Ce budget est entièrement couvert par les taxes et les émoluments versés par les instituts contrôlés.

Le développement de la place financière suisse, la variété et la complexité croissantes des instruments utilisés par les instituts bancaires et boursiers ainsi que l'examen renouvelé des risques à maîtriser, placent la CFB devant des tâches de plus en plus absorbantes. Par ailleurs, la globalisation des marchés exige que la CFB collabore

toujours davantage avec ses homologues étrangers, en particulier s'agissant d'assumer une haute surveillance efficace sur les instituts multinationaux. Enfin, la CFB doit garder des contacts étroits avec des organes et instituts fédéraux de surveillance ainsi qu'avec tous les milieux bancaires.

La CFB entend développer ses moyens techniques et accroître ses effectifs du personnel aussi bien en qualité qu'en quantité. Elle prévoit d'augmenter ses effectifs à 100 personnes environ d'ici l'an 2002.

La CFB dispose certes d'une autonomie fonctionnelle très large. Cependant, en tant qu'office de la Confédération, elle est astreinte à suivre les prescriptions administratives en matière de budget et de personnel. Son secrétariat est également soumis à la haute surveillance du Contrôle fédéral des finances et des organes parlementaires. Certaines des prescriptions administratives et financières constituent de plus en plus des entraves à l'accomplissement de la mission de la CFB.

La CdG-E estime d'ailleurs que la CFB doit disposer d'une plus grande indépendance administrative, afin de pouvoir se doter d'une façon plus souple des ressources en personnel et des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa tâche, dans un environnement bancaire et financier en rapide mutation et compte tenu de la mise au point de nouveaux instruments. Cela se justifie d'autant plus que la CFB est entièrement financée par les entités qu'elle doit surveiller.

A fin juillet 1999, le Conseil fédéral a mis en consultation une modification de l'ordonnance sur les banques et les caisses d'épargne (RS 952.02) visant à donner à la CFB des compétences élargies en matière de recrutement du personnel et de classification des postes. Dans le même esprit, un crédit global partiel a déjà été alloué à la CFB dans le cadre de la procédure des crédits supplémentaires, afin de lui donner une plus grande souplesse dans la gestion de ses dépenses budgétaires. Enfin, le Chef du Département fédéral des finances (DFF) a donné mandat à un professeur de l'université de Fribourg, d'examiner les compétences de la CFB et leur extension éventuelle au secteur des assurances. La CdG-E souhaite que ce mandat soit étendu au statut administratif de la CFB.

La Délégation des finances a pris connaissance du rapport de sa section 1 et l'a approuvé. Elle a fait part de ses considérations et de ses conclusions au Chef du DFF.

A l'instar de la CdG-E, elle est favorable à ce que la CFB puisse bénéficier d'une autonomie renforcée en matière de finances et de personnel, comme le prévoit la modification envisagée de l'ordonnance sur les banques et les caisses d'épargne. Par ailleurs, elle considère que les procédures d'engagement et de promotion du personnel devraient être simplifiées et accélérées. Mais dans toutes les hypothèses, la Délégation des finances doit continuer à exercer ses compétences de haute surveillance concomitante sur les affaires de personnel à caractère exceptionnel, conformément à l'arrangement passé en 1951 avec le Conseil fédéral.

La Délégation des finances a également approuvé l'octroi d'un crédit global pour assouplir la gestion budgétaire de la CFB. Enfin, avec la CdG-E, la Délégation des finances constate que le statut de la CFB ne pourra pas être définitivement arrêté avant qu'on connaisse non seulement les résultats de l'expertise réalisée à l'Université de Fribourg mais encore la teneur de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération, actuellement en délibération au sein du Parlement.

4.5.2 Gestion de devises

A l'occasion de l'examen de deux crédits supplémentaires qui lui paraissaient évitables, la Délégation des finances s'est posé la question de la gestion de devises au sein de l'Administration fédérale et a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de lui fournir des renseignements supplémentaires. Elle a ensuite pu s'entretenir à ce sujet avec des représentants du Département fédéral des finances.

Le système de la gestion des devises a commencé à fonctionner en 1998. Les engagements en monnaie étrangère sont à chaque fois imputés aux offices à la valeur du cours comptable de référence et la contre-valeur en francs suisses charge la position concernée du compte financier. Cela vaut aussi bien pour les devises comme les dollars et l'EURO, qui sont gérées par la Confédération, que pour d'autres monnaies qui ne le sont pas. De cette façon, les variations de cours ne peuvent plus conduire à un dépassement ou à un supplément de crédit, les offices sachant très tôt exactement à quel cours ils devront calculer leurs besoins et déterminer également la contre-valeur en francs suisses à faire inscrire à la rubrique budgétaire correspondante. Les écarts par rapport au cours du jour, au moment du paiement effectif, sont repris dans le compte de résultats. A cet égard, une somme nette de 35,7 millions de francs a été enregistrée dans le compte 1998, au titre des différences de cours des devises.

Selon le CDF, la conception de la gestion des devises mise en œuvre se déroule en toute régularité. Désormais, seuls des facteurs spéciaux, tels que le taux de renchérissement d'un pays ou la modification des cours de change d'une monnaie tierce peuvent conduire à des dépassements de crédits ou des crédits supplémentaires.

S'agissant des deux crédits supplémentaires en discussion, le premier concernait le surcroît de dépenses occasionnées aux fonctionnaires en poste à l'extérieur, du fait du renchérissement à l'étranger. Ce crédit n'était donc pas évitable même en recourant à la gestion des devises. D'un autre côté, il était justifié par la nouvelle calculation du renchérissement établie par le Département fédéral des affaires étrangères, en collaboration avec l'Office fédéral du personnel.

Le second crédit concernait la contribution de la Suisse à l'Organisation internationale des bois tropicaux, contribution calculée en yen japonais, mais payée en dollars US. La différence de cours entre les deux monnaies a entraîné une augmentation des frais en dollars. Par conséquent il n'était pas possible, là non plus, de faire fonctionner le système de la gestion de devises.

En revanche, la Délégation des finances a observé que cinq positions budgétaires étaient ouvertes à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures pour des accords internationaux sur le café, le sucre, le cacao, le jute et les bois tropicaux. Le CDF a estimé que l'on pouvait réduire les risques de crédits supplémentaires en fu-

sionnant les cinq positions en question. La Délégation des finances a souscrit à ce point de vue et invité l'administration à examiner cette affaire en conséquence.

C'est ainsi que la systématique comptable a été modifiée dans le budget pour l'an 2000 dans lequel, sous le nouveau secrétariat d'Etat à l'économie, ne figure plus qu'une seule rubrique au titre des accords internationaux sur les matières premières.

4.5.3 SAP utilisé comme standard de gestion du personnel (BV Plus)

Le logiciel standard SAP (System – Anwendungen – Projekt in der Datenverarbeitung = Système – applications – projets dans le domaine de l'informatique) a été adopté à fin 1996, en vue de remplacer le système d'information du personnel PERIBU. La Délégation des finances a déjà fait état dans ses derniers rapports d'activité (cf. Rapport sur la haute surveillance financière au sein de la Confédération 1997, partie I, ch. 463, et 1998, partie I, 464) des conditions difficiles dans lesquelles l'administration, puis le Conseil fédéral ont été amenés à choisir SAP. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'elle a décidé de suivre ce projet jusqu'à sa mise en œuvre définitive.

Il convient de rappeler que le logiciel standard SAP a déjà été adopté par plusieurs administrations telle que la Société Suisse de radiodiffusion et de télévision. Le système SAP R/3 est par ailleurs utilisé avec succès dans le monde entier et couvre de nombreux cas d'application tels que ceux des finances, du personnel ou de la gestion du matériel. L'Administration fédérale des finances (AFF) l'utilise dans un module de référence «finance et controlling REFICO» pour la tenue des comptes et l'Office fédéral du personnel (OFPER) développe le système d'information du personnel BV Plus avec l'appui de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). Voilà pourquoi le Conseil fédéral a rendu ce logiciel obligatoire dans l'administration.

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a été informée par le Contrôle fédéral des finances (CDF) des difficultés d'intégration à BV Plus dont souffraient divers systèmes SAP existant déjà tels que HR EDA (Human-Ressources EDA = ressources humaines DFAE) et PINSAP (Personaldatenintegration im SAP = intégration de données du personnel dans SAP) ainsi que des problèmes sérieux de coordination avec d'autres projets tel celui de la nouvelle caisse fédérale de pensions (NCFP), lequel doit relayer le système SUPIS actuel.

Le responsable du projet BV-Plus a présenté à la Délégation des finances les mesures mises en œuvre pour résoudre les problèmes d'intégration ci-dessus. Le projet BV-Plus ne s'en trouvera pas retardé. Le système central de gestion du personnel sera introduit d'abord dans cinq offices pilotes, dès le 1^{er} janvier 2000, puis dans l'ensemble de l'administration, dès le 1^{er} janvier 2001.

S'agissant des craintes exprimées par le CDF concernant les risques de collision entre BV-Plus et le système SUPIS respectivement NCPF, une analyse des risques a été réalisée et consignée dans un rapport du 7 juillet 1999 sur l'interdépendance de la NCFP et de BV-Plus. Ce rapport a fait diverses recommandations et fixé un calendrier précis pour la réalisation du système appelé à remplacer SUPIS. Le CDF reste cependant préoccupé par cette question.

La Délégation des finances a demandé à être renseignée au milieu de l'année 2000 sur les premiers résultats de la phase pilote de l'introduction de BV-Plus. Par ailleurs, elle suivra attentivement le passage du système SUPIS à celui de la NCFP et les relations de ce dernier avec BV-Plus.

