

# 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 2004**

du 16 février 2005

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 51, al. 4, de la loi du 13 décembre 2003 sur le Parlement (LParl, RS 171.10) nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales sur ses activités durant l'année écoulée.

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

Nous vous donnons un aperçu des principales affaires traitées en 2004.

16 février 2005

Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:

Le président, Bruno Zuppiger, conseiller national  
Le vice-président, Simon Epiney, député au Conseil des Etats

## Table des matières

|                                                                                                  |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Liste des abréviations</b>                                                                    | <b>2836</b> |
| <b>1 Haute surveillance sur les finances fédérales et programme d'allégement budgétaire 2004</b> | <b>2839</b> |
| <b>2 Mandat et organisation</b>                                                                  | <b>2840</b> |
| 2.1 Tâches et compétences                                                                        | 2840        |
| 2.2 Composition de la Délégation                                                                 | 2840        |
| 2.3 Séances et aperçu des affaires traitées                                                      | 2841        |
| <b>3 Questions fondamentales</b>                                                                 | <b>2842</b> |
| 3.1 Evaluation du Contrôle fédéral des finances (CDF) par la Cour des comptes allemande          | 2842        |
| 3.2 Risques encourus par la Confédération                                                        | 2843        |
| 3.3 Bilan déficitaire de La Poste en raison d'engagements envers la caisse de pensions           | 2844        |
| 3.4 Examen de la vente de Debitel par Swisscom                                                   | 2845        |
| 3.5 Envoi de délégations à des conférences internationales                                       | 2847        |
| 3.6 Crédits dans le domaine des constructions de la Confédération                                | 2849        |
| 3.7 Mandats confiés à des consultants et à des experts externes                                  | 2850        |
| <b>4 Personnel et crédits</b>                                                                    | <b>2851</b> |
| 4.1 Personnel                                                                                    | 2851        |
| 4.1.1 Haute surveillance sur les mesures relatives aux cadres supérieurs                         | 2851        |
| 4.1.2 Limitation des indemnités en cas de résiliation du contrat de travail                      | 2853        |
| 4.1.3 Planification d'abandon de tâches dans le domaine du personnel: mesures complémentaires    | 2854        |
| 4.1.4 Mise en œuvre de l'ordonnance sur les salaires des cadres                                  | 2855        |
| 4.2 Crédits                                                                                      | 2856        |
| 4.2.1 Aperçu des crédits urgents approuvés                                                       | 2856        |
| 4.2.2 Avances pour la sécurité aérienne                                                          | 2859        |
| 4.2.3 Avances refusées                                                                           | 2859        |
| <b>5 Autres contrôles effectués dans les départements</b>                                        | <b>2860</b> |
| 5.1 Autorités et tribunaux                                                                       | 2860        |
| 5.1.1 Visite d'information auprès de l'Office des juges d'instruction fédéraux                   | 2860        |
| 5.2 Département fédéral des affaires étrangères                                                  | 2862        |
| 5.2.1 Visite d'information auprès de la Division politique III                                   | 2862        |
| 5.3 Département fédéral de l'intérieur                                                           | 2863        |
| 5.3.1 Visite d'information auprès de l'Office fédéral de la santé publique                       | 2863        |
| 5.3.2 Impact financier du transfert du domaine des EPF dans le 3 <sup>e</sup> cercle             | 2864        |
| 5.4 Département fédéral de justice et police                                                     | 2865        |
| 5.4.1 Visite d'information auprès de la Commission suisse de recours en matière d'asile          | 2865        |
| 5.4.2 Application de la loi sur l'asile                                                          | 2866        |

|                                                                                                                                                                  |             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 5.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports                                                                           | 2867        |
| 5.5.1 Visite de contrôle concernant le corps des instructeurs                                                                                                    | 2867        |
| 5.5.2 Crédits en faveur de projets classés secrets                                                                                                               | 2869        |
| 5.5.3 Liquidation de matériel, d'installations et de biens immobiliers                                                                                           | 2870        |
| 5.5.4 Rapports relatifs au projet Polycom                                                                                                                        | 2871        |
| 5.6 Département fédéral des finances                                                                                                                             | 2872        |
| 5.6.1 Visite d'information auprès de l'Office fédéral du personnel                                                                                               | 2872        |
| 5.6.2 Flux de paiements entre la Confédération et les cantons                                                                                                    | 2873        |
| 5.6.3 Marchés de la Confédération                                                                                                                                | 2874        |
| 5.6.4 Problèmes informatiques de l'Administration fédérale des contributions                                                                                     | 2875        |
| 5.6.5 Compagnie aérienne Swiss                                                                                                                                   | 2876        |
| 5.7 Département fédéral de l'économie                                                                                                                            | 2877        |
| 5.7.1 Visite d'information auprès du Secrétariat d'Etat à l'économie                                                                                             | 2877        |
| 5.7.2 Indemnités dans le domaine de la Commission pour la technologie et l'innovation                                                                            | 2878        |
| 5.8 Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication                                                                          | 2879        |
| 5.8.1 Visite de contrôle auprès de la division principale de la sécurité des installations nucléaires, à Würenlingen                                             | 2879        |
| 5.8.2 Haute surveillance financière sur le fonds pour les grands projets ferroviaires; compte spécial 2003 du fonds pour grands projets ferroviaires (fonds FTP) | 2881        |
| <b>6 Conclusions</b>                                                                                                                                             | <b>2882</b> |

## Liste des abréviations

|         |                                                                                             |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| ADS-LIQ | Mise hors service, liquidation et élimination de matériel d'armée                           |
| AFC     | Administration fédérale des contributions                                                   |
| AFF     | Administration fédérale des finances                                                        |
| BMI     | Budget des munitions d'instruction                                                          |
| CdF     | Commission des finances                                                                     |
| CDF     | Contrôle fédéral des finances                                                               |
| CdG     | Commission de gestion                                                                       |
| CFB     | Commission fédérale des banques                                                             |
| CFF     | Chemins de fer fédéraux                                                                     |
| CFP     | Caisse fédérale de pensions (aujourd'hui: PUBLICA)                                          |
| ch.     | Chiffre                                                                                     |
| COCO    | Commission de coordination                                                                  |
| CPA     | Contrôle parlementaire de l'administration                                                  |
| CPS     | Code pénal suisse                                                                           |
| CPSur   | Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance        |
| CRA     | Commission suisse de recours en matière d'asile                                             |
| CTI     | Commission pour la technologie et l'innovation                                              |
| CTT     | Commission des transports et des télécommunications                                         |
| DDPS    | Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports          |
| DETEC   | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication |
| DFAE    | Département fédéral des affaires étrangères                                                 |
| DFE     | Département fédéral de l'économie                                                           |
| DFF     | Département fédéral des finances                                                            |
| DFI     | Département fédéral de l'intérieur                                                          |
| DFJP    | Département fédéral de justice et police                                                    |
| DP III  | Direction politique III du DFAE (Organisations internationales, sécurité et paix)           |
| DSN     | Délégation de surveillance de la NLFA                                                       |
| EPF     | École polytechnique fédérale                                                                |
| FF      | Feuille fédérale                                                                            |
| FTP     | Financement des projets d'infrastructure des transports publics                             |
| GMEB    | Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire                                   |
| IAS     | International Accounting Standards                                                          |
| IPI     | Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle                                             |
| IPS     | Institut Paul Scherrer                                                                      |
| LCF     | Loi sur le contrôle des finances                                                            |

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

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

# Rapport

## 1

### Haute surveillance sur les finances fédérales et programme d'allègement budgétaire 2004

Le 22 décembre 2004, le Conseil fédéral a présenté le message concernant le programme d'allègement 2004 de la Confédération (PAB 2004). Par rapport au plan financier du 24 septembre 2004, les mesures proposées par le PAB 2004 devraient permettre d'alléger les finances fédérales de près de 2 milliards de francs d'ici à 2008. Ce nouveau programme d'allègement budgétaire devrait permettre de ramener en moyenne la croissance annuelle à 2,2 %. Sans les PAB 2003 et 2004, la dette de la Confédération s'alourdirait de quelque 25 milliards de francs d'ici à 2010.

Pour la Délégation des finances, la nécessité de ces mesures d'assainissement ne fait aucun doute. Lors de ses entretiens réguliers avec le chef du Département des finances, elle a insisté pour que le projet soit discuté avec les cantons afin de tenir compte de leurs intérêts dans la mesure du possible.

Se référant au programme d'allègement budgétaire 2003, la Délégation des finances avait exigé qu'un prochain programme d'allègement se concentre non seulement sur la suppression de certaines tâches, mais s'attaque également aux dépenses de fonctionnement de l'administration fédérale dans le but d'améliorer son efficacité. Pour le Conseil fédéral, le programme d'abandon de tâches (PAT) constitue le troisième pilier du programme d'assainissement. Le but est d'exiger de l'administration qu'elle renonce aux prestations qui ne sont pas essentielles et qu'elle optimise l'emploi de ses ressources. Par rapport au plan financier de la législature, les objectifs d'économie atteignent 192 millions de francs en 2008. Les offices devront mettre le programme d'abandon de tâches en œuvre dans le cadre d'une approche ascendante, les départements et le Conseil fédéral assumant le rôle d'instances de coordination et d'approbation.

Dans un tel contexte budgétaire, la mission de surveillance de la Délégation financière prend une importance particulière. Celle-ci est le seul organe parlementaire à être en permanence tenu au courant de toutes les décisions du Conseil fédéral, co-rapports compris. En outre, la Délégation des finances reçoit régulièrement les rapports de révision du Contrôle fédéral des finances. Grâce à sa connaissance approfondie des processus internes de l'administration, la délégation peut intervenir à temps et faciliter la mise en œuvre d'un véritable programme d'abandon des tâches. Au vu de la précarité des finances fédérales, il est également indispensable de procéder à de véritables allègements dans le domaine de l'administration elle-même. Ce but doit être atteint en renonçant aux prestations qui ne sont pas essentielles pour l'exécution des tâches étatiques, en abaissant les standards de qualité des prestations, en simplifiant et en optimisant les processus et les structures, en renonçant à des projets ou en externalisant des tâches dans la mesure où cela permet une réduction durable des coûts.

La Délégation des finances examinera les programmes d'abandon de tâches des départements. Elle se renseignera régulièrement sur les mesures décidées.