4.5.4 Caisse fédérale de pension (CFP)

Dans son dernier rapport d'activité (cf. Rapport sur la haute surveillance financière au sein de la Confédération 1998, partie I, ch. 464), la Délégation des finances a conclu en constatant que des progrès avaient été réalisés dans la mise en œuvre de la CFP, progrès qui devaient être encore confirmés. Il est vrai que depuis les comptes de 1987, la situation désordonnée de la caisse a entraîné des remarques comminatoires de la part de la Délégation des finances et le refus par le Contrôle fédéral des finances (CDF) de certifier la régularité des comptes de celle-là. De son côté, sur proposition de la Délégation et des commissions des finances, le Parlement a, pour la 4^e fois de suite, refusé d'approuver les comptes de la CFP à la fin 1997.

La situation a enfin changé avec les comptes pour l'année 1998. En effet, la société fiduciaire chargée par le CDF de réviser les comptes de la CFP a rendu un rapport plus positif, que le CDF a fait sien. C'est ainsi que, pour la première fois depuis 10 ans, le CDF a pu recommander d'approuver les comptes de la CFP pour 1998 avec toutefois des réserves.

Selon la fiduciaire, les comptes annuels, la gestion et les placements ainsi que les comptes de vieillesse de la CFP sont conformes à la loi, aux statuts et aux règlements mais des réserves relatives à la conformité avec les normes légales de la gestion et à la présentation des comptes annuels portent sur les questions suivantes:

1. Les créances de 185,2 millions de francs portées au bilan contiennent des créances non confirmées envers la Confédération et d'autres employeurs y compris l'engagement découlant de l'incorporation des allocations de renchérissement dans les rentes. Ces créances doivent être considérées comme des charges anciennes (Altlasten). Les montants concernent principalement le volume des transactions des années 1993 à 1997, pour une partie desquelles une correction de 20 millions de francs a été constituée. La fiduciaire n'est toutefois pas en mesure de se prononcer objectivement sur l'exactitude du montant de la correction effectuée.
2. Les comptes bloqués de la CFP auprès de la Confédération, s'élevant à un montant de 162,8 millions de francs, n'ont pas été justifiés. Ils figurent dans les comptes de la Confédération. Il en va de même du montant de 8,3 millions de francs de la caisse des déposants, présenté au passif du bilan. Il n'a pas été possible à la fiduciaire de chiffrer le montant d'une correction éventuelle.
3. L'exactitude de la réserve mathématique de 38,4 milliards de francs, du découvert technique de 9,9 milliards de francs et des comptes de vieillesse, dépendent de données actuarielles complètes et correctes. Au 31 décembre 1998, la CFP a, pour la première fois, justifié le nombre de personnes assurées et de rentiers. Les autres données ont également pu être justifiées, à l'exception des dates d'entrées non correctes d'environ 7000 assurés.

4. L'incertitude relative à l'exactitude des données individuelles nécessite la mise à jour systématique des dossiers et des données. La CFP a vérifié environ 28 000 dossiers en 1998 et prévoit de contrôler les 90 000 dossiers restants jusqu'à la fin du premier semestre de l'an 2000. Ce contrôle se fera manuellement pour 30 000 dossiers et sur la base de procédures automatisées pour 60 000 dossiers. Une extrapolation prudente des erreurs constatées lors de la mise à jour des dossiers Swisscom laisse pronostiquer une adaptation de l'ordre de 1,5 pour cent sur la réserve mathématique et le découvert technique des assurés actifs. Une constatation définitive n'est objectivement pas possible avant la fin des contrôles des dossiers. Une éventuelle différence n'est toutefois pas relevante, eu égard à la prise en compte d'autres éléments plus importants dans le calcul actuariel. C'est pourquoi, la fiduciaire estime que la réserve mathématique et le découvert technique sont présentés d'une manière raisonnablement correcte au 31 décembre 1998.
5. La mise en place d'un système de contrôle interne efficace et orienté sur la détection d'erreurs n'a pas été réalisée intégralement en 1998, comme cela avait été prévu initialement, la priorité ayant été accordée à la détection et à la correction systématique d'erreurs. Par contre la CFP a amélioré le système SUPIS, en y ajoutant le système de support auto-développé PLUS. Pour la première fois, elle a ainsi été en mesure de rendre plausible l'exactitude des informations des comptes annuels au 31 décembre 1998. Lors de la révision, il n'était pas encore possible de se prononcer sur la durabilité de cette combinaison des deux systèmes. C'est pourquoi, le risque persiste que d'autres erreurs liées aux comptes annuels n'aient pas encore été détectées. Compte tenu de la complexité et de l'envergure des opérations, la fiduciaire estime que ce nouveau système de contrôle n'est pas approprié à long terme. Toutefois, il peut servir efficacement pour une durée limitée et à court terme.

En dépit des réserves relatives à la tenue régulière de la comptabilité, la fiduciaire a recommandé d'approuver les comptes annuels 1998. Elle estime en effet que ces comptes annuels présentent la situation financière réelle malgré des incertitudes dans les réserves. Les défauts existant encore ne mettent en péril ni le but de la prévoyance, ni l'accomplissement des prestations réglementaires, à l'exception de l'émission régulière de certificats d'assurance. Enfin l'élimination des défauts résiduels, principalement dans le cadre de la vérification des données et des dossiers des assurés, ainsi que l'exécution future irréprochable des tâches quotidiennes font l'objet d'une planification détaillée. Le renforcement du système de contrôle interne, basé sur le système SUPIS/PLUS, est soumis à des mesures adéquates. Des ressources appropriées ont été consacrées à ces projets.

Lors d'un entretien avec la Délégation des finances, le Chef du Département fédéral des finances a insisté sur le travail énorme accompli depuis l'année précédente par les collaboratrices et les collaborateurs de la CFA et par sa direction, ainsi que sur les progrès substantiels réalisés. Il considère que l'approbation des comptes par le CDF, avec certes cinq réserves, constitue une avancée remarquable. Par ailleurs, cette approbation a des conséquences psychologiques favorables sur le personnel de la CFA, qui n'a pas compté ses heures supplémentaires pour arriver au résultat. La poursuite de l'assainissement de la caisse sera réalisée dans un projet intitulé «Radikal». D'ores et déjà, des mesures sont prévues ou sont déjà mises en œuvre pour pallier aux cinq réserves faites par la fiduciaire. Ainsi, d'ici fin 1999, deux tiers des positions des postes créances devraient être réglés. De même, d'ici fin 2000, la

réserve relative à la non-justification des comptes bloqués pourrait être éliminée. L'élimination définitive des incertitudes relatives à la réserve mathématique pourra intervenir après le règlement des dossiers en souffrance. Mais au préalable, il sera nécessaire d'engager des ressources supplémentaires pour régler ces dossiers d'ici le milieu de l'an 2000. Il s'agira ensuite de consolider le système interne de contrôle. Enfin, l'amélioration de la qualité des données exigera une stabilisation du système SUPIS, lequel sera remplacé par la suite, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la Caisse fédérale de pensions.

Cela étant, il convient de relever que la recommandation en vue de l'approbation des comptes annuels 1998 n'inclut pas les chiffres des quatre années précédentes, qui n'ont pas été approuvés par le Parlement. En effet, la CFP n'est pas en mesure d'instaurer les conditions-cadres nécessaires à une approbation, avec effet rétroactif, des comptes annuels de 1994 à 1997. La fiduciaire estime également qu'il n'est pas possible d'améliorer la présentation de ces comptes annuels de manière substantielle.

La Délégation des finances a décidé de suivre l'avis du CDF et de recommander aux commissions des finances de faire de même. C'est ainsi que, durant la session d'été 1999, pour la première fois depuis cinq ans, le Parlement a pu approuver les comptes de la CFP pour l'année 1998 avec les cinq réserves ci-dessus.

La révision des comptes 1999 de la CFP, qui sera confiée désormais officiellement à une fiduciaire, conformément à l'art. 63, al. 1, des statuts de la CFP, entrés en vigueur le 1^{er} juillet 1999, devra encore confirmer les progrès réalisés et le retour à une situation définitivement ordonnée pour la fin de l'année 2000.

4.5.5 Questions à résoudre pour le nouvel Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL)

A l'occasion de son rapport d'activité pour 1997 (cf. Rapport sur la haute surveillance financière au sein de la Confédération 1997, partie I, ch. 461), la Délégation des finances a fait état de la réorganisation du domaine des constructions de la Confédération, sujet qu'elle avait examiné dans le cadre d'une inspection.

Depuis le 1^{er} janvier 1999, le domaine des constructions, de la gestion immobilière et des achats de la Confédération présente un nouveau visage. Le nouvel Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) est entré en service. A la même date, les organes du domaine des EFP ont pris la responsabilité de leurs constructions et immeubles alors qu'au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), les structures intéressées sont adaptées pour tenir compte des exigences de la réorganisation.

Par arrêté du 27 mars 1997, le Conseil fédéral avait pris la décision de principe – dans le cadre de la réforme du Gouvernement et de l'administration – de diviser le domaine des constructions et de la gestion immobilière en les trois secteurs civil, militaire et domaine des EPF, ainsi que de réunir au secteur civil l'Office central fédéral des imprimés et du matériel (OCFIM).

Sur la base d'une analyse détaillée des processus, les idées maîtresses d'une solution optimisée ont été élaborées et approuvées par le Conseil fédéral le 19 décembre

1997, puis mises en œuvre jusqu'à fin 1998. Quelque 770 collaboratrices et collaborateurs ont dû postuler pour obtenir un poste de travail dans l'une des nouvelles organisations. En raison de l'optimisation des processus et des structures, une économie en matière de personnel de l'ordre de 18 pour cent peut être réalisée, sur la base des départs naturels et de mises à la retraite anticipées dès l'âge de 60 ans, jusqu'en l'an 2003.

Le nouvel OFCL subordonné au Département fédéral des finances est responsable de la gestion immobilière (bâtiments, constructions, exploitation et entretien) pour l'administration fédérale civile ainsi que de la gestion du matériel et des achats (publication fédérales, mobilier, matériel de bureau, bureautique et moyens informatiques) pour toute l'administration fédérale. Il a en outre la direction des opérations en matière de mesures de coordination de tous les organes de la construction et de l'immobilier de la Confédération.

Au DDPS, les structures de l'Etat-major général (Groupe de la planification, Division immobilier militaire) et du Groupement de l'armement (Office fédéral du matériel d'armée et des constructions), sont adaptées aux nouveaux processus pour être responsables de toutes les constructions et de tout l'immobilier militaire.

Dans le domaine des EPF, de nouveaux organes ont vu le jour aux niveaux du Conseil des EPF (organe spécialisé Constructions et informatique, Service des immeubles), des EPF de Zurich et Lausanne (deux centres Constructions et exploitation) ainsi que des instituts de recherches (un centre Constructions). Ils assument la gestion de toutes les constructions et de tout le parc immobilier du domaine des EPF.

La Délégation des finances a examiné la nouvelle structure de l'OFCL qui regroupe l'ancien office des constructions fédérales, le Centre de coordination des constructions civiles, la Division des immeubles de l'Administration fédérale des finances, la Section des constructions du Département fédéral des affaires étrangères, ainsi que l'OCFIM. C'est ainsi que l'OFCL gère désormais près de 300 projets représentant la somme de 150 millions de francs. Il exploite et entretient environ 2000 ouvrages et bâtiments. Les crédits à cet effet s'élèvent annuellement à 100 millions de francs et les surfaces exploitées atteignent 2 millions de m². Sur le plan de la logistique, l'OFCL s'occupe des biens et services ainsi que des investissements en matière de bureautique, de service graphique et d'informatique pour plus de 300 millions de francs par année.

D'emblée, le nouveau directeur de l'OFCL a souligné que les difficultés de démarrage résidaient dans l'introduction du logiciel standard SAP/R3. Cet état de choses a été confirmé par le Contrôle fédéral des finances (CDF), qui a effectué en septembre 1999 auprès de la Division achats et services graphiques de l'OFCL, un audit de l'application informatique IMAGE SAP R/3. Cette révision a en effet montré des lacunes importantes dans les systèmes de contrôle interne, en particulier dans le traitement des factures des fournisseurs. La paramétrisation du système informatique ne protège notamment pas de manière adéquate les données et ne garantit pas que la séparation des fonctions prévue soit respectée. Cette situation préoccupante dure depuis le début de l'année 1999 et concerne 100 000 factures.

La direction de l'OFCL a déclaré qu'elle partageait les préoccupations du CDF. La situation chaotique à laquelle doit faire face l'OFCL depuis le début, s'explique notamment par l'attention insuffisante apportée aux processus logistiques, par l'absence du concepteur informatique lors de la définition de ces processus – lesquels n'ont donc pas pu intégrer les fonctionnalités du système SAP R/3 – et enfin

par la complexité de l'intégration dans une administration publique d'un produit standard destiné à l'économie privée. Les lacunes relevées par le CDF ont été traitées dans le cadre du projet de réorganisation en cours. Des concepts doivent être établis puis mis en place pour le 1^{er} mai 2000.

Le nouvel inspectorat des finances, institué à la demande de la Délégation des finances et nommé depuis le 1^{er} novembre 1999, est étroitement associé à la mise en place d'un système de contrôle interne efficace. La direction de l'OFCL a transmis par ailleurs au CDF la liste des mesures immédiates prises pour remédier aux lacunes constatées dans la gestion des droits d'accès au système SAP R/3. Il est, à ce titre, essentiel que le centre de compétences SAP (CCSAP) de l'Office fédéral de l'informatique et des télécommunications apporte son plein soutien à la correction des lacunes relevées.

Le CDF vérifiera dans le courant de l'an 2000 la mise en œuvre et l'efficacité des mesures correctives adoptées.

Enfin, la Délégation des finances a signalé à l'OFCL les corrections à son avis trop nombreuses que le CDF devait apporter aux calculations des subventionnements pour des investissements. Elle estime que tout doit être mis en œuvre pour réduire le nombre des erreurs qui se produisent dans ce domaine.

4.6 Département fédéral de l'économie

4.6.1 Inspection auprès de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT)

La Délégation des finances, section 2, s'est rendue à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) pour une première inspection, le 17 août 1999. Le nouvel office, créé en 1998, doit sa naissance à la réforme du gouvernement et de l'administration. Il est compétent pour les domaines de la formation professionnelle, des hautes écoles spécialisées ainsi que de la recherche et de la promotion des technologies à caractère économique. La Délégation des finances a pris connaissance de la nouvelle organisation de l'OFFT. Elle s'est réjouie de constater que celle-ci a permis d'aplanir la verticalisation très marquée des structures d'organisation. Elle s'est en outre félicitée que la réforme ait amélioré les compétences de résolution de problèmes, mettant l'OFFT en mesure d'aborder des questions de fond de manière plus ciblée.

Le budget de 700 millions de francs et le grand nombre de paiements de transfert effectués par l'OFFT commandent une gestion particulièrement cohérente et contrôlée des subventions. Aussi, la Délégation des finances a-t-elle recommandé à cet office d'instituer un contrôle financier interne, qui soit en mesure de suivre les subventions accordées jusqu'à leurs destinataires et d'examiner leur utilisation conformément aux objectifs. Par exemple, il y a lieu de contrôler en permanence les subventions forfaitaires aux coûts de surface accordées pour les bâtiments de formation professionnelle. La qualité des décisions relatives aux subventions de l'OFFT doit encore être améliorée.

Plus la Confédération fera valoir ses compétences régulatrices dans le domaine de la formation professionnelle, plus on attendra d'elle qu'elle s'engage financièrement. Selon un groupe d'experts de la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP), sa participation, qui est de 20 pour cent aujourd'hui, devrait passer à 30 %.

Une telle charge supplémentaire ne peut être assumée que dans le cadre de la nouvelle péréquation financière. Si la Confédération s'engage davantage, les cantons pourraient être tentés de réduire leurs contributions, ce qui va à l'encontre du processus de réforme dans le domaine de la formation professionnelle.

La Délégation des finances recommande à l'OFFT de veiller à ce que les moyens financiers réservés à la réforme des hautes écoles spécialisées (HES) soient utilisés strictement pour mettre en œuvre de façon systématique et efficace les objectifs de la Confédération. Dans le cadre de l'offensive de formation, le renforcement personnel de la Commission fédérale des HES, en tant qu'organe de direction indépendant soustrait aux pressions, revêt une grande importance. Cette commission a pour tâche prioritaire d'améliorer l'efficacité des HES et d'accélérer la création de centres de compétences et de pôles de formation. Il existe à ce propos un grand besoin de rattrapage dans les sept régions HES.

Le 7 octobre 1999, le Parlement a approuvé un nouveau crédit d'engagement de 320 millions de francs pour la période de 2000 à 2003, destiné à financer l'activité de la Commission pour la Technologie et l'Innovation (CTI). La CTI encourage la valorisation de nouvelles technologies et connaissances en des produits commerciaux prometteurs; les petites et moyennes entreprises surtout profitent de la coopération dans le cadre de projets CTI. Les nouveaux crédits approuvés serviront en priorité à financer le développement de compétences spécifiques dans le domaine de la recherche et du développement orientés applications au sein des HES.

La réforme des HES doit être poursuivie et menée à terme avec constance, notwithstanding les résistances opposées par les régions abritant déjà des écoles techniques supérieures et leur corps enseignant. L'OFFT doit faire preuve de fermeté à l'égard des cantons qui freinent la réforme. Il est primordial que les subventions fédérales soient engagées selon des critères qualitatifs dans des prestations qui favorisent le processus de formation des compétences et des pôles spécialisés.

4.6.2 Expo

Au cours de l'année sous revue, la surveillance financière de l'Expo a retenu l'attention de la Délégation des finances dans une mesure toute particulière. En 1998, elle avait rendu compte des possibilités de surveillance restreintes des commissions de contrôle, étant donné que la responsabilité financière incombait alors principalement à l'Association de droit privé Expo 2001. Certes, le Contrôle fédéral des finances (CDF) avait pu examiner les comptes de l'association et apprécier si les moyens engagés par la Confédération et les cantons étaient utilisés conformément aux objectifs. Il avait d'ailleurs pour l'essentiel confirmé la tenue correcte des comptes, mais relevé des faiblesses dans le système de contrôle interne.

La situation financière de l'Expo s'est gravement détériorée pendant l'année sous revue. Dans son rapport de révision de 1998 déjà, le CDF avait signalé que le budget présenté ne contenait pratiquement plus de réserves. Lors de diverses discussions avec les chefs du Département fédéral de l'économie (DFE) et du Département fédéral des finances (DFF), il s'est avéré que les budgets de la direction de l'Expo reposaient sur des bases instables. Le 13 août 1999, le comité stratégique de l'Expo don-

nait mandat à l'entreprise Hayek Engineering de réaliser une étude sur la situation de l'Expo.