## **2 Mandat et organisation**

### **2.1 Tâches et compétences**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **2.2 Composition de la Délégation**

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



## Composition de la Délégation des finances

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

|                                                                                       |                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| <i>Président</i>                                                                      | <i>Vice-président</i>                           |
| Hans Fünfschilling, député au Conseil des Etats                                       | Bruno Zuppiger, conseiller national             |
| <i>Première section</i>                                                               | <i>Rapporteurs</i>                              |
| – Autorités et tribunaux                                                              | Hans Fünfschilling, député au Conseil des Etats |
| – Département des affaires étrangères                                                 | Hans Fünfschilling, député au Conseil des Etats |
| – Département de l'économie                                                           | Bruno Zuppiger, conseiller national             |
| <i>Deuxième section</i>                                                               | <i>Rapporteurs</i>                              |
| – Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication | Simon Epiney, député au Conseil des Etats       |
| – Département de justice et police                                                    | Marianne Kleiner, conseillère nationale         |
| – Département de la défense, de la protection de la population et des sports          | Marianne Kleiner, conseillère nationale         |
| <i>Troisième section</i>                                                              | <i>Rapporteurs</i>                              |
| – Département de l'intérieur                                                          | Hans Lauri, député au Conseil des Etats         |
| – Département des finances                                                            | Urs Hofmann, conseiller national                |

## 2.3

### Séances et aperçu des affaires traitées

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

Tableau 1

**Comparaison d'une année à l'autre des affaires traitées (2003 und 2004)**

|                                                                                               | 2003<br>Nombre | en millions<br>de francs | 2004<br>Nombre | en millions<br>de francs |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------------------|----------------|--------------------------|
| Propositions de rémunération de fonctionnaires supérieurs (conformément à l'Arrangement 2002) | 27             |                          | 15             |                          |
| Demandes de crédits de paiement avec avance ordinaire                                         |                |                          |                |                          |
| – total                                                                                       | 24             | 424,0                    | 20             | 229,5                    |
| – approuvées                                                                                  | 24             | 424,0                    | 18             | 226,5                    |
| – rejetées                                                                                    | 0              | 0                        | 2              | 3,0                      |
| Zusatzkreditbegehren                                                                          |                |                          |                |                          |
| – total                                                                                       | 2              | 65,0                     | 2              | 27,9                     |
| – approuvées                                                                                  | 2              | 65,0                     | 2              | 27,9                     |
| – rejetées                                                                                    | 0              | 0                        | 0              | 0                        |
| Rapports de révision et d'inspection du Contrôle fédéral des finances                         | 80             |                          | 85             |                          |
| Décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière                                | 189            |                          | 159            |                          |

**3 Questions fondamentales****3.1 Evaluation du Contrôle fédéral des finances (CDF) par la Cour des comptes allemande**

La loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCF; RS 614.0) révisée est entrée en vigueur en 1999. Avec cette révision, le Parlement a renforcé l'autonomie et l'indépendance du CDF. Ainsi, en vertu de l'art. 2, al. 3, LCF, le Contrôle fédéral des finances remet son projet de budget annuel au Conseil fédéral qui le transmet, sans le modifier, à l'Assemblée fédérale. La Délégation des finances présente une proposition concernant le budget du CDF à l'Assemblée fédérale.

Après l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LCF, le CDF a, de sa propre initiative, procédé à un examen critique de ses méthodes de travail ainsi qu'à une réorganisation en profondeur de ses structures (organisation matricielle). Le CDF avait également prévu de faire évaluer ses méthodes de travail par un organe extérieur à l'administration. La question de savoir qui contrôle les contrôleurs est régulièrement soulevée. A l'étranger, les réponses apportées à cette question sont très diverses.

Pour sa part, cela faisait un certain temps déjà que la Délégation des finances avait aussi envisagé de soumettre le CDF à une évaluation confiée à un organe externe.

Examinant les budgets et les comptes du CDF sur mandat de l'Assemblée fédérale, la délégation assume donc également des tâches de haute surveillance à l'égard du CDF. Il était par conséquent judicieux que, en tant qu'autorité de haute surveillance, la Délégation des finances choisisse l'organe externe en question et lui confie le mandat d'évaluation. Proposée par le CDF, la Cour des comptes allemande (*Bundesrechnungshof*) a accepté de procéder à cette évaluation (*peer review*).

La Délégation des finances et le CDF s'accordent à estimer que l'évaluation doit avant tout apporter des réponses aux questions suivantes: Le CDF remplit-il son mandat légal? Le CDF travaille-t-il de façon professionnelle et dispose-t-il des structures, des processus et des moyens adéquats? Quelle utilité les entités contrôlées retirent-elles des recommandations du CDF?

Au cours du 4<sup>e</sup> trimestre 2004, les quatre experts de la Cour des comptes allemande chargés de l'évaluation ont procédé à des interviews structurés de représentants choisis de commissions parlementaires (commissions des finances, commissions de gestion et de quelques autres commissions législatives) ainsi que d'un représentant du Conseil fédéral et de quelques directeurs d'offices.

Le rapport d'évaluation de la Cour des comptes allemande sera disponible d'ici à l'été 2005. La Délégation des finances décidera de la suite des travaux dès qu'elle en aura pris connaissance.

### **3.2 Risques encourus par la Confédération**

Le Conseil fédéral a pris connaissance de l'inventaire des risques encourus par la Confédération le 25 juin 2003. Le rapport distingue divers domaines de risques: valeurs patrimoniales, responsabilité civile et prestations financières n'engageant pas la responsabilité civile. Les risques ont été inventoriés par département et évalués en fonction de leur probabilité et du montant des dommages possibles. Le Conseil fédéral a chargé le DFF de formuler et de lui soumettre une politique de gestion du risque et de l'assurance à partir de cette analyse. Le 19 janvier 2005, le Conseil fédéral a décidé que les risques devront être recensés de manière décentralisée par les unités administratives et que la responsabilité de leur gestion incombera aux départements. Une application informatique garantira la mise en œuvre uniforme de la politique de gestion des risques. Les risques majeurs seront agrégés au niveau des départements et décrits succinctement dans le rapport de gestion du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral présentera pour la première fois un rapport intermédiaire sur les risques encourus par les unités administratives des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> cercles dans son rapport de gestion 2005.

Au cours de l'année sous revue la Délégation s'est régulièrement informée auprès du DFF au sujet des actions ouvertes par les cantons de Genève et de Vaud (qui réclament respectivement 3,5 et de 2,8 mia. de fr.) à l'encontre de la Commission fédérale des banques pour défaut de surveillance de leurs banques cantonales. Etant donné qu'il s'agit de procédures en cours, il n'est pas possible de se prononcer sur le risque financier encouru par la Confédération. La Commission de gestion du Conseil national suit également ce dossier.

La Délégation des finances suivra la gestion des risques dans le cadre de la surveillance financière concomitante.

### **3.3 Bilan déficitaire de La Poste en raison d'engagements envers la caisse de pensions**

La Délégation des finances s'est penchée sur la défense des intérêts de propriétaire de la Confédération à partir de l'exemple de La Poste. Comme cela a déjà été souligné au ch. 3.3 de son rapport annuel 2003, il est inacceptable que des membres de conseils d'administration nommés par le Conseil fédéral n'observent pas la volonté clairement exprimée par ce dernier. En effet, à l'encontre de la volonté du Conseil fédéral et du Parlement, le conseil d'administration de La Poste a modifié les normes comptables qu'elle applique, déséquilibrant du même coup son bilan. Le propriétaire n'avait pas donné son aval à l'inscription des engagements envers la caisse de pensions au bilan. Le Conseil fédéral voulait faire apparaître ces engagements à l'annexe du bilan. Si La Poste était une entreprise privée et qu'elle ne bénéficiait pas de l'appui de la Confédération, le conseil d'administration aurait dû faire preuve de beaucoup plus de prudence quant à l'impact sur son bilan des engagements envers la caisse de pensions.

La Délégation des finances a fait part au Conseil fédéral de sa déception concernant l'apparente désinvolture avec laquelle il a tout d'abord accueilli la décision du conseil d'administration de La Poste. Dans les sociétés anonymes, le conseil d'administration a des devoirs de diligence et de fidélité (art. 717 code des obligations, CO; RS 202). En vertu de l'art. 9 de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP; RS 783.1), le conseil d'administration de La Poste est tenu de réaliser les objectifs stratégiques du Conseil fédéral en les intégrant dans la stratégie d'entreprise de La Poste. Ces objectifs stratégiques comprennent également des objectifs financiers: le Conseil fédéral attend en effet de La Poste qu'elle utilise ses bénéfices pour augmenter progressivement ses fonds propres et pour rétribuer convenablement le capital de dotation que la Confédération a mis à sa disposition. En décidant d'appliquer la norme IAS (*International Accounting Standards*) immédiatement, le conseil d'administration a mis La Poste dans une situation de surendettement telle que toute autre société anonyme aurait dû la signaler sans délai au juge. Après une telle décision, le Conseil fédéral aurait eu la compétence de révoquer les membres du conseil d'administration pour de justes motifs (art. 8, al. 2, LOP) ou de ne pas approuver les comptes de groupe joints au rapport de gestion (art. 9, let. f, LOP).

Le Conseil fédéral a renoncé à prendre de telles mesures accordant au conseil d'administration de La Poste, la marge de manœuvre opérationnelle lui permettant de procéder à ladite modification de la présentation des comptes. Le Conseil fédéral a souligné à l'attention de la Délégation des finances que, en vertu de l'art. 11, al. 1, LOP, La Poste est tenue, pour les comptes de groupe, de se conformer aux normes généralement admises et que, en vertu de l'art. 9, let. e, LOP, la fixation des principes de la comptabilité constitue une attribution intransmissible et inaliénable de son conseil d'administration. Le fait d'inscrire au bilan un découvert selon la norme IAS 19 et de faire ressortir les engagements en matière de prévoyance professionnelle

revient à faire apparaître des engagements existants dans les comptes de groupe de La Poste et non pas à en créer de nouveaux.

Le 13 décembre 2002, le Parlement avait décidé la création d'une nouvelle base légale à l'art. 24, al. 3, LOP autorisant la Confédération à financer les engagements supplémentaires de La Poste dans le domaine de la prévoyance découlant du passage à des normes de présentation des comptes reconnues. Cette disposition potestative laisse toutefois au Conseil fédéral et au Parlement une certaine latitude quant au calendrier, au montant et aux modalités de la recapitalisation.

La critique de la Délégation des finances et des commissions des finances a au moins eu pour effet d'amener le Conseil fédéral à constater, dans sa décision d'adoption des comptes 2003 de La Poste, que le choix du calendrier et du montant de la recapitalisation lui revenait. Suite à l'intervention au nom de la haute surveillance financière, le Conseil fédéral a, dans une lettre adressée à La Poste, indiqué les modalités d'inscription au bilan des engagements de prévoyance au moment de la recapitalisation. Le découvert sera nettement inférieur aux 3,7 milliards de francs initiaux. Les engagements de prévoyance de La Poste envers la caisse de pensions seront fortement réduits grâce à la modification urgente du 17 décembre 2004 de la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP; RS 172.222.0). Cette modification supprime, d'une part, la garantie de la compensation de la moitié du renchérissement accordée sur les rentes. D'autre part, elle libère La Poste de l'égalité de traitement en matière d'adaptation au renchérissement entre les employés qui ont pris leur retraite avant l'octroi de son autonomie et les retraités de l'administration fédérale. En outre, les produits dégagés par La Poste doivent lui permettre de combler une partie du découvert lié à ses engagements en matière de prévoyance. Il lui appartiendra également de négocier les prestations de sa caisse de pensions avec les salariés.

La Poste doit tenir compte des modifications intervenues avant la recapitalisation et recalculer ses engagements en matière de prévoyance en conséquence; elle devra également tenir compte des bénéfices ou pertes techniques pas encore amorties. Le fait que ses comptes 2003 aient été acceptés ne permet pas à La Poste d'inférer l'existence de revendications financières. Il appartiendra au Parlement de décider de la future recapitalisation. La Délégation des finances est d'avis que la position de la Confédération lors du nouveau calcul des engagements en matière de prévoyance aurait été renforcée si, au lieu des «réflexions» évoquées dans sa décision, le Conseil fédéral avait émis des réserves formelles quant aux comptes 2003 de La Poste.

La Délégation des finances poursuit ses discussions avec le Conseil fédéral quant à la manière dont il entend défendre au sein des entreprises liées à la Confédération les intérêts de propriétaire définis dans les objectifs stratégiques.

### **3.4 Examen de la vente de Debitel par Swisscom**

Lors de la séance du 3 mai 2004 des sous-commissions DETEC, les commissions des finances (CdF) et les commissions de gestion (CdG) ont chargé la Délégation des finances de faire toute la lumière sur les dessous et sur le déroulement de l'achat et de la vente de la participation de Swisscom à Debitel. Swisscom avait acquis la

majorité des actions de l'opérateur de télécommunication allemand Debitel en 1999 pour un montant de 4,3 milliards de francs. Cette participation a été revendue à la société de participations britannique Permira pour un milliard de francs en 2004 générant une perte de 3,3 milliards de francs. En raison de sa participation de 62,5 % au capital de Swisscom, la part de la Confédération à cette perte a atteint 2 milliards de francs.

La Délégation des finances et le Contrôle fédéral des finances (CDF) ont examiné l'opportunité d'une enquête formelle en vertu de l'art. 8 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCF; RS 614.0). Cette base légale permet au CDF de procéder à la surveillance des entreprises dont la Confédération détient plus de 50 % du capital social, en accord avec leur conseil d'administration. Après discussion avec les représentants de Swisscom, du DETEC et du DFF, la Délégation des finances a estimé qu'un tel examen n'était pas nécessaire.

La Délégation des finances voulait s'assurer que la perte de 3,3 milliards de francs ne découlait pas de bases décisionnelles lacunaires et n'était pas due à une gestion négligente. Elle a chargé de CDF de mener une enquête sur l'achat, la gestion et la vente des participations de Swisscom à Debitel. Parallèlement aux investigations internes à l'administration fédérale, le CDF s'est basé sur un examen des processus internes réalisé par Ernst & Young, sur mandat du conseil d'administration de Swisscom et en accord avec le CDF. La Délégation a en outre chargé ce dernier de vérifier si les départements concernés ont correctement exercé leur devoir de surveillance.

En 1999, Swisscom a pris une participation dans l'entreprise allemande Debitel pour des raisons stratégiques. Par la suite, Swisscom a dû renoncer à enchérir pour une licence UMTS qu'elle convoitait en Allemagne via Debitel, car le prix de cette licence était trop élevé. Par ailleurs, l'organisation de Swisscom Mobile SA différant trop de celle de Debitel, les synergies escomptées n'ont pas pu être réalisées. La participation de Swisscom à Debitel est par conséquent devenue purement financière. Comme l'indiquent ses rapports d'activité, Swisscom a dû, de 2001 à 2003, amortir le *goodwill* de sa participation d'un montant total de 3,3 milliards de francs. A fin 2003, la participation à Debitel figurait dans les comptes de Swisscom pour un montant de 0,8 milliard de francs.

Le CDF est arrivé à la conclusion que l'achat et la vente de la participation à Debitel ont été effectués de façon professionnelle et qu'aucune norme n'a été violée. L'accusation, dont la presse s'est faite l'écho, selon laquelle un autre acheteur potentiel aurait proposé un prix plus élevé lors de la vente de Debitel n'est pas fondée. Les compétences ont été respectées. Le conseil d'administration de Swisscom disposait de toutes les informations essentielles à la prise de décision concernant l'achat et la vente de Debitel. Ces bases de décision sont plausibles et compréhensibles. Le CDF a critiqué l'urgence dans laquelle les opérations ont été réalisées, urgence dont Swisscom est au moins en partie responsable, ainsi que la surestimation du potentiel de synergie. Ce dernier élément a conduit à un prix d'achat de 4,3 milliards de francs, qui s'est par la suite avéré nettement trop élevé.

Le CDF constate par ailleurs qu'en vertu des lois spéciales et des décisions du Conseil fédéral, les choix relatifs à l'achat, la gestion et la vente de la participation relevaient de la compétence exclusive du conseil d'administration. Le rôle de la Confédération s'est limité à la sauvegarde de ses intérêts dans le cadre des disposi-

tions relevant du droit de la société anonyme et des droits spéciaux de l'actionnaire majoritaire figurant dans la loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications, en particulier du droit de fixer des objectifs et de vérifier leur réalisation. La Confédération, en tant qu'actionnaire majoritaire, a été informée des intentions d'acquisition et de vente. A aucun moment il n'y a eu de raison qui aurait justifié une intervention de la Confédération. Les compétences ont été respectées et aucun indice de négligence dans la gestion n'a pu être relevé. La gestion de l'entreprise par le conseil d'administration est conforme au devoir de diligence, tel que le définissent la loi suisse et la jurisprudence.

La Délégation des finances est d'avis que la perte de 3,3 milliards de francs doit être évaluée en fonction de la situation dans laquelle se trouvait le monde économique et financier au moment de l'achat (climat d'euphorie de la nouvelle économie). Par ailleurs, Swisscom a également su profiter de ce contexte. La vente des participations à Cablecom et de la part de 25 % à Swisscom Mobile SA lui a permis d'encaisser un total de 5,6 milliards de francs, ce qui ne serait plus réalisable dans les conditions actuelles.

La Délégation des finances conclut des résultats de l'enquête que le rôle du propriétaire et de ses acteurs doit être défini de façon plus précise. C'est pourquoi elle désire aborder le fond de cette question avec le Conseil fédéral.

### 3.5

#### **Envoi de délégations à des conférences internationales**

En décembre 2003, le Conseil fédéral avait décidé d'envoyer à Kuala Lumpur (Malaisie) une délégation constituée de dix agents de la Confédération et de deux personnes n'appartenant pas à l'administration fédérale pour participer à deux conférences internationales sur la biodiversité. Certains séjours ont duré jusqu'à 18 jours. La Délégation des finances a examiné la décision correspondante du Conseil fédéral fin janvier 2004, lors de sa première séance ordinaire. Elle est parvenue à la conclusion que cette délégation comptait trop de représentants et a demandé au Conseil fédéral de la renseigner sur la durée du séjour en Malaisie de ces dix agents de la Confédération et sur les frais totaux de la délégation. Elle a également demandé la liste de toutes les délégations que les départements ont envoyées à des conférences internationales en 2003 et informé le Conseil fédéral qu'elle ferait de la question de l'envoi de délégations à des conférences internationales une priorité de ses activités en 2004.

Le chef du DETEC a remis le décompte de frais correspondant à la Délégation des finances qui l'a examiné lors de sa deuxième séance ordinaire. Il en est ressorti que, en plus des représentants du DETEC, la délégation comptait également des représentants du DFAE et du DFE. Au total, les frais de cette délégation se sont montés à 70 000 francs, les frais d'hébergement différant très sensiblement d'un représentant de la Confédération à l'autre. La Délégation des finances a estimé que les justifications n'étaient pas suffisamment détaillées et a invité le chef du DETEC à lui fournir des explications plus pertinentes. Elle voulait notamment savoir pourquoi la participation de certains agents de la Confédération à ces conférences a été si longue,

quelle était nature de la contribution scientifique de la Suisse et pourquoi ces conférences étaient importantes au point de justifier l'envoi d'une délégation aussi nombreuse.

Dans sa réponse, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a souligné qu'il s'agissait en fait de deux conférences distinctes, portant chacune sur un sujet différent, mais qui avaient été organisées l'une à la suite de l'autre pour une raison financière (minimisation des frais de voyage). Il a également relevé l'importance politique de ces deux conférences et le rôle que la Suisse y a joué. Le chef du DETEC a en outre précisé que, grâce à des discussions, les frais d'hébergement ont finalement été inférieurs à ce qui avait été initialement prévu.

Lors de sa troisième séance ordinaire de fin avril 2004, la délégation s'est entretenue avec la chancière de la Confédération au sujet de la liste de toutes les délégations envoyées à des conférences internationales en 2003, précédemment établie par le Conseil fédéral. Il ressort de cette liste que 63 délégations ont été envoyées à des conférences internationales engendrant des frais pour un montant total de 1,2 million de francs. Ce chiffre comprend uniquement les coûts des délégations autorisées par le Conseil fédéral, à l'exclusion de toutes les délégations autorisées par les départements et les offices. Les justifications fournies par le chef du DETEC au sujet des conférences en question n'étant pas suffisamment détaillées, la Délégation des finances lui a demandé de fournir les documents originaux de ces conférences. La délégation les a reçus en juin.

Le rapporteur a présenté un nouveau compte-rendu de la situation lors de la cinquième séance ordinaire de la délégation. Il avait constaté qu'aucun des agents de la Confédération n'avait rédigé de rapport sur les conférences. Il a indiqué que, à son avis, l'envoi de deux représentants aurait été suffisant. La Délégation des finances a donc écrit au Conseil fédéral afin de lui préciser que, eu égard aux draconiennes mesures d'assainissement des finances fédérales, elle attendait de lui qu'il fasse dorénavant preuve d'une plus grande retenue lors de la constitution des délégations envoyées à des conférences internationales et qu'elle recommanderait aux commissions des finances d'accorder une attention particulière à cette question lors de l'approbation du budget 2005.