Au vu de cette étude externe, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que l'exposition nationale projetée ne pourrait être réalisée sans un crédit supplémentaire de 250 millions de francs. Suite à quoi, il soumit au Parlement, le 8 octobre 1999, un message concernant un crédit additionnel pour l'exposition nationale (99.081). L'octroi de ce crédit fut lié à la condition que les milieux économiques participent à raison de 380 millions de francs, et que la direction de l'Expo dégage 290 millions de francs par des redimensionnements et des contributions de tiers. Le présent rapport apporte des informations supplémentaires sur l'approbation par la Délégation des finances (ch. 23) d'un crédit provisoire de 50 millions de francs et d'un crédit additionnel urgent de 20 millions de francs en faveur de l'Expo.

La Délégation des finances a pris acte du fait que le rapport Hayek a été plus critique quant au controlling et aux adjudications que les rapports de révision antérieurs du CDF. Comme cela s'est déjà vérifié dans d'autres cas où il y a eu décentralisation de tâches fédérales, l'Association Expo a eu tendance à tenir le CDF à l'écart du flux des informations importantes. Pour ne donner qu'un exemple: pendant longtemps, le CDF n'a pas eu accès aux procès-verbaux de la direction de l'Expo. Par ailleurs, les sociétés de révision privées sollicitées avaient certifié à l'association, en mars 1999 encore, que la surveillance financière n'avait pas à prendre d'autres mesures. Il a été difficile pour le CDF de remettre en cause les résultats positifs de sociétés de révision réputées.

Le 26 janvier 2000, le Conseil fédéral a décidé de débloquent le crédit additionnel pour l'exposition nationale, se prononçant ainsi en faveur de la réalisation d'Expo.02. Le DFE est invité à soumettre au Conseil fédéral, jusqu'à fin février 2000, un projet de message pour une garantie de déficit supplémentaire en faveur d'Expo.2. Le comité directeur d'Expo.02 quant à lui remit au Conseil fédéral un rapport circonstancié sur ses travaux des derniers mois. Après examen approfondi de ce rapport, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que les conditions pour le versement du crédit additionnel étaient remplies, bien que la direction y annonce une garantie de déficit supplémentaire de 320 millions de francs, ce qui porte à 700 millions de francs l'engagement total de la Confédération. Le DFE et le DFF ont été chargés de négocier avec les cantons et communes directement concernés sur leur participation à la garantie de déficit.

Conformément à l'art. 4 de l'arrêté fédéral du 16 décembre 1999 concernant un crédit additionnel pour l'exposition nationale, la direction doit faire rapport chaque trimestre à la Délégation des finances et au CDF sur l'avancement des opérations, les adjudications et la situation financière. Le CDF et les commissions de contrôle internes doivent avoir un accès illimité aux documents et informations pertinents de l'association.

4.6.3 Révision de l'assurance-chômage (AC)

La Délégation des finances a fait rapport à intervalles réguliers ces dernières années au sujet de questions financières liées à l'assurance-chômage. En 1997, elle a traité d'un cas de malversation ainsi que des coûts administratifs de l'office de compensa-

tion mis à charge du fonds de compensation (ch. 472). Lors d'une visite d'inspection en 1998, la Délégation des finances a approfondi les thèmes du contrôle financier et des coûts administratifs, ainsi que de l'efficacité des offices régionaux de placement (ORP) (ch. 471). Pendant l'année sous revue, elle a pris acte du retard de la clôture des comptes 1997 du fonds de compensation de l'assurance-chômage, et a exprimé son mécontentement à ce sujet. Elle s'est également penchée sur le mandat de prestations accordé aux ORP et aux services de logistique des mesures de marché du travail (LMMT).

S'agissant de l'efficacité des ORP, une étude externe a tiré des conclusions dans l'ensemble positives. Avec les ORP, la Suisse disposerait désormais d'institutions professionnelles de placement au niveau régional. Les clients des ORP seraient en majorité satisfaits des prestations offertes. Mais les auteurs ont également relevé un potentiel d'optimisation dans les domaines du conseil professionnel, du placement et du suivi des personnes en quête d'emploi. La Délégation des finances a pris connaissance du fait que le mandat de prestations tel qu'il existe entraînera une réduction du personnel des ORP en rapport avec la baisse du nombre de chômeurs. La réglementation quelque peu confuse des compétences entre Confédération et cantons – les collaborateurs des ORP sont engagés par les cantons mais payés par le fonds de compensation de l'AC – rend très difficile un contrôle objectif des dépenses par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Comme il ressort du tableau 6, les coûts administratifs afférents aux ORP, LMMT et offices cantonaux se sont élevés en 1999 à près de 7 pour cent des dépenses de l'assurance-chômage. Faute d'une comptabilité par projet faisant état de toutes les mesures promises mais non encore décomptées, le CDF n'a pas été à même d'apprécier le caractère correct et conforme au droit des coûts de ces instances exécutives et des mesures collectives de marché du travail (dépenses en 1997: 383 millions francs).

Tableau 6

Principales données de l'assurance-chômage

	1997	1998 ¹	1999 ²	2000 ³
Taux de chômage	5,2	3,9	2,7	2,3
Nombre de chômeurs	188 304	139 660	98 602	83 000
Allocations de chômage (en mio. de fr.)	4 792	3 781	2 815	2 406
Autres dépenses (en mio. de fr.)	3 653	2 785	2 635	2 218
pour les ORP et les LMMT (en mio. de fr.)	340	355	402 ⁴	325 ⁴
Total des dépenses (en mio. de fr.)	8 445	6 566	5 450	4 624
Produit (en mio. de fr.)	6 162	6 233	6 357	6 452
Résultat (en mio. de fr.)	-2 283	-333	907	1 828
Prêts fin d'année (en mio. de fr.)	8 200	8 800	7 800	6 100

¹ Chiffres provisoires; les comptes n'ont pas encore été approuvés par le Conseil fédéral
² Extrapolation; les comptes 1999 ne sont pas encore prêts
³ Budget
⁴ Dès 1999; chiffres ORP/LMMT/offices cantonaux

Lors du traitement du budget 2000, les commissions financières ont fait savoir qu'elles aimeraient recevoir, à l'avenir, en même temps que le budget et le compte d'Etat, un état des lieux de la situation financière de l'assurance-chômage selon le modèle du tableau 6. S'agissant d'approuver des prêts et des contributions fédérales

à l'assurance-chômage, il est en effet capital pour le Parlement d'avoir connaissance des principaux chiffres relatifs à l'assurance-chômage et de l'état du fonds de compensation.

La Délégation des finances a notamment aussi critiqué la clôture tardive des comptes du fonds de compensation de l'assurance-chômage. Ce n'est que le 13 décembre 1999 que le Conseil fédéral a pu approuver le rapport et les comptes annuels de 1997. La Délégation des finances trouve inadmissible que les comptes d'une branche d'assurance aussi importante, dont les dépenses excèdent les 8 milliards de francs, soient remis avec un retard de deux ans.

L'administration a fait valoir la fulgurante croissance de l'assurance-chômage au cours des dernières années; le développement du controlling n'aurait pu suivre le rythme et la création de structures adéquates aurait souffert des retards. Mais elle a affirmé que des mesures utiles avaient été prises. Elle a encore invoqué la dépendance face aux cantons dans ce domaine, des cantons qui refusent de se faire mettre sous pression pour finir les travaux à temps de leur côté.

Le 21 décembre 1999, le CDF et la Direction du travail du seco ont signé une convention sur la date de la révision, avec les délais à respecter pour les révisions internes et externes. Au cours du 4^e trimestre de l'année suivant l'année comptable, la Délégation des finances et le Conseil fédéral devraient disposer du rapport de révision du CDF sur le fonds de compensation de l'assurance-chômage. Pour l'exercice comptable 2000 et les suivants, il est prévu de réaliser des révisions intermédiaires et de procéder aux contrôles en tenant davantage compte des risques.

La Délégation des finances souligne la nécessité d'un examen indépendant et davantage orienté sur les risques du fonds de compensation de l'assurance-chômage. A cet effet, elle préconise la création d'un organe de contrôle interne qui serait chargé d'exercer son activité de surveillance d'entente avec le CDF.

4.6.4 Promotion des exportations de vin

En 1997 déjà, du fait de leur manque d'efficacité, les subventions destinées à promouvoir l'exportation de vin avaient fait l'objet d'une intervention de la Délégation des finances auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Pendant l'année sous revue, s'appuyant sur un rapport de révision du Contrôle fédéral des finances (CDF), elle a une fois de plus attiré l'attention de l'OFAG sur le niveau de subventionnement élevé des exportations de vin par litre. Comme le montre le tableau 7, le mauvais rapport coûts/bénéfices de la promotion des exportations de vin s'est vérifié en 1999. Les subventions ont été utilisées en particulier pour la publicité, les expositions à l'étranger et les coûts administratifs.

Promotion des exportations de vin suisse¹

	1997	1998	1999	2000
Subventions fédérales en francs	3 000 000	5 050 000	5 500 000	4 510 000
Vin exporté ¹	2	706 624	666 879	
Contribution par litre		7.15	8.24	
Valeur d'exportation en francs		6 934 450	7 367 152	

¹ Exportation de vin en bouteilles uniquement (pour les exportations de vin en fût, il n'existe pas de chiffres suisses)

² Pas de données nuancées disponibles pour 1997 (Suisse, autres origines)

Sur certains marchés, le litre de vin suisse exporté a coûté plus de 14 francs, sans compter que la valeur d'exportation du vin exporté n'a pas de commune mesure avec la subvention.