En octobre 2004, la chancière de la Confédération a indiqué à la Délégation des finances que le Conseil fédéral avait chargé la Conférence des secrétaires généraux de soumettre la directive concernant l'envoi de délégations à des conférences internationales à un examen afin de vérifier si elle répond aux exigences actuelles. Les résultats de cet examen devraient parvenir au Conseil fédéral avant fin 2004.

|                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>La Délégation des finances examinera en détail les directives révisées et, à l'avenir, suivra l'envoi de délégations avec attention.</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



### 3.6

## Crédits dans le domaine des constructions de la Confédération

En 2003, la Délégation des finances s'était penchée de manière approfondie sur des questions juridiques relatives aux crédits dans le domaine des immeubles. Elle a constaté qu'il était indispensable de préciser les modalités relatives aux baux de longue durée d'immeubles construits par des tiers. Il y a, depuis longtemps déjà, une incertitude au plan du droit en ce qui concerne le préfinancement par de futurs bailleurs de constructions dont le loyer et l'amortissement sont imputés au crédit d'équipement «loyers et fermages» de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). La question qui se pose est celle de savoir si de telles pratiques ne constituent pas une atteinte aux compétences financières du Parlement. En 1999 déjà, un avis de droit de l'Office fédéral de la justice (OFJ) portant sur un immeuble administratif à Ausserholligen, un quartier de la ville de Berne, concluait que la limite du courant normal avait été franchie et que le contrat de bail n'aurait pas dû être conclu avant l'octroi d'un crédit d'engagement correspondant.

La Délégation des finances a proposé au Conseil fédéral de soumettre les baux à partir d'un certain montant aux dispositions régissant les crédits nécessaires à l'achat ou à la réalisation d'un projet. Actuellement, les locations d'immeubles, même celles de longue durée, ne sont pas gérées au moyen de crédits d'engagement. Elles sont imputées aux crédits de paiement annuels du budget. La Délégation des finances a constaté avec satisfaction que, dans le cadre de la refonte de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0), le Conseil fédéral est entré en matière sur ces exigences. Il propose en effet de modifier la liste des cas impliquant obligatoirement un crédit d'engagement en mentionnant explicitement «les locations d'immeubles de longue durée ayant une portée considérable sur le plan financier» (art. 21, al. 4, let. b, projet LFC). De cette manière, les contrats de location-vente seront mis sur un même pied que les acquisitions d'immeubles.

Le Conseil fédéral prévoit qu'un crédit d'engagement devra être sollicité pour toute location ferme entraînant, sur une période de plusieurs années, des dépenses totales supérieures à dix millions de francs. En revanche, les locations n'ayant pas de portée particulière sur le plan financier continueront d'être gérées sans recourir aux crédits d'engagement.

La Délégation des finances a constaté que la mise en place du frein à l'endettement constitue une incitation à recourir à la location-vente. Elle est d'avis que cette façon d'obtenir des locaux est en règle générale plus onéreuse qu'une construction réalisée en régie propre. Il est donc important que le Parlement se prononce avant la conclusion de tels contrats en octroyant les crédits d'engagement nécessaires.

Etant donné qu'il est prévu d'acquérir le futur immeuble destiné à abriter le Tribunal administratif fédéral de Saint-Gall au moyen d'un contrat de location-vente, la Délégation des finances est intervenue auprès du Conseil fédéral, avec succès, pour qu'il soumette une demande de crédit d'engagement correspondante au Parlement (voir ch. 5.4.1).

La Délégation des finances est favorable à ce que les engagements financiers importants découlant de contrats de location-vente conclus pour plus d'un an soient décidés par le Parlement au moyen de crédits d'engagement.

La Délégation des finances avait décidé d'examiner les mandats et les prestations de tiers de manière approfondie. En analysant les mandats portant sur une somme supérieure à 50 000 francs, elle voulait vérifier si les règles d'adjudication ont été respectées ou si, et le cas échéant dans quels domaines, les adjudicataires étaient toujours les mêmes. Il s'agissait en outre d'évaluer l'opportunité des dépenses correspondantes ainsi que le rapport coûts/avantages des mandats en question.

Des contrôles ciblés ont été effectués auprès de quatre offices fédéraux (Seco, Office fédéral de l'agriculture, Office fédéral de l'énergie, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage) afin de déterminer s'il y avait lieu d'agir dans ce domaine. Les discussions avec les directeurs de ces quatre offices ont donné à la Délégation des finances un aperçu des nombreux aspects de l'activité administrative. Elle a été surprise par la diversité des mandats. Les discussions ont également montré que les rapports entre l'administration fédérale et les experts avaient changé. Le degré de spécialisation des connaissances indispensables peut exiger le recours à des spécialistes externes à l'administration. En outre, des études sont également confiées à des mandataires extérieurs lorsque la Confédération ne semble pas disposer des ressources adéquates pour procéder à l'analyse d'une problématique exceptionnelle dont le caractère est urgent.

D'une manière générale, la Délégation des finances adopte une attitude critique face à l'accroissement des mandats d'experts. Elle a chargé les commissions des finances à chercher les potentiels d'économies lors de l'examen du budget 2005. Le manque de personnel ne peut être compensé en faisant appel à des experts externes qu'à titre exceptionnel. La délégation critique en outre le fait que certains mandats résultent d'un excès de zèle de la part de l'administration et n'auraient pas été indispensables.

L'examen approfondi des mandats confiés à des tiers a été l'un des objets traités par la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur) lors de la coordination des programmes de contrôle. Par la suite, les commissions de gestion ont décidé de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'analyser un nombre choisi de mandats d'experts de manière approfondie afin d'en tirer des conclusions quant au rapport coûts/avantages et aux abus éventuellement constatés en la matière. Bien qu'exigeant beaucoup de temps et d'efforts, la Délégation des finances estime qu'une telle enquête se justifie en raison de son caractère préventif.

La Délégation reviendra sur cet objet dès que les commissions de gestion auront tiré les conclusions de l'enquête réalisée par le CPA. La Délégation des finances continuera de suivre l'octroi de mandats à des consultants et à des experts externes dans le cadre de la surveillance financière concomitante.

## **4 Personnel et crédits**

### **4.1 Personnel**

#### **4.1.1 Haute surveillance sur les mesures relatives aux cadres supérieurs**

Conformément à l'arrangement du 26 novembre 2002 conclu entre la Délégation des finances et le Conseil fédéral, certaines mesures en matière de personnel ne peuvent être appliquées qu'avec l'accord de la Délégation des finances. Ainsi, son accord est requis pour la création de nouveaux postes dans les classes de salaire 32 ou plus élevées, conformément à l'art. 36 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3), ainsi que pour la modification de la dénomination de fonctions en directeur suppléant ou en secrétaire général suppléant. Le passage de postes existants dans des classes de salaire plus élevées tombe également sous le coup de l'arrangement à partir de la classe 32.

L'octroi, à partir de la classe 32, d'allocations spéciales périodiques et assurées servant à compenser des risques inhérents à la fonction ou l'exercice de la fonction dans des conditions difficiles, conformément à l'art. 48 OPers, et d'allocations liées au marché de l'emploi, conformément à l'art. 50 OPers, est également subordonné à l'accord de la Délégation des finances. Il en va de même pour ce qui concerne le versement d'indemnités lors de la résiliation du contrat de travail conformément aux art. 78 et suivants OPers.

Les mesures ci-dessus s'appliquent aux unités administratives centralisées et décentralisées de l'administration fédérale, y compris les unités soumises à la GMEB, au sens de l'art. 6 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS 172.010.1), y compris le domaine des EPF (sans les professeurs), Swissmedic, l'Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI) et la caisse de pensions PUBLICA.

Au cours de la période sous revue, la Délégation des finances a été appelée à se prononcer sur 15 affaires concernant le personnel. A l'instar de la Commission de coordination (COCO), l'organe d'expertise du DFI en matière de promotion à des postes supérieurs, la Délégation des finances a approuvé toutes les décisions. Dans certains cas, elle n'a cependant donné son assentiment qu'après avoir demandé des compléments d'information ou s'être entretenue avec le chef du département concerné. Plusieurs de ces affaires lui ont donné l'occasion de suivre la mise en œuvre de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1) à partir d'exemples concrets. A cet égard, la Délégation des finances a principalement critiqué le cadre d'évaluation des indemnités de départ (voir ch. 4.1.2).

L'arrangement du 26 novembre 2002 conclu entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances fait la distinction entre surveillance financière concomitante (mesures dont l'entrée en vigueur est subordonnée à l'accord formel de la Délégation des finances) et haute surveillance subséquente (système de rapports). Au terme de la clôture du compte d'Etat, le Conseil fédéral soumet à la Délégation des finances un rapport assorti de statistiques anonymes sur les mesures touchant les cadres supérieurs de l'administration fédérale centrale. Ce rapport concerne 987 cadres appartenant aux classes de salaire 30 à 38, soit 2,6 % de l'ensemble du personnel de la Confédération.

La Délégation des finances a pu examiner le premier rapport complet établi par l'Office fédéral du personnel (OFPER) portant sur l'ensemble des mesures touchant les 987 cadres de l'administration fédérale, des Services du Parlement et des Tribunaux fédéraux qui ont été prises au cours de l'année civile 2003 en vertu du nouveau droit du personnel.

- Vingt-cinq cadres supérieurs ont été mis à la retraite anticipée: quatorze parmi les agents soumis à des rapports de service particuliers du DDPS, cinq parmi le personnel transférable du DFAE et six dans le cadre de restructurations; le coût de ces mesures atteint 8 millions de francs.
- Le titre de sous-directeur a été rattaché à cinq postes de cadre.
- L'évolution des salaires résultant de l'évaluation du personnel a entraîné des charges supplémentaires pour environ deux millions de francs, soit 3,9 % des 51,3 millions de francs représentant l'évolution des salaires de l'ensemble du personnel de la Confédération. Des primes de reconnaissance pour un montant total d'environ 400 000 francs ont également été versées sur la base de cette évaluation du personnel.
- Les autres genres de primes (primes de fonction, allocations spéciales et primes de prestations) ont coûté environ deux millions de francs à la Confédération.
- Les allocations liées au marché de l'emploi introduites par le nouveau système salarial ont été versées à 17 cadres supérieurs; elles ont coûté 235 000 francs. En comparaison, 35 allocations liées au marché de l'emploi représentant un montant total de 360 000 francs ont été versées pour l'ensemble du personnel de la Confédération.
- En 2003, une seule indemnité de départ a été versée à un cadre, elle s'est montée à 360 000 francs.
- Quarante-quatre cadres supérieurs ont exercé une activité accessoire et 23 ont siégé dans des conseils d'administration (un mandat a donné lieu à une rétrocession).
- Six départs à la retraite anticipée mis à part, les restructurations n'ont pas donné lieu à d'autres prestations de la part de l'employeur.

La Délégation des finances estime que le rapport rédigé par l'OFPER aurait dû comporter une appréciation des effets atteints par le versement de ces prestations complémentaires. Elle a en outre constaté que des primes versées à divers titres se recoupent (primes de prestations et allocations spéciales, par exemple). A noter que 29 % des cadres ont obtenu des primes de prestations (art. 47 OPers) et 7 % des allocations spéciales (art. 48 OPers).

Etant donné que la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération et les ordonnances correspondantes ne sont entrées en vigueur qu'au début 2002, la Délégation des finances estime qu'il n'y a pas lieu d'intervenir immédiatement. Elle se pose toutefois la question de l'opportunité de diverses allocations pouvant être octroyées à des titres analogues. Une simplification du système d'allocations semble se profiler. A cet égard, il serait opportun de soumettre l'ordonnance sur le personnel de la Confédération à un examen à moyen terme.

La surveillance financière concomitante et la haute surveillance subséquente que la Délégation des finances exerce dans le domaine du personnel doit déployer des effets préventifs et contribuer à endiguer les dépenses administratives.

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

Dans son rapport sur l'exercice 2003, la Délégation des finances avait déjà présenté un compte-rendu de ses activités dans ce domaine (voir ch. 4.4). Dans le cadre de la surveillance financière concomitante, elle a constaté que les art. 78 et 79 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3) dans sa version du 3 juillet 2001 constituaient un cadre trop généreux en ce qui concerne les indemnités en cas de résiliation du contrat de travail. Le 23 mai 2003, la Commission des finances du Conseil national a donc déposé une motion concernant la réduction du cercle des bénéficiaires d'indemnités et des montants de l'indemnité allouée aux cadres de l'administration lors de la résiliation du contrat de travail (03.3241). Le 8 mars 2004, contre la volonté du Conseil fédéral, le Conseil national a adopté la motion par 148 voix contre 9. Le 4 juin 2004, le Conseil des Etats a décidé de transmettre la motion sous forme de postulat des deux Chambres.

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances a pressé le Conseil fédéral de limiter les indemnités de départ à un salaire annuel au maximum et à demander leur restitution lorsque les cadres de la Confédération ont retrouvé un emploi bien rémunéré. En vertu des dispositions de l'OPers, la restitution se limite aux cas dans lesquels l'employé concerné est réengagé par l'un des employeurs définis à l'art. 3 de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220.1), soit l'administration fédérale, les Services du Parlement, le Tribunal fédéral, La Poste et les CFF.

Le 22 décembre 2004, le Conseil fédéral a arrêté une révision partielle de l'OPers et modifié son art. 79. Ainsi, pour l'ensemble du personnel de la Confédération, le versement d'indemnités en cas de résiliation du contrat de travail est limité à un salaire annuel. En cas de résiliation du contrat de travail par le Conseil fédéral, les cadres dont le contrat de travail peut être résilié lorsque la collaboration avec le chef du département n'est pas fructueuse (directeurs d'office) ou ceux avec lesquels le chef du département entend ne plus poursuivre la collaboration (secrétaires généraux) reçoivent une indemnité correspondant à une année de salaire et non plus à trois ans de salaire comme cela était le cas précédemment. Pour toutes les catégories de personnel, les indemnités supérieures doivent être décidées par le Conseil fédéral (clause d'exception, art. 79, al. 3) et approuvées par la Délégation des finances.

Les nouvelles prescriptions de l'art. 26, al. 1, de la LPers sont plus restrictives pour les cadres (directeurs d'office, vice-chanceliers, secrétaires généraux). C'est pourquoi, il a fallu prévoir une disposition transitoire aux termes de laquelle, en cas de résiliation des rapports de travail avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008, l'indemnité reste fixée conformément à l'art. 79 LPers. L'assentiment de la Délégation des finances est requise pour ces indemnités.

Contrairement à ce que la Délégation des finances a souhaité, le Conseil fédéral a renoncé à décider d'obliger les personnes ayant perçu une indemnité de départ de la restituer lorsqu'ils ont retrouvé un emploi dans le secteur privé ou dans une entreprise proche de la Confédération, c'est-à-dire auprès d'un employeur autre que ceux définis à l'art. 3 LPers. Invoquant le manque de bases légales, le Conseil fédéral a préféré prévoir l'obligation de restituer la part de l'indemnité de départ qui dépasse un an de salaire lorsque ces personnes trouvent un emploi en dehors de l'administration fédérale au cours de l'année qui suit la résiliation du contrat de travail. Cette clause est ajoutée à la convention réglant les indemnités de départ ou au contrat de travail lorsque l'indemnité de départ est déjà convenue lors de l'engagement.

La Délégation des finances est d'accord avec le Conseil fédéral sur l'interprétation de l'art. 79 OPers lorsque celui-ci estime que les contrats de travail peuvent prévoir des indemnités dégressives. Dans ce cas de figure, l'indemnité peut être progressivement réduite en fonction du nombre d'années de service. Le Conseil fédéral renonce cependant à insérer dans la loi une disposition dans ce sens car les conditions d'octroi de cette indemnité ne peuvent pas diverger de celles qui doivent être remplies pour l'octroi d'une indemnité de départ. Le montant de cette indemnité de risque ne peut pas dépasser celui des nouvelles indemnités de départ. Lorsqu'il est fixé dans le contrat de travail (conditions particulières) le montant de l'indemnité de départ requiert aussi l'accord du Conseil fédéral et de la Délégation des finances.

La Délégation des finances continuera de faire preuve d'une attitude restrictive en matière d'indemnités en cas de résiliation du contrat de travail.

#### **4.1.3 Planification d'abandon de tâches dans le domaine du personnel: mesures complémentaires**

Les coûts du plan social lors de départs à la retraite anticipée doivent être portés au budget des offices. Ils sont acceptés par le Parlement qui, sur proposition des commissions des finances, accorde les crédits de paiement correspondants dans le cadre du budget. L'Office fédéral du personnel présente un compte-rendu sur les dépenses découlant des départs à la retraite anticipée lors de l'examen du compte d'Etat.

Le 11 juin 2004, le Conseil fédéral a décidé un programme systématique d'abandon des tâches (PAT). Le PAT accélère la réduction des postes de travail dans l'administration fédérale. A terme, le DDPS devra supprimer 2500 postes de travail. A ces suppressions, qui s'inscrivent dans la réforme du DDPS, s'ajoutent 700 postes de travail qui seront supprimés dans le domaine civil en vertu du programme d'allégement budgétaire 2003. Le PAT devrait encore entraîner une réduction de quelque 600 à 1000 postes de travail supplémentaires. La Confédération doit demeurer un employeur conscient de ses obligations sociales. Le concept «réorganisation offrant des perspectives au personnel» a pour but de réduire les postes de travail de manière socialement supportable en favorisant les postulations internes et en adaptant les profils des postes.

A partir de cas d'espèce, la Délégation des finances a constaté que les services et départements jouissaient jusqu'ici d'une grande autonomie en ce qui concerne la

conception de leur politique de recrutement. A l'avenir, le marché du travail interne devra être stimulé. Ainsi, pour certaines catégories professionnelles, les postes à pourvoir ne pourront être mis au concours public et repourvues qu'après trois mois de recherches internes (phase orange). Pour d'autres catégories professionnelles, les postes ne pourront pas du tout être mis au concours public (phase rouge). L'ordonnance du 11 juin 2004 sur la gestion des postes de travail et du personnel dans le cadre de programmes d'allègement budgétaire et de réorganisations (réorganisation offrant des perspectives au personnel; RS 172.220.111.5) fixe les compétences de l'Office fédéral du personnel (OFPER). L'OFPER dispose avec le centre de placement d'un instrument lui permettant de se tenir au courant simplement et rapidement de l'évolution de l'offre d'emplois au sein de l'administration fédérale. Le centre de placement permet de trouver les emplois vacants qui, en vertu de l'ordonnance «réorganisation offrant des perspectives», ne sont plus mis au concours public.

La Délégation des finances a cherché à obtenir de plus amples informations sur le fonctionnement concret du placement en cas de résistances. Jusqu'ici, les cadres qualifiés du DDPS, par exemple, n'ont quasiment pas pu être placés dans l'administration fédérale, générant ainsi des coûts élevés pour leur mise à la retraite anticipée. Les expériences faites à ce jour montrent que, souvent, les placements internes échouent aussi bien en raison des critères de sélection du recrutant que des résistances de la part des cadres à placer.

La Délégation des finances craignait que le DFF ne veuille également appliquer le programme d'allègement budgétaire 2003 et le PAT à la Commission fédérale des banques (CFB). Les offices également financés par des émoluments devaient être tenus de vérifier périodiquement l'efficacité de leur fonctionnement. Etant donné que la mise en place d'une autorité intégrée de surveillance des marchés financiers est à l'examen, la Délégation des finances estime qu'il ne serait pas judicieux d'intégrer la CFB à des mesures d'économie destinées aux unités des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> cercles de l'administration fédérale.

Le Conseil fédéral informera régulièrement la Délégation des finances sur la mise en œuvre de l'ordonnance sur la gestion des postes de travail et du personnel dans le cadre de programmes d'allègement budgétaire et de réorganisations.

#### **4.1.4 Mise en œuvre de l'ordonnance sur les salaires des cadres**

Depuis 2001, la Délégation des finances a, dans le cadre de ses rapports annuels, régulièrement présenté des comptes-rendus sur les questions relatives aux salaires des cadres.

Le 23 juin 2003, les Chambres fédérales ont adopté, presque à l'unanimité, la loi fédérale sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles convenues avec les cadres du plus haut niveau hiérarchique et les membres des organes dirigeants d'entreprises et d'établissements de la Confédération (loi sur les salaires des cadres). Les principes du Conseil fédéral sont fixés dans l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles convenues avec les

cadres du plus haut niveau hiérarchique et les membres des organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération (ordonnance sur les salaires des cadres; RS 172.220.12) et dans les arrêtés de principe pris dans la foulée par le Conseil fédéral. L'ordonnance est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2004.

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

Selon l'art. 13, al. 1, de l'ordonnance sur les salaires des cadres, les entreprises et les établissements concernés sont tenus de remettre chaque année aux départements un rapport standardisé sur l'application de l'ordonnance sur les salaires des cadres établi à l'attention du Conseil fédéral et de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Chaque rapport standardisé indique en particulier le montant total des honoraires et des prestations annexes versés à l'organe de direction, la somme totale des rémunérations, les autres conditions contractuelles ainsi que les activités accessoires autorisées par le Conseil fédéral. Les prestations versées à la présidence de l'organe de direction ainsi qu'au président de la direction sont présentées séparément. Les indications sont subdivisées en salaires, honoraires, bonifications et autres prestations annexes.

Les entreprises et établissements de la Confédération devront présenter leur premier rapport sur les salaires de cadres pour l'exercice 2004. Le Conseil fédéral et la Délégation des finances l'examineront en automne 2005. En décembre 2004, le DFF a émis des instructions correspondantes à l'attention des entreprises et établissements concernés.

En prenant acte du rapport sur les salaires des cadres, la Délégation des finances déterminera si l'ordonnance sur les salaires des cadres ainsi que les principes adoptés par le Conseil fédéral en la matière sont respectés.