Dans le contexte des négociations d'Uruguay de l'OMC, la Suisse a dû réduire progressivement ses mesures de protection face à l'importation de vin étranger. Pour compenser un marché indigène décroissant, il est impératif d'ouvrir de nouveaux marchés pour les vins suisses. Les efforts de promotion des exportations devront à l'avenir se concentrer sur l'Allemagne, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Japon. L'économie viticole espère à moyen terme exporter de 5 à 6 millions de litres de vin suisse par an.

La Délégation des finances a constaté que la part de la Confédération à la promotion des exportations a, jusqu'en 1999, largement dépassé les 50 pour cent. Or, l'ordonnance sur l'aide à la promotion des ventes de produits agricoles (RS 916.010), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, limite le montant des prestations fédérales à 50 pour cent (art. 3, al. 1). Le CDF a constaté qu'en 1998 les exportateurs de vin n'avaient versé que 110 000 francs au titre de la promotion de la vente de vin. La Délégation des finances fait montre d'une certaine indulgence envers l'OFAG du fait que, dans la première année suivant l'introduction de la nouvelle législation, il n'est pas possible d'insister strictement sur la participation aux coûts nettement plus élevés de l'économie viticole. L'OFAG a assuré qu'en l'an 2000, les exportateurs de vins contribueraient à raison de 40 pour cent aux coûts de la promotion des ventes de vin. En 2001, les conditions de l'ordonnance devraient être entièrement remplies.

Le rapport coûts/bénéfices est défavorable dans le domaine de la promotion des exportations de vin. On peut se demander si un système de promotion traditionnel des exportations permettra d'atteindre ses objectifs dans des marchés étrangers saturés.

4.7

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

4.7.1

Inspection auprès de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN)

En septembre 1999, la section 2 de la Délégation des finances a procédé à une inspection auprès de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Les thèmes à l'ordre du jour ont été, d'une part, l'organisation interne et la conduite de l'office, d'autre part, divers développements dans la politique énergétique ainsi que le programme des investissements de 1997.

L'OFEN occupe environ 160 personnes dont la moitié travaille à la Division principale de la sécurité des installations nucléaires à Würenlingen. Le budget pour 1999 était de 156 millions de francs. L'office a réorganisé ses structures suite à l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 1999, de la nouvelle loi sur l'énergie. La nouvelle organisation devrait déployer ses effets dès l'an 2000.

La Délégation des finances s'est demandé si l'OFEN ne pourrait pas être dirigé à meilleur compte par une augmentation de l'effectif du personnel, plutôt que de multiplier les mandats donnés à l'extérieur. A cet effet, elle a chargé l'office de dresser un bilan des tâches d'inspection relevant strictement de ses prérogatives et d'évaluer leurs effets sur le besoin en personnel et son attribution. La Délégation des finances s'est encore interrogée sur les possibilités d'économiser par l'intégration des tâches souveraines de l'office dans l'Agence nationale de sécurité qu'il est prévu de créer.

A côté de ces questions relatives à l'organisation interne de l'OFEN, la section 2 s'est également penchée sur diverses questions de politique énergétique. Les principales nouveautés dans la loi sur l'énergie entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1999 concernent le renforcement de la coopération avec des organisations privées et la possibilité d'accorder des crédits globaux aux cantons afin que ceux-ci puissent réaliser leurs propres programmes. La Délégation des finances s'est félicitée du nouvel instrument financier des crédits globaux, qui constitue une réelle décharge pour l'administration par rapport à la pratique de promotion antérieure. Le budget devrait rester sensiblement le même lors du passage de l'un à l'autre.

Dans le contexte des travaux préparatoires en prévision de l'introduction d'une taxe sur l'énergie ou taxe d'encouragement (arrêté sur une taxe d'encouragement) en l'an 2001, l'OFEN prévoyait deux scénarios au moment de l'inspection: en cas de refus de l'arrêté, le programme Energie 2000+ disposerait chaque année de 55 millions de francs; en cas d'acceptation, et selon la version retenue (entre 0,2 et 0,6 centimes par Kilowatt/heure), 300 à 900 millions de francs. D'entente avec les cantons et les milieux spécialisés, l'OFEN était en train de plancher sur des modèles de promotion praticables pour le cas de l'acceptation.

S'agissant de la libéralisation des marchés de l'électricité, la Délégation des finances a pris note de l'attitude réservée du Conseil fédéral quant au financement des investissements non amortissables des producteurs de courant, ainsi que du fait qu'il faisait dépendre sa décision, dans une mesure essentielle, de l'acceptation ou du rejet de la taxe d'encouragement.

En cas d'acceptation de la taxe d'encouragement, la Délégation des finances accordera toute son attention à l'organisation du projet Energie 2000+; elle préconise par ailleurs la mise à disposition suffisamment tôt des ressources en personnel nécessaires. Elle recommande en outre l'institution d'un inspectorat interne permanent⁴.

4.7.2 Nouveau calcul des parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional

La Délégation des finances s'était fixé comme priorité d'examiner de plus près les répercussions financières sur la Confédération des éléments décidés de la réforme du rail. Pendant l'année sous revue, elle s'est penchée plus spécialement sur la question de l'indemnisation des transports régionaux. En 1998 déjà, elle s'était fait une première idée à ce sujet lors d'une inspection auprès de l'Office fédéral des transports (OFT) (voir rapport 1998, ch. 482).

En 1999, s'appuyant sur l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional (OPCTR; RS 742.101.2), le Conseil fédéral a décidé de réviser le calcul de ces parts cantonales pour les années 1999 et 2000. La Délégation des finances a saisi l'occasion de se faire mettre au courant par l'OFT sur les expériences faites avec le nouveau système de l'indemnisation en fonction des coûts non couverts du trafic régional prévus par les entreprises de transports concessionnaires (ETC), ainsi qu'au sujet des flux financiers correspondants.

S'agissant de l'indemnisation des transports régionaux, le système de la couverture de déficit *ex post* a été supprimé le 1^{er} janvier 1996 avec la mise en vigueur de la loi révisée sur les chemins de fer (LCdF). Désormais, les indemnités sont calculées sur la base des coûts annuels planifiés. La Confédération et les cantons commandent les prestations et les offres de transport régional désirées dans le cadre d'une procédure ad hoc. Ont droit à être indemnisées les entreprises dont la comptabilité satisfait aux prescriptions du système comptable d'après OPCTR, qui exige une présentation des comptes par catégories de coûts, avec les coûts non couverts pour chaque catégorie. C'est le Conseil fédéral qui détermine les parts de la Confédération et des cantons, après avoir entendu les cantons. Il est tenu compte principalement de la capacité financière et des conditions structurelles des cantons. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) édicte les prescriptions relatives à la présentation des comptes et en contrôle l'observation.

Dans la phase des offres, les coûts planifiés des ETC sont convertis en comptes de coûts en fonction de la comptabilité analytique de l'année précédente, et rectifiés dans le cadre de négociations entre commettants et fournisseurs. Même si les commandes sont faites en commun, les deux commettants (Confédération et cantons) répondent exclusivement à raison de leurs parts respectives. Une responsabilité conjointe à l'égard des fournisseurs de prestations n'existe pas.

⁴ Vu la taille de l'office, la Délégation des finances n'a pas estimé nécessaire la mise sur pied d'un organe de révision interne au moment de sa visite. Un tel organe existe désormais, mais qui se constitue uniquement ad hoc.

Les prestations sont payées directement par les commettants; il n'y a donc aucun flux de paiements entre la Confédération et les cantons, ni entre les fournisseurs et les commettants. Le montant total des indemnités apparaît uniquement dans les comptes des bénéficiaires. Dans le compte financier de la Confédération, ne figurent au titre des dépenses que sa propre participation, et dans les comptes courants des cantons, leurs parts respectives uniquement. Les subventions payées découlent des offres concrètes et des négociations correspondantes. Il ne s'agit donc pas de calculs normatifs.

La Délégation des finances a demandé à l'OFT des informations plus détaillées sur l'état actuel et les perspectives quant à la validité et la fiabilité des comptes analytiques des bénéficiaires d'indemnités. Selon elle, ces comptes sont indispensables pour déterminer les coûts planifiés, comme base des négociations sur les offres, ainsi que pour le calcul des coûts par catégorie de coûts, en vue de déterminer le niveau de couverture des coûts des lignes individuelles.

S'agissant de la révision des comptes annuels, la Délégation des finances a constaté des progrès: à la fin de 1999, 68 % des comptes de 1998 avaient été révisés, 28 % étaient en train de l'être, pour 4 % qui ne l'avaient pas encore été.

Pour ce qui concerne la détermination des taux de couverture des coûts par ligne, l'OFT a confirmé que ce calcul était théoriquement possible et que des chiffres étaient d'ores et déjà disponibles. L'office doute toutefois de leur utilité pratique dès lors qu'une répartition correcte des produits des transports publics en tant que système global n'est à son avis pas possible.

Vu l'importance politique du thème des indemnités en faveur des transports régionaux, la Délégation des finances a décidé de s'entretenir à ce sujet avec le directeur de l'OFT en l'an 2000 et d'examiner de plus près la procédure sur la base d'arrangements concrets.

4.7.3 Rentabilité de RAIL 2000

Dans le cadre de l'examen approfondi et de la surveillance permanente des finances de la Confédération, la Délégation des finances assume également la haute surveillance permanente des projets d'infrastructure et des projets spéciaux dans le domaine des transports (cf. Rapport annuel 1998, ch. 481). Pour le projet RAIL 2000, 1^{re} étape, elle examine systématiquement le respect des délais et les questions financières sous l'angle de la rentabilité, alors que les commissions de gestion s'occupent des aspects juridiques et organisationnels du projet.