## **4.2 Crédits**

### **4.2.1 Aperçu des crédits urgents approuvés**

La politique restrictive en matière d'évaluation de crédits supplémentaires de la Délégation des finances a permis de faire reculer les demandes de crédit de paiement à 22 (24 au cours de l'exercice précédent). En cas d'urgence, la Délégation peut, en lieu et place du Parlement, approuver des dépenses pour les quelles le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas ou lorsque que le crédit d'engagement n'est pas ouvert (respectivement art. 18, al. 1, et art. 31, al. 3, LFC; RS 611.0). En 2004, le Conseil fédéral a demandé la procédure d'urgence pour 20 crédits de paiement et deux crédits d'engagement.



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

Le tableau 2 montre l'évolution des crédits supplémentaires octroyés au cours de ces dix dernières années ainsi que la part des crédits de paiement octroyés en procédure d'urgence par la Délégation des finances (crédits provisoires ordinaires). Il faut remonter à huit ans pour trouver un exercice au cours duquel aussi peu de crédits urgents avaient été approuvés. La Délégation des finances n'a pas retenu le caractère de l'urgence à deux reprises (voir ch. 4.2.4).

Dans certains cas, l'examen de l'urgence a permis à la Délégation des finances de constater que l'avance demandée par le Conseil fédéral n'était pas indispensable dans son intégralité pour pouvoir faire face à des obligations de paiement non ajournables. Elle n'a alors accordé qu'une avance partielle. Le reste du montant a ensuite été accordé par le Parlement en procédure d'approbation ordinaire.

Au terme d'un examen soigneux, la Délégation des finances a accordé 35 % des montants supplémentaires demandés au cours de l'exercice sous revue. En 2004, la Délégation des finances a, au total, accordé 18 avances sur des crédits supplémentaires pour un montant de 227 millions de francs. Le montant le plus élevé qui a été octroyé a atteint 130 millions de francs. Il s'agissait d'un crédit supplémentaire pour la réduction individuelle de primes dans l'assurance-maladie. La raison de cette demande de crédit vient du fait que plusieurs cantons ont demandé plus de moyens, moyens auxquels ils avaient droit en vertu des bases légales en vigueur. Les montants accordés par la Délégation des finances et les versements effectués fin septembre ont permis d'éviter à la Confédération de devoir payer des intérêts moratoires.

**Evolution des crédits supplémentaires de 1995 à 2004**

| Année       | Crédits supplémentaires (en mio. de fr.) | En % par rapport au budget | Approuvé par la Délégation des finances (en mio. de fr.) | En % du montant total des crédits supplémentaires |
|-------------|------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| <b>1995</b> | 648                                      | 1,5                        | 195                                                      | 30                                                |
| <b>1996</b> | 1704                                     | 3,9                        | 169                                                      | 10                                                |
| <b>1997</b> | 1552                                     | 3,5                        | 371                                                      | 24                                                |
| <b>1998</b> | 764                                      | 1,6                        | 345                                                      | 45                                                |
| <b>1999</b> | 962                                      | 2,1                        | 532                                                      | 55                                                |
| <b>2000</b> | 641                                      | 1,4                        | 210                                                      | 33                                                |
| <b>2001</b> | 2968                                     | 6,1                        | 1925*                                                    | 65                                                |
| <b>2002</b> | 1250                                     | 2,4                        | 584                                                      | 47                                                |
| <b>2003</b> | 684                                      | 1,3                        | 424                                                      | 62                                                |
| <b>2004</b> | 631                                      | 1,2                        | 227                                                      | 36                                                |

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

Deux demandes de crédits additionnels (art. 31. al. 3, LFC) concernaient une lettre de garantie de la Confédération servant à assurer l'exécution de l'entraide en matière de prestations dans le domaine de l'assurance maladie, pour ce qui est de l'une, et un crédit additionnel pour deux chaînes de production de passeports, pour ce qui est de l'autre. En ce qui concerne la première demande, la Délégation des finances n'a reconnu l'urgence que pour un montant de 20 millions de francs, le reste du montant (80 millions de francs) a été adopté par le Parlement dans le cadre du supplément ordinaire au budget II/2004. En ce qui concerne la seconde demande, la Délégation des finances a accordé un montant de 7,9 millions de francs en procédure d'urgence.

En 2001, l'ampleur des crédits que la Délégation avait été appelée à accorder en procédure d'urgence a atteint un niveau particulièrement important en raison des problèmes qui ont agité l'aviation civile. Ces décisions de la Délégation des finances ont provoqué des interventions parlementaires. Au cours de l'année sous revue, les deux Chambres se sont penchées sur l'initiative parlementaire du groupe UDC (01.462).

Le 7 octobre 2004, le Conseil des Etats a décidé par 29 voix contre 4 de ne pas entrer en matière sur la révision partielle de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC) adoptée le 2 juin 2004 à 150 voix contre 7 par le Conseil national. Pour l'essentiel, la révision proposait de remplacer par une autorisation préalable l'actuelle approbation a posteriori de crédits supplémentaires urgents par l'Assemblée fédérale, l'octroi de crédits de paiement et d'engagement urgents inférieurs à 250 millions de francs demeurant comme jusqu'ici de la compétence de la Délégation des finances.

La Délégation des finances continuera d'assumer ses compétences en matière de crédits avec prudence et en appliquant des critères restrictifs.

## 4.2.2

### Avances pour la sécurité aérienne

Le 12 décembre 2002, suite à la faillite de Swissair et en raison de certains graves accidents d'avion survenus ces dernières années (Halifax, Nassenwil, Bassersdorf et Überlingen), le Conseil des Etats avait adopté une recommandation de sa Commission de gestion à l'attention du Conseil fédéral (02.3463). Celle-ci invitait le Conseil fédéral à réexaminer l'effectif de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), tant du point de vue quantitatif que qualitatif. Dans son rapport d'enquête, l'institut néerlandais mandaté par le DETEC a constaté des lacunes dans l'organisation et la gestion de la sécurité du trafic aérien dues au fait que, depuis 1990, la Suisse a pris du retard sur l'évolution très rapide qui a eu lieu dans ce domaine.

Le Conseil fédéral ayant décidé une mise en œuvre rapide de la réorganisation de l'OFAC, il a demandé 60 postes supplémentaires dans le cadre du supplément au budget II/2004. A l'avenir, l'OFAC séparera les tâches liées à la sécurité de celles liées à la politique de l'aviation civile et les exécutera de manière indépendante.

La Délégation des finances a octroyé trois crédits de paiement en procédure d'urgence autorisant ainsi des avances pour 2,3 millions de francs. Etant donné que la demande portait sur 60 postes supplémentaires, la Délégation des finances a demandé à rencontrer des représentants du DETEC. La discussion avec ces derniers lui a permis de s'assurer que l'OFAC parviendrait à assurer le recrutement, l'organisation et la formation liés à cette augmentation de postes. Malgré certaines réserves relatives à la rapidité de l'intégration d'un si grand nombre d'employés, la Délégation des finances a octroyé les crédits supplémentaires ordinaires le 10 mars 2004 déjà, créant les conditions indispensables à la mise en œuvre des phases suivantes. Les premières dépenses ont été consenties pour les programmes de formation, la gestion des risques et l'optimisation de l'informatique.

Au total, 12,7 millions de francs ont été octroyés en faveur de la sécurité aérienne dans le cadre du supplément ordinaire au budget I/2004. Le Conseil des Etats a adopté ces crédits supplémentaires sans opposition; le Conseil national lui a emboîté le pas le 14 juin 2004 par 88 voix contre 82, lors de la troisième procédure d'élimination des divergences.

## 4.2.3

### Avances refusées

Au cours de l'exercice sous revue, la Délégation des finances n'a pas reconnu le caractère urgent de deux crédits provisoires (crédits de paiement) représentant un montant total de 3 millions de francs. Elle examine en effet avec la même diligence les demandes de crédit de moindre importance, les rejetant si elles ne satisfont pas au critère de l'urgence exigé par l'art. 18, al. 1, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0) et que les délais de paiement laissent un certaine marge de manœuvre. La Délégation des finances accorde une grande importance à l'autonomie de décision du Parlement qui ne doit pas être inutilement restreinte, particulièrement lorsque les crédits sont politiquement contestés.

La Délégation des finances a refusé une avance de 623 740 francs pour l'article budgétaire 201.3600.361 «Tâches de la Suisse en tant qu'Etat hôte d'organisations internationales» destiné à l'indemnisation du canton de Nidwald qui a assumé des tâches de surveillance lors de la conférence internationale sur Chypre. Des négocia-

tions sur Chypre ont eu lieu du 22 mars au 1<sup>er</sup> avril 2004 au Bürgerstock sous l'égide de l'ONU. Aux termes du droit international public, la Suisse était tenue d'en assurer la protection. Quelques jours avant le début de la conférence, le Conseil fédéral a fixé l'indemnisation forfaitaire allouée au canton de Nidwald à 350 000 francs. La conférence a duré plus longtemps que ce qui avait été planifié et a occasionné des coûts plus importants que ce qui avait été budgétisé. Après discussion, le DFAE et le canton de Nidwald se sont mis d'accord sur une indemnisation forfaitaire de 500 000 francs en plus du remboursement des coûts d'intervention établis.

La délégation n'avait aucune objection quant au montant de l'indemnité négociée. En revanche, elle était d'avis que le critère d'urgence n'était pas rempli et que le Parlement pouvait accorder le crédit supplémentaire lors de la session de décembre. La procédure d'urgence ne doit en effet être appliquée que lorsqu'il est tout à fait impossible de négocier le délai de paiement.

La Délégation des finances a également refusé une avance de 2 425 000 francs pour l'article budgétaire 601.3600.951 «Capitaux de couverture, professeurs des EPF». Le motif de la demande de crédit invoqué était que la réserve mathématique pour les rentes des professeurs des EPF selon l'ancien droit ne pouvait pas être calculée de manière définitive pour le budget 2004. Elle n'a pu l'être que dans le courant du deuxième semestre 2004, sur la base de la compensation du renchérissement accordée et de l'évolution des salaires constatée au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

La Délégation des finances a constaté que, au budget 2004, le Conseil fédéral avait déjà sollicité une augmentation du crédit de paiement de 810 à 845 millions de francs. Les critères que la Délégation des finances applique aux demandes de crédits urgents ne lui ont pas permis d'autoriser une nouvelle augmentation de ce crédit de paiement en procédure d'urgence.

Il est certes incontestable que la Confédération doit se porter garante du découvert d'environ 2,4 millions de francs. Le décompte final définitif devra cependant être confirmé par une contre-expertise qui sera effectuée ultérieurement. Lors de l'établissement de ce décompte final, il est possible de convenir que le reste de la créance envers la Confédération ne devienne exigible qu'avec l'octroi du crédit en procédure ordinaire. La procédure d'urgence doit être réservée aux objets que même une planification budgétaire et financière rigoureuse et économe ne permet pas de maîtriser.

## **5                                   Autres contrôles effectués dans les départements**

### **5.1                                Autorités et tribunaux**

#### **5.1.1                            Visite d'information auprès de l'Office des juges d'instruction fédéraux**

A fin 1999, le Code pénal a été modifié pour confier aux autorités fédérales la compétence de traiter les cas complexes d'importance nationale ou internationale en matière de crime organisé, de blanchiment d'argent et de corruption. Depuis 2002, il appartient à la Confédération, dans les cas graves de criminalité économique, d'ouvrir la procédure d'investigation, conformément à l'art. 340<sup>bis</sup> du Code pénal Suisse (CPS; RS 311.0). C'est ainsi que, depuis 2002, le Ministère public de la Confédération (MPC) est fonctionnellement subordonné au Tribunal fédéral, alors

qu'il reste subordonné au Département fédéral de justice et police (DFJP) sur les plans organisationnels et administratifs. Le 1<sup>er</sup> avril 2004, le Tribunal pénal fédéral (TPF), nouvel organe judiciaire de première instance dotée d'une autonomie sur le plan du personnel et de l'organisation, a commencé à fonctionner à Bellinzzone. L'Office des juges d'instruction fédéraux (OJI) a par conséquent été subordonné au TPF. Il en a été de même pour le MPC depuis cette date.

En tant qu'autorité juridictionnelle indépendante, l'OJI est chargé d'établir les faits à caractère pénal. Ces investigations servent de base au MPC pour décider s'il y a lieu d'engager ou non une poursuite pénale.

L'OJI est composé de cinq équipes dirigées chacune par un juge d'instruction fédéral. Ceux-ci disposent d'une chancellerie et bénéficient de l'appui de spécialistes en finances et en informatique. L'OJI est installé dans sa centrale à Berne mais possède également un siège à Genève. Il occupe 23 personnes dont sept juges d'instruction et cinq experts financiers. La somme des salaires figurant au budget 2005 s'élève à 2 835 000 francs.

Lors de sa visite de contrôle du 7 juin 2004, la section 1 de la Délégation des finances a observé que, dans le cadre du projet «EFFORT», le MPC a établi des prévisions du nombre des procédures à engager, en se fondant sur des données fournies par les cantons. Ces prévisions ont été reprises par le TPF et ont servi à déterminer d'emblée le nombre de postes de juge d'instruction à créer. Le nombre de procédures s'étant révélé dans la réalité bien inférieur aux prévisions, il a fallu revoir à la baisse les besoins de l'OJI, la dernière fois en mars 2004. Cela étant, l'efficacité de l'OJI résulte moins des normes légales de procédure que de la coopération internationale indispensable en matière d'administration des preuves. Or, cette coopération n'est pas toujours acquise. C'est pourquoi l'OJI attend beaucoup de la ratification du 2<sup>e</sup> protocole d'accord européen sur l'entraide judiciaire en matière pénale.

Il convient de relever que plusieurs milliards de francs provenant vraisemblablement d'activités criminelles sont bloqués dans les banques suisses. Une grande partie de ces fonds devra être restituée aux autorités légales des pays de provenance. Mais certains montants résultant du commerce de la drogue pourront être versés aux cantons et à la Confédération. Dans ce sens, la section admet que la poursuite pénale génère un retour sur investissement.

La Délégation des finances a approuvé le rapport de sa section et recommandé au DFJP d'examiner une solution en vue d'abolir la double subordination matérielle et administrative du MPC. Sur la base de cette recommandation, le chef du DFJP a demandé un avis de droit à l'Office fédéral de la justice, avis dont les conclusions pourraient, le cas échéant, conduire à modifier les lois sur le TPF et sur la procédure pénale fédérale.

## 5.2

## Département fédéral des affaires étrangères

### 5.2.1

### Visite d'information auprès de la Division politique III

La section 1 de la Délégation des finances a consacré sa visite d'information auprès du DFAE à la question de la coordination et de la cohérence de la défense des intérêts de la Suisse auprès de l'ONU et de ses sous-organisations depuis l'adhésion de notre pays. Le but de la visite était d'informer la Délégation des finances sur la formation de l'opinion au sein de l'administration, tant il est vrai que, foncièrement, les intérêts des divers services qui la composent ne sont pas toujours identiques. Au sein du DFAE, il incombe à la Division politique III (Nations Unies, Organisations internationales, Environnement, Culture, Francophonie) de s'occuper des questions en rapport avec l'ONU. Cette division emploie 53 personnes dont 28 pour le domaine de l'ONU et des organisations internationales. Au sein de la Division politique III (DP III), c'est la section coordination ONU qui assume cette tâche et qui a reçu la visite de la section.

La section s'est d'abord informée sur l'ONU et le rôle de la Suisse. Les missions suisses auprès de l'ONU comptent 30 postes de travail (dont 16 postes de diplomates) à New York, 35 (dont 15 postes de diplomates) à Genève, 4,5 (dont 2,5 postes de diplomates) à Vienne et 1 poste à Nairobi. Environ 300 projets de résolution sont déposés chaque année à l'ONU dont à peu près 250 ont déjà été traités au moins une fois auparavant. Il est très difficile d'influer sur le budget de l'ONU. De plus, les mesures de maintien de la paix ne sont pas prévisibles car elles dépendent des décisions du Conseil de sécurité. Les contributions de la Suisse au système des Nations Unies (y compris aux différentes organisations spécialisées), qui sont inscrites dans les budgets des départements concernés en fonction de leurs compétences respectives, se sont élevées en 2002 à quelque 525 millions de francs.

Dans la pratique, les positions de la Suisse doivent être consolidées, formulées en termes réalistes et examinées du point de vue de leur cohérence avec sa politique étrangère. Les problématiques nouvelles ou délicates exigent des efforts de coordination accrus. Le DFAE fait la distinction entre coordination à long et moyen termes et coordination au jour le jour. Les dossiers prioritaires sont préparés par le groupe de travail interdépartemental ONU pour la session de l'Assemblée générale des Nations unies au cours de laquelle ils seront traités. Il s'agit d'un groupe de travail ouvert et les départements peuvent y envoyer les représentants de leur choix. Il se réunit environ trois fois par année. Les séances durent quelque deux heures et rassemblent environ 40 personnes. Les structures mises en place par le groupe de travail interdépartemental ont été approuvées par le Conseil fédéral en 2002.

Le *processus de coordination* s'appuie sur les priorités en politique extérieure définies par le Conseil fédéral ainsi que sur les objectifs de la législature. La coordination au jour le jour est assurée par la coordination ONU. Les questions de la Mission de New York sont transmises en même temps à la coordination ONU et aux services compétents, engageant ainsi un processus de coordination. Il est rare que les services compétents ne soient pas d'accord sur la responsabilité d'un dossier. Ce sont eux qui assument la responsabilité thématique et technique des dossiers. En cas de désaccord sur un dossier, la question est portée à l'échelon des chefs des départements concernés ou, au besoin, du Conseil fédéral. Dans les situations d'urgence, lorsque aucune concertation n'est possible, la compétence de décision incombe au chef de la délégation.

tion à New York. La coordination centralisée et le contrôle de la cohérence avec la politique étrangère sont assurés par la DP III.

La Délégation des finances a pu se convaincre de la rectitude et de la transparence des procédures entre la centrale à Berne et les missions auprès de l'ONU. Elle a par ailleurs relevé que la Suisse était sous-représentée dans l'effectif des employés des organisations internationales. Elle salue donc les efforts du DFAE qui s'engage en faveur d'une meilleure représentation à tous les niveaux. La Délégation des finances a en outre noté que des paiements sont effectués à de nombreuses organisations de l'ONU parfois inconnues du grand public; elle a recommandé au Conseil fédéral de procéder régulièrement à une vérification du montant et de l'opportunité des sommes ainsi versées par la Confédération.

La Délégation des finances exige que les contributions versées aux organisations de l'ONU soient vérifiées et limitées au strict nécessaire.

### **5.3**

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

#### **5.3.1**

#### **Visite d'information auprès de l'Office fédéral de la santé publique**

Le 17 mai 2004, la section 3 de la Délégation des finances a procédé à une visite d'information auprès de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). L'intégration de l'assurance maladie et accidents dans l'office, l'exercice de la surveillance financière sur Swissmedic, les questions liées à la gestion des risques et l'hébergement de l'OFSP étaient au centre de la visite.

Résultat des transferts de tâches entre les cantons et la Confédération, des besoins de réglementation apparus suite aux récents développements dans le domaine de la santé, de l'internationalisation et de l'intégration de l'assurance maladie et accidents, la taille de l'OFSP a considérablement augmenté au cours de ces dernières années. Cet office occupe aujourd'hui plus de 500 collaborateurs. Le domaine couvert par l'OFSP est extrêmement large et fortement orienté vers l'avenir. Il exige une organisation de la conduite décentralisée et basée sur une délégation renforcée. La Délégation des finances a été informée de la marge de manœuvre de la Confédération, faible dans le domaine curatif et considérable dans le domaine de la prévention. En revanche, la plus grande partie des coûts du système de la santé est imputable au domaine curatif, domaine qui peut subir des distorsions lorsque la Confédération doit faire des économies au détriment de la prévention.

Selon l'OFSP, l'intégration de la nouvelle unité assurance maladie et accidents apportera des améliorations sensibles. Une évaluation internationale du système suisse de la santé a été commandée auprès de l'OMS et de l'OCDE.

En ce qui concerne la surveillance exercée sur Swissmedic, un office du 3<sup>e</sup> cercle, la section a notamment constaté que la Confédération continue d'assumer la responsabilité finale dans ce domaine, et ce malgré la délégation des tâches à une unité extérieure. Eu égard à cette situation, le centre de compétence en gestion publique de l'Université de Berne a été chargé de clarifier certaines questions spécifiques. Le prochain mandat de prestations tiendra compte des résultats de cette analyse.

L'OFSP accorde une grande importance à la gestion des risques. Il distingue deux grandes catégories de risques, soit les risques sanitaires pour la population et le risque d'entreprise. Au vu de la complexité et de l'importance de ce domaine, la section estime qu'il serait judicieux de se pencher une nouvelle fois sur ce domaine de tâches au cours de l'une de ces prochaines années.

La Délégation des finances soutient le renforcement de la gestion des risques au sein de l'OFSP.

### **5.3.2 Impact financier du transfert du domaine des EPF dans le 3<sup>e</sup> cercle**

La Délégation des finances a déjà présenté un compte-rendu sur certains aspects financiers du domaine des EPF dans son rapport annuel concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2003 (voir. ch. 3.6.1).