Au cours de l'année sous revue, dans le cadre des rapports sur l'état des travaux, la Délégation des finances a traité du total des coûts escomptés et des étapes critiques du calendrier. Elle s'est concentrée en particulier sur les pronostics de rentabilité.

Rapports sur l'état des travaux

Selon les prévisions des CFF SA, les coûts définitifs de RAIL 2000, 1^{ère} étape, devraient être inférieurs de 1,4 milliards de francs environ au crédit d'engagement approuvé de 7,4 milliards de francs (état du projet et niveau des prix 1993, créances de tiers non comprises). En dépit de cette évolution réjouissante, la Délégation des finances n'en a pas moins relevé un certain nombre de points critiques. Il s'agit notamment du problème de l'observation des délais pour le nouveau tracé Mattstetten–Rothrist et de retards en partie importants dans les procédures d'approbation des

plans concernant le nœud ferroviaire de Zurich. Avec le redressement de la conjoncture dans le domaine de la construction, et vu l'écart se creusant entre le développement du niveau des prix dans le secteur de la construction et l'indice zurichois pour la construction de logements, la prudence demeure de mise quant aux effets du renchérissement sur la facture finale.

Au cas où le projet coûterait effectivement moins que le montant devisé, se pose la question de principe de l'utilisation de la différence. A plusieurs reprises déjà, la Délégation des finances a insisté pour que les coûts plus avantageux découlant des adjudications ne soient pas prétexte à des réalisations supplémentaires. Ces économies doivent impérativement servir à réduire les coûts globaux. Un crédit approuvé doit être considéré comme un plafond à ne pas dépasser, et non pas comme un montant à dépenser à tout prix. Dans ce sens, il importe de s'opposer fermement à toute tentative de reporter les éventuels montants restants de la 1^{ère} étape sur la 2^e étape.

Sous la pression des délais, les CFF SA ont dû, en prévision d'Expo.01, opter pour des solutions d'urgence coûteuses pour la construction de certaines infrastructures. Cela étant, la Délégation des finances a décidé d'analyser les conséquences du report d'une année de l'exposition nationale sur les coûts et les délais du projet RAIL 2000.

Rentabilité

En 1998, lors d'une discussion avec le secrétaire général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le directeur de l'Office fédéral des transports (OFT), la Délégation des finances avait constaté avec inquiétude une détérioration de la rentabilité de RAIL 2000, 1^{re} étape, comparée à un rapport du Conseil fédéral de 1994 (Rapport annuel 1998, ch. 491, RAIL 2000). Elle a demandé une analyse approfondie des causes, l'introduction de mesures adéquates de redressement ainsi que l'adaptation du compte de rentabilité aux nouvelles réalités.

Selon les calculs les plus récents de l'OFT de 1999, la rentabilité s'est améliorée de 143 millions de francs. Mais en termes absolus, le résultat demeure négatif.

Tableau 8

Compte de rentabilité (montant arrondi, en millions de francs)	Couverture en fonction des produits escomptés	Coûts fixes pour l'entretien des infrastructures	Frais financiers des infrastructures selon le volume d'investissement	Résultat
Rapport du Conseil fédéral de 1994 (investissement: 7,4 milliards)	151	30	460	-339
Rapport des CFF et de l'OFT de 1998 (investissement: 6,9 milliards)	93	80	402	-389
Actualisation de 1999 sans <i>sunk costs</i> * (investissement: 5,9 milliards)	93	68	344	-319
Actualisation de 1999 avec <i>sunk costs</i> (investissement: 4,3 milliards)	93	68	251	-226
* coûts irrécupérables				

L'amélioration de la situation à -226 millions de francs est due, d'une part, à l'adaptation des bases méthodologiques, qui a induit une baisse de la contribution de couverture, et de l'autre, à la réduction du montant total des investissements de 7,4 à 5,9 milliards de francs, qui se reflète dans la diminution des coûts fixes et des frais financiers entre 1998 et 1999 (sans assainissement des investissements).

Par ailleurs, en vertu d'un ancien mandat de prestations de la Confédération, un montant total de 1,59 milliard francs a été imputé sur les finances fédérales en faveur des CFF jusqu'à la fin de 1997. Ces coûts représentent l'assainissement des investissements. Avec le paiement intégral de ces coûts par la Confédération, les coûts financiers amortissables de RAIL 2000 se réduisent de 251 millions de francs supplémentaires.

Depuis 1998, les CFF doivent servir la totalité des intérêts sur le quart des prêts consentis par la Confédération et rembourser intégralement cette part. Or, la Délégation des finances a constaté que la part des CFF est inférieure à 25 %, dès lors qu'elle est calculée sur un volume d'investissement réduit de 4,3 milliards de francs (vu les coûts abaissés).

Au total, les CFF prennent en charge 130,75 millions de francs (dont une participation fixe aux coûts de 68 millions de francs et une part aux coûts financiers de 62,75 millions de francs). Comparé à la contribution de couverture escomptée de 93 millions de francs, il en résulte, pour un intérêt de 5 pour cent et un amortissement sur 40 ans, un défaut de couverture annuel de 37,75 millions de francs, qui diminue à 22,6 millions de francs pour un intérêt de 4 % et une durée d'amortissement de 60 ans. Ces calculs n'incluent pas les quelque 200 millions de francs de dettes supplémentaires figurant dans le compte de rentabilité le plus récent. Ces dettes sont dues à l'activation et au service de l'intérêt sur les intérêts des prêts, ainsi qu'aux risques de coûts susceptibles de découler à moyen terme du redressement conjoncturel du secteur de la construction.

En tant qu'organe de contrôle direct, l'OFT estime que les mesures prises dans le domaine des gains de productivité concernant les coûts de production variables, les coûts fixes pour le matériel roulant ainsi que les coûts fixes pour l'entretien des infrastructures, permettront de réaliser les objectifs visés. Il estime encore que les risques en termes de coûts liés aux adjudications devraient être faibles dans la mesure où les engagements ont déjà été pris pour la plupart des projets.

En dépit d'un compte de rentabilité actualisé, la Délégation des finances constate que la rentabilité de RAIL 2000 n'est pas encore ce qu'elle devrait être. Le défaut de couverture annuel effectif demeurera négatif à moins de contre-mesures ciblées. En outre, elle insiste sur le fait que les comptes de rentabilité sont certes utiles, mais qu'il s'agit d'analyses qui reposent pour l'essentiel sur des hypothèses.

La Délégation des finances suivra l'évolution de la situation en l'an 2000 et poursuivra la discussion avec les responsables.

4.7.4 Rapport final relatif à la surveillance financière du tunnel Vereina

Depuis le début, la Délégation des finances suit de près la réalisation du projet Vereina. Elle a fait part régulièrement de ses constats et commentaires aux commissions des finances dans ses rapports annuels, la dernière fois dans le rapport annuel de 1998 (ch. 481).

Elle y retenait en particulier que, vu le bon déroulement du projet, qui permettra la réalisation du tunnel dans les délais et en respectant les coûts, elle défendait un assouplissement de la pratique actuelle de l'Office fédéral des transports (OFT) dans les domaines où les RhB veulent réaliser des mesures propres à améliorer manifestement et notamment l'exploitation, la rentabilité et/ou la sécurité. Diverses positions complémentaires qui avaient été précédemment bloquées sont concernées. Les RhB pourront présenter leurs demandes correspondantes à l'OFT jusqu'à une année suivant la mise en service.

La Délégation des finances a pris connaissance du fait que, à la fin juin, l'OFT a fait des provisions de 7,5 millions de francs (fin 1998: 3 millions de francs) pour des positions complémentaires dans le sens d'une planification prévoyante. Il s'agit en l'espèce de l'éclairage du tunnel, de réserves générales pour la couverture de coûts supplémentaires imprévisibles jusqu'à la mise en service, de réserves pour les mesures nécessaires dans l'année suivant la mise en exploitation et pour l'installation d'un système d'alarme dans les trains pour voyageurs. D'autres points attendent encore d'être clarifiés entre l'OFT et les RhB, notamment la distinction entre les adaptations d'infrastructures financées par le crédit Vereina et les travaux d'entretien qui ne le sont pas.

La Délégation des finances continue d'insister sur le fait que les crédits ne doivent pas être systématiquement utilisés jusqu'au dernier centime, en réalisant le plus grand nombre possible de «positions complémentaires», qui correspondent en fait pour la plupart à des positions qui avaient été éliminées de la planification roulante. Elle a rappelé que le solde de crédit provient surtout des dépenses moins élevées au titre de la réserve de géologie. Elle a également plaidé pour que les coûts de l'inauguration officielle se situent dans les limites du raisonnable.

En attendant le rapport final de l'administration sur les coûts effectifs du projet de la Vereina, on peut partir du total des crédits approuvés, y inclus les contributions de renchérissement (en millions de francs, arrondi):

Tableau 9

	Confédération 85 %	Canton 15 %	Total 100 %
AF du 18.12.86 (niveau des prix 1985)	457.00	81.00	538.00
AF du 1.6.94 (niveau des prix 1985)	28.00	5.00	33.00
Crédit (niveau des prix 1985)	485.00	86.00	571.00
ACF du 7.5.97, contributions de renchérissement 1 ^{ère} tranche	170.00	30.00	200.00
ACF du 1.12.99, contributions de renchérissement 2 ^e tranche	34.85	6.15	41.00
Total des contributions de renchérissement	204.85	36.15	241.00
Total des crédits approuvés	689.85	122.15	812.00

La deuxième tranche des contributions de renchérissement, décidée par le Conseil fédéral le 1^{er} décembre 1999, sera financée à raison de 5,05 millions de francs par les intérêts réalisés sur le compte de construction, les 29,8 millions de francs restants étant imputés sur le compte financier de la Confédération.

A la fin du 3^e trimestre de 1999, des contributions pour un montant total de 738,4 millions de francs (Confédération 627,3 millions de francs, canton 111,1 millions de francs) ont été versées. Les coûts se sont montés à 739,6 millions de francs d'après les montants décomptés. La différence entre les contributions et les coûts est couverte par les avoirs d'intérêts.

Par rapport au niveau des prix de 1985, le renchérissement s'est monté à 42,7 pour cent. Réparti sur les types de renchérissement, on obtient le tableau suivant (montant arrondi, en millions de francs):

Tableau 10

Type de renchérissement	Explication	Total
Renchérissement gris ou indexé	Changement de prix entre le devis et l'adjudication	118.00
Renchérissement contractuel ou effectif	Changement de prix pendant la phase de réalisation des mandats individuels	103.30
Total du renchérissement		221.30

La nouvelle ligne de la Vereina a été officiellement inaugurée le 19 décembre et ouverte au trafic ferroviaire, quelque peu en avance sur le calendrier. Etant donné que les pronostics en termes de coûts d'ici la fin 1999 partent encore et toujours d'une utilisation non exhaustive des crédits approuvés, la Délégation des finances s'est demandée dans quelle mesure elle s'occuperait encore du projet en l'an 2000. Ré-

flexion faite et compte tenu des points susmentionnés, elle a décidé de suivre le projet jusqu'à la remise du décompte final.

4.7.5 Introduction de crédits d'engagement pour des programmes pluriannuels de construction de routes

Lors de sa sixième séance ordinaire de 1999, la Délégation des finances a traité du rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) portant sur l'examen du secteur des crédits d'investissement mené auprès de l'Office fédéral des routes (OFROU).

Elle a constaté qu'il n'existe pas de crédits d'engagement pour les investissements dans le domaine de la construction des routes, alors même que les projets s'étendent sur plusieurs années. Le rapport du CDF a été l'occasion pour la Délégation d'approfondir la question des crédits d'engagement pour les projets routiers. Elle est arrivée à la conclusion que, dans l'intérêt d'une meilleure gestion des crédits, il serait judicieux d'introduire de tels crédits pour ces projets. La pratique actuelle d'approbation annuelle des crédits de paiements a pour effet, vers la fin de l'année, d'inciter à la dépense, dès lors que les crédits de paiement ne sont pas automatiquement reportés.

A ce propos, la Délégation des finances a pris acte de l'avis divergent de l'Administration fédérale des finances. Celle-ci estime qu'un changement ne s'impose pas pour l'instant; elle aimerait examiner cette question dans le cadre de la nouvelle péréquation financière seulement.

La Délégation quant à elle défend l'opinion que l'introduction préalable de crédits d'engagement pour les projets routiers n'aura pas d'effets négatifs sur la nouvelle péréquation financière.

Vu ce qui précède, la Délégation des finances a proposé, par courrier du 26 novembre 1999 adressé au Département fédéral des finances, l'introduction de crédits d'engagement pour les projets routiers s'étendant sur plusieurs années. Ces crédits devraient être fixés pour deux à trois ans, avec les programmes de construction.

4.7.6 Déroulement financier des projets de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP)

Se basant sur une inspection de la section 2 de la Délégation des finances en 1998 ainsi que sur les rapports du Contrôle fédéral des finances (CDF), la Délégation des finances a constaté que, dans deux cas au moins (en l'occurrence les projets «Année européenne de la conservation de la nature AECN 95» et «Inventaire des voies de communication historiques de Suisse IVS»), l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) s'est rendu coupable de dépassements massifs des budgets et des délais initialement fixés, pour cause de mauvaise gestion de projets.

A l'époque, la Délégation des finances avait critiqué la gestion déficiente des projets. Elle a donc décidé d'examiner de plus près cette question en 1999. Ce faisant,

elle a constaté, entre autres, l'absence de structures adéquates et un manque de cohérence en ce qui concerne la surveillance de l'utilisation des crédits globaux accordés aux cantons. Dans ce domaine également, la Délégation des finances attend de l'OFEFP qu'il introduise des mesures de contrôle plus sévères et veille à leur mise en œuvre. Elle a encore constaté que l'OFEFP n'a pas de concept en matière de contrôle de gestion; l'office contrôle l'utilisation des moyens de la Confédération et le respect des bases légales spécifiques par les cantons en procédant par sondages. La Délégation des finances estime que l'office devrait examiner l'usage et les effets des moyens engagés par la Confédération en collaborant avec le CDF, et a exigé un renforcement du controlling.

Suite à ses critiques, l'OFEFP a entrepris plusieurs démarches pour améliorer sa gestion de projets. Différents contrôles de résultats ont été prévus concernant l'utilisation des crédits globaux, ainsi que plusieurs inspections sur place (1999: 7 cantons, 2000: 9 cantons).

Par ailleurs, l'office a édité un manuel sur le déroulement de projets, qui contient des listes de contrôle pour une marche à suivre systématique dans les projets complexes.

L'OFEFP accorde désormais une importance accrue à la formation des collaboratrices et collaborateurs chargés de gérer les projets ainsi qu'à l'amélioration du contrôle de la tenue des délais et des budgets.

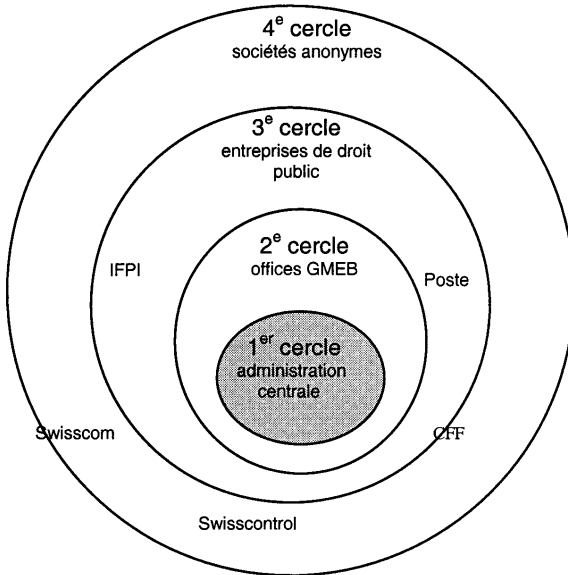
La Délégation des finances a pris connaissance de ces démarches. En 2000, elle suivra l'évolution des opérations; à cet effet, elle prendra acte du rapport final du ENSJ 95 et demandera à être régulièrement informée sur l'avancement du projet IVS ainsi que sur la réalisation des conditions du CDF quant à la gestion de projets par l'OFEFP.

4.8 Etablissements et entreprises de la Confédération

4.8.1 Haute surveillance parlementaire dans les 3^e et 4^e cercles

Le modèle des quatre cercles

Dans ses derniers rapports annuels, la Délégation financière s'est exprimée à plusieurs reprises et de façon différenciée sur les réformes en cours au sein de l'Administration fédérale (nouvelle gestion publique, gestion par mandats de prestations et enveloppe budgétaire) et sur les entreprises largement autonomes comme la Poste, Swisscom SA et CFF SA (voir rapport annuel 1997, ch. 491.2, 491.4, 492.3, et rapport annuel 1998, ch. 491, 493.1, 494.1 et 494.3). Elle s'est appuyée sur le concept des quatre cercles, selon le principe de holding (rapport annuel 1997, ch. 23), dans lequel les unités administratives sont groupées autour de l'administration centrale selon leurs fonctions et leur degré d'autonomie et de responsabilité propre.



- Le cercle intérieur (administration centrale) comprend pour l'essentiel les unités d'organisation chargées de fournir des prestations politiques de coordination et de direction au sein de l'entreprise ou vis-à-vis de l'extérieur (secrétariats généraux, offices interdisciplinaires, offices de subventionnement).
- Le deuxième cercle est constitué des offices conduits selon le principe de la gestion par mandats de prestations et enveloppe budgétaire (offices GMEB). Ces offices n'ont pas la personnalité juridique et demeurent pleinement intégrés dans les structures du département, ainsi que dans le compte de l'administration.
- Le troisième cercle comprend les entreprises et établissements qui sont aux mains de la Confédération à 100 pour cent. Ils ont en partie la personnalité juridique et relèvent du droit public (établissements de droit public). Ils forment un propre cercle comptable et disposent en règle générale de leurs propres organes de direction stratégiques. Comme ils remplissent en majeure partie des tâches de monopole, ils sont conduits principalement selon le système des mandats de prestations, ce qui n'exclut pas que – à l'instar des offices GMEB – ils peuvent offrir une partie de leurs prestations en libre concurrence (p. ex. Institut de la propriété intellectuelle, la Poste).
- Le quatrième cercle finalement compte les entreprises économiques mixtes (sociétés anonymes relevant du droit privé ou de législations spéciales), qui remplissent des tâches fédérales. En règle générale, la Confédération participe au capital de ces sociétés dans une mesure déterminante. Ces entreprises ont une personnalité juridique propre et sont guidées principalement par

la concurrence; le politique peut toutefois leur accorder des mandats de prestations. C'est le cas en l'occurrence pour la holding des entreprises d'armement de la Confédération (RUAG), Swisscontrol, Swisscom SA et CFF SA.

Impact sur l'activité de la Délégation des finances

Avec l'autonomie croissante du premier au quatrième cercles, les possibilités et compétences de la haute surveillance parlementaire d'influer sur les unités diminuent. C'est la raison pour laquelle la Délégation des finances a redéfini ses tâches au niveau des 3^e et 4^e cercles.

La Délégation des finances examine si et comment le Conseil fédéral assume son rôle en tant qu'actionnaire propriétaire, actionnaire unique ou actionnaire majoritaire dans les domaines ayant des effets financiers. Cet examen porte surtout sur le degré de réalisation des objectifs stratégiques visés, ainsi que sur l'aménagement et l'efficacité du système des rapports et des contrôles.

Pour ce qui concerne les CFF SA, la Délégation financière a en outre la possibilité de procéder à des examens et inspections de son propre chef dans le cadre du financement des investissements par la Confédération (dédommagements qui apparaissent dans le cadre des paiements aux CFF et dans le compte d'Etat).

Selon art. 8, al. 1, ch. e, de la loi révisée du 28 juin 1967 sur le contrôle fédéral des finances, état du 20 juillet 1999 (LCF; RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) supervise également les entreprises au capital social, initial ou actions auquel la Confédération participe à raison de plus 50 pour cent. Dans de telles entreprises, le CDF procède à des examens d'entente avec le conseil d'administration. Elle fait rapport à celui-ci à l'attention de l'assemblée générale et informe par la même occasion le Conseil fédéral et la Délégation des finances. Cette disposition permet à la Délégation des finances de traiter indirectement avec les entreprises en question.

La fixation des salaires du personnel d'encadrement est du ressort exclusif des directions des établissements et entreprises (voir aussi ch. 313).

La Délégation des finances fait part de ses recommandations et objections directement au Conseil fédéral.

Coordination avec les commissions de gestion (CdG) et les commissions financières (CF)

La nouvelle base juridique des établissements et entreprises des 3^e et 4^e cercles a entraîné des discussions sur la haute surveillance au niveau des commissions de contrôle également. En réponse au système de contrôle et de rapport du Conseil fédéral à l'égard des entreprises et établissements, les commissions sont convenues d'une solution correspondante au niveau du Parlement. Dans le cadre de séances communes des sous-commissions, la réalisation des objectifs stratégiques est traitée de façon approfondie à l'attention des commissions de contrôle. Le Parlement rendra compte des résultats des délibérations sur le compte d'Etat et le rapport d'activités du Conseil fédéral.

La Délégation des finances assume la haute surveillance permanente et n'est pas directement concernée par cette réglementation au niveau des commissions. Afin d'éviter les doublons, elle coordonne son activité avec celle des commissions de contrôle.

Concept de contrôle et de rapport du DETEC

Dans son rapport précédent (ch. 493.1), la Délégation des finances avait fait rapport au sujet des objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral ainsi que sur les travaux du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) relatifs au développement du système de rapport et de controlling du Conseil fédéral.

Pendant l'année sous revue, le secrétaire général du DETEC a une nouvelle fois informé la Délégation des finances au sujet du concept et de l'avancement de sa mise en œuvre. La Délégation a pris connaissance du fait que l'évaluation d'indicateurs adéquats pour mesurer la réalisation des objectifs est pratiquement achevée. Pour quelques objectifs seulement (productivité, satisfaction des collaborateurs et des clients, efficacité en matière de protection de l'environnement), les indicateurs ne sont pas encore définitivement fixés. Le département a annoncé la fin des travaux dans la deuxième moitié de l'année 2000. La Délégation des finances accompagnera la réalisation jusqu'à la mise en œuvre à plein régime du système, en étroit contact avec le secrétaire général.

Bilan d'ouverture des CFF SA au 1^{er} janvier 1999

Peu de temps avant et après l'approbation du bilan d'ouverture par le Conseil fédéral, pendant la première moitié de l'année du rapport, la Délégation des finances s'est entretenue à deux reprises avec le chef et le secrétaire général du DETEC, un représentant de la direction des CFF SA, de l'Administration fédérale des finances (AFF) et du CDF respectivement sur les opérations financières détaillées lors du transfert du bilan final dans le bilan d'ouverture de la nouvelle société.

Elle a pris connaissance du fait que le Conseil fédéral avait opté pour une solution généreuse, à savoir l'assainissement de toutes les anciennes charges. A côté de la compensation des prêts de la Confédération avec les déficits au bilan des CFF (222 millions de francs pour les années 1997 et 1998), la Confédération a couvert un besoin supplémentaire d'assainissement d'environ 500 millions de francs, besoin découlant de réévaluations (actifs) et de la limitation comptable des passifs, les engagements financiers à long terme ainsi que les provisions au bilan.

La réévaluation des installations ferroviaires selon les recommandations relatives à la présentation des comptes (RPC) a fait état d'une valeur supérieure de 1,85 milliard de francs comparé au bilan de clôture des CFF. En revanche, les dépenses non activables sur les installations en construction ont dû être corrigées de 686 millions de francs.

L'augmentation des provisions dans le bilan d'ouverture de 1,354 milliard de francs est due pour l'essentiel à des provisions pour des mesures de personnel au titre de retraites anticipées (173 millions de francs), d'engagements supplémentaires pour la prévoyance professionnelle sur la base de la méthode rétrospective selon RPC (650 millions de francs) ainsi que pour les charges à l'environnement de terrains CFF (110 millions de francs). Aucune provision n'a été faite pour Cargo SI, l'accord de coopération avec les chemins de fer italiens (FS) dans le domaine des transports de marchandises. Les éventuels coûts de restructuration devront être couverts par la réserve de 2 milliards de francs.

S'agissant de l'évaluation du domaine énergétique des CFF SA, le Conseil fédéral a opté pour une procédure en deux phases. Une provision temporaire de 105 millions de francs environ servira à couvrir les pertes escomptées ces deux prochaines an-

nées. En contrepartie, un montant correspondant sera bloqué sur le cadre de paiement pour l'infrastructure et les investissements des CFF, de 5,8 milliards de francs, pour les années 1999–2002. Les CFF SA doivent mettre à profit cette période pour présenter au Conseil fédéral une stratégie à long terme de leurs projets dans les domaines de la production et de la distribution d'énergie, compte tenu des chemins de fer privés électrifiés avec du courant alternatif.

Suite à une demande de la Délégation des finances, l'administration a confirmé que les CFF SA avaient, de leur côté déjà, tiré les conséquences financières et réexaminé le programme d'investissement. Certains travaux d'extension planifiés ont été reportés et des projets de rénovation réduits, de telle sorte que les installations en question peuvent continuer de produire de l'énergie à des coûts favorables et donc compétitifs. En 2001, sur la base d'un deuxième avis, le Conseil fédéral entreprendra une évaluation finale du domaine de l'énergie et décidera des mesures à prendre, cas échéant. A la demande de la Délégation des finances, le CDF fera rapport sur les provisions dans ce domaine.

5 Conclusion

Depuis quelque temps déjà, l'Administration fédérale connaît des changements profonds. Le Parlement achève la révision du statut du personnel. Les grandes régies sont devenues des entreprises et des institutions pleinement indépendantes par rapport au pouvoir politique. Plusieurs offices sont désormais gérés selon le principe du mandat de prestations et de l'enveloppe budgétaire. L'administration doit en effet se rapprocher des citoyennes et des citoyens et les considérer non plus comme des administrés mais avant tout comme des clients à satisfaire. La Délégation des finances constate dès lors l'émergence d'une nouvelle mentalité au sein de la Confédération, prônant de calculer les prestations en fonction des coûts. Enfin, les efforts consentis depuis des nombreuses années pour rétablir l'équilibre des finances fédérales commencent à porter leurs fruits. D'ici l'an 2002, cet objectif devrait être atteint, s'il n'est pas mis en péril par de nouvelles tâches dont le financement ne serait pas assuré.

La Délégation des finances continuera de lutter contre les cercles qui, à coups d'arguties, tendent à relativiser son mandat de haute surveillance d'une part, et le mandat du Contrôle fédéral des finances de l'autre. Si la Confédération met à disposition l'argent du contribuable ou si le législateur fixe des taxes, il est indispensable qu'un système de surveillance indépendant contrôle l'utilisation de ces moyens.

La haute surveillance financière s'est adaptée dans ses structures et dans ses procédures à tous les changements si elle ne les a pas précédés. C'est ainsi, rappelons-le, que depuis le 1^{er} septembre 1999, le Contrôle fédéral des finances dispose d'une loi modifiée lui conférant davantage d'autonomie et de souplesse pour exercer sa tâche. De même, les commissions et la Délégation des finances ont réorienté leurs activités de contrôle en fonction notamment du modèle de responsabilités à quatre cercles. La Délégation des finances entend poursuivre la modification de ces procédures afin de les adapter aux exigences des contrôles de rentabilité.

Le présent rapport mentionne essentiellement des dossiers prêtant le flanc à la critique. Il ne fait pas état, ou trop peu, du grand nombre des affaires que la Délégation des finances a pu juger positivement. Qu'il soit permis à celle-ci de réparer cet oubli en adressant au Conseil fédéral et à l'administration de la Confédération ses remer-

ciements pour leur bonne gestion financière et pour l'emploi, dans l'ensemble efficace et ménager, des ressources publiques.

Enfin la Délégation des finances adresse ses sentiments de reconnaissance aux collaboratrices et collaborateurs du Contrôle fédéral des finances, qui ont accompli leur tâche avec compétence et loyauté.