La loi fédérale sur les écoles polytechniques fédérales partiellement révisée (loi sur les EPF; RS 414.110) et l'ordonnance modifiée sur le domaine des écoles polytechniques fédérales (ordonnance sur le domaine des EPF; RS 414.110.3) sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004 sans régler la question de la responsabilité. La question de savoir qui de la Confédération ou du domaine des EPF est tenu d'assumer les frais découlant d'un sinistre survenant dans le domaine des EPF était controversée. A cet égard, la Délégation des finances s'est notamment demandé si l'ensemble du domaine des EPF doit être inclus dans l'autoassurance de la Confédération ou s'il ne conviendrait pas plutôt de conclure une couverture d'assurance illimitée auprès d'assureurs tiers.

Le 26 août 2004, l'Administration fédérale des finances (AFF) a informé la Délégation des finances qu'une couverture d'assurance avait été conclue pour la phase de transition. Le Conseil des EPF, l'EPF de Zurich et d'autres instituts ont conclu une assurance choses. Jusqu'à ce jour, l'EPF de Lausanne et l'Institut Paul Scherrer (IPS) ont renoncé à conclure une telle assurance. Les deux EPF et les quatre établissements de recherches ont conclu une assurance responsabilité civile d'entreprise. Les primes d'assurance sont financées au moyen des contributions financières versées par la Confédération.

Le but fixé est de parvenir à une solution uniforme pour l'ensemble des institutions du domaine des EPF. En l'occurrence, la recherche d'une solution s'oriente vers la conclusion d'assurances respectant un minimum d'exigences spécifiques à la branche. Lorsque les standards seront définis et, partant, que les sommes à assurer seront connues, il sera possible de régler les modalités de prise en charge de la part des sinistres qui, le cas échéant, dépasseraient les couvertures d'assurances (choses et responsabilité civile) conclues par les EPF et les établissements de recherches.

Les organismes extérieurs à l'administration fédérale chargés d'accomplir des tâches pour la Confédération tombent sous le coup de la responsabilité dite subsidiaire, conformément à l'art. 19 de la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité, LRCE; RS 170.32). En vertu de cette disposition, la Confédération est responsable envers le lésé du dommage que l'institution n'est pas en mesure de réparer. La



participation de la Confédération à la couverture du dommage doit être vérifiée cas par cas. Pour sa part, le Conseil des EPF préférerait régler la question au moyen de directives contraignantes prévoyant notamment la prise en charge des dommages dépassant une limite définie.

La couverture d'assurance devra tenir compte du transfert de propriété des immeubles qui seront repris par le domaine des EPF. La question du transfert de propriété des immeubles a déjà été discutée lors de la révision partielle de la loi sur les EPF. C'est cependant à dessein que, à l'issue de la procédure de consultation, le transfert a été différé. Il sera effectué dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2004.

La Délégation des finances suivra le règlement de la question des assurances dans le domaine des EPF.

## **5.4**

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

### **5.4.1**

### **Visite d'information auprès de la Commission suisse de recours en matière d'asile**

Lors de sa visite d'information du 26 avril 2004, la section 2 de la Délégation des finances s'est principalement informée sur les travaux préparatoires en vue de la dissolution de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) et le transfert de ses compétences au Tribunal administratif fédéral. La mise en place de ce tribunal constitue un défi particulier du fait de la disparition simultanée de plus de trente commissions et services fédéraux de recours.

L'étude du concept ainsi qu'un entretien avec le chef du DFJP et avec des représentants de l'Office fédéral du personnel (OFPER) ont permis à la Délégation des finances de s'informer sur les grandes lignes du projet dans la perspectives des mesures et de l'impact dans le domaine du personnel. Il est apparu que tous les rapports de travail des autorités judiciaires concernées seront résiliés pour fin 2006. Le Tribunal administratif fédéral recrutera son personnel lui-même dès l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral. Le passage de l'ancienne structure à la nouvelle institution doit répondre à deux conditions générales:

1. Les commissions et les services de recours doivent demeurer entièrement opérationnels durant la période de transition et au-delà, jusqu'à ce que le Tribunal administratif fédéral ait pris ses fonctions.
2. Le Tribunal administratif fédéral prend ses fonctions avec un effectif de collaborateurs qualifiés adéquat et sans les affaires en suspens accumulées par les institutions précédentes.

Pour que ces deux conditions puissent être remplies, il faut que les collaborateurs actuels ne soient pas trop nombreux à résilier leurs rapports de travail et que le nouveau Tribunal administratif fédéral puisse, dans la mesure du possible, compter sur l'expérience des collaborateurs des commissions et des services de recours dissous. Cela restreint l'autonomie de Tribunal lors de l'engagement initial de son personnel dans la mesure où les candidatures des collaborateurs qualifiés des com-

missions et des services de recours doivent être prises en compte. La Délégation des finances estime que les modalités de transfert sont plutôt généreuses pour le personnel. Elles doivent cependant être mises en regard avec les coûts qu'une accumulation d'affaires en suspens risquerait de provoquer.

Avec satisfaction, la Délégation des finances a pris connaissance du fait que la CRA est parvenue à réduire les suspens au moyen de mesures appropriées et a constaté que le chef du DFJP a clarifié les conditions et le calendrier du transfert. Etant donné que la construction du nouveau bâtiment destiné à abriter le Tribunal administratif fédéral ne sera pas achevée avant 2010 au plus tôt, le tribunal prendra ses fonctions en 2007, dans des locaux provisoires à Berne. Le fait que la phase de transition durera de 3 à 4 ans permettra de restreindre les coûts du plan social puisque le personnel concerné aura suffisamment de temps pour prendre ses dispositions. Les projets relatifs aux bases légales indispensables à la mise en place du Tribunal administratif fédéral ont été transmis au Parlement avec le message du 25 août 2004 (FF 2004 4481).

Après avoir été approuvé par les deux gouvernements, l'Assemblée fédérale devra adopter un crédit d'engagement correspondant aux montants du loyer. En outre, il appartient au Parlement saint-gallois de se prononcer sur le montant de la contribution financière fixe prévue par le canton. Selon les évaluations de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et de l'Office des constructions du canton de Saint-Gall, le Tribunal administratif fédéral ne pourra pas emménager dans le nouveau bâtiment qui sera construit au «Chrützbühl» avant 2010 au plus tôt. Selon l'état actuel de la planification, le Tribunal administratif fédéral entamera ses activités en 2007, dans des locaux provisoires sis dans la région de Berne.

La Délégation des finances constate avec satisfaction que la procédure suivie a permis d'éviter la mise en place de réglementations transitoires et des plans sociaux coûteux.

#### **5.4.2 Application de la loi sur l'asile**

Depuis quelques années, la Délégation des finances contrôle la gestion de l'obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais (SiRück) à laquelle sont soumis les requérants d'asile (voir rapport annuel 2001 concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2000, ch. 4.4.3). En 2003 et 2004, la Délégation des finances a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de vérifier l'application de la loi sur l'asile et, en particulier, la gestion des comptes SiRück dans les cantons de Saint-Gall et de Zurich. Le CDF a présenté le résultat de ses examens dans son rapport annuel 2003 destiné à la Délégation des finances et au Conseil fédéral (rapport annuel 2003 du CDF, FF 2004 3387 s.).

A partir du rapport de l'inspection interne des finances de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) du 7 mai 2003 sur les sûretés et des remarques correspondantes du CDF, la Délégation des finances est parvenue à la conclusion qu'il n'y a pas de contrôle de gestion fiable dans le domaine de l'obligation de fournir des sûretés. La Délégation des finances a invité l'ODR à introduire un contrôle de gestion systématique et à reprendre les rapports semestriels à son attention.

Eu égard au fait que l'obligation de fournir des sûretés sera étendue et remplacée par une taxe spéciale, la Délégation des finances estime qu'il serait judicieux de concevoir le contrôle de gestion systématique à mettre en place en fonction des nouvelles dispositions. En ce qui concerne la phase transitoire, elle exige de l'ODR qu'il lui présente une vue d'ensemble des décomptes intermédiaires et finaux en suspens. Les chiffres font partie intégrante des rapports semestriels à remettre à la Délégation des finances.

Les sondages que le CDF a effectués dans les cantons ont montré que, en 2001 et 2002, des paiements représentant respectivement 2,3 et 5,4 % des remboursements versés aux cantons n'étaient pas justifiés. La Délégation s'est renseignée pour savoir si les résultats de ces sondages pouvaient être généralisés. Il est apparu que les bureaux de décompte contrôlés n'avaient pas été choisis de manière aléatoire et, partant, que les échantillons n'étaient pas représentatifs. Le CDF estime que les taux d'erreurs cantonaux sont en général plus faibles.

L'analyse des résultats de l'examen montre que la qualité des décomptes dépend principalement de la taille de la commune, de la structure de l'organisation et de l'état des connaissances des responsables communaux de l'asile. Partant de ce constat, le CDF avait recommandé diverses mesures de prévention et de contrôle simples, pouvant être appliquées à peu de frais. Il a en outre demandé aux communes de rembourser les versements non justifiés effectués depuis 2000. Invoquant l'autonomie communale, le canton de Saint-Gall s'est déclaré incompétent pour intervenir auprès de ses communes. Il a toutefois fait savoir qu'il était disposé à appuyer les communes dans la mise en œuvre des recommandations de CDF. La Délégation prend acte de l'appui consenti par le canton en faveur de ses communes. Précisément en vertu des structures fédéralistes de ce pays, elle estime cependant que les cantons répondent envers la Confédération d'une application correcte de la loi sur l'asile dans leurs communes.

La Délégation des finances continuera de se pencher sur cet objet et d'analyser les rapports semestriels de l'ODR sur les comptes des prestations de sécurité des requérants d'asile et sur les taxes spéciales.

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

### **5.5.1                Visite de contrôle concernant le corps des instructeurs**

La section 2 de la Délégation des finances a effectué une visite de contrôle auprès du personnel du groupement Défense. Un membre de la sous-commission compétente de la Commission de gestion du Conseil national a participé à cette visite au titre de la coopération et de la coordination avec les commissions de gestion. La Commission de gestion du Conseil national s'était pour la dernière fois penchée de manière approfondie sur le corps des instructeurs en 1998 et la séance de la Délégation des finances avait pour but de reprendre certains aspects examinés à l'époque au sens d'un suivi d'inspection.

La séance a porté sur les «prestations particulières» versées aux militaires professionnels (officiers et sous-officiers de carrière) – appelés instructeurs par le passé – sur le terrain ainsi qu’aux militaires professionnels occupant une fonction administrative. Certaines prestations versées aux militaires professionnels sont «particulières» dans la mesure où elles ne sont versées qu’à cette catégorie de personnel. Leur raison d’être réside dans les conditions de travail particulières qui différencient les militaires professionnels du personnel administratif. Ainsi, les horaires de travail et le lieu d’engagement des militaires professionnels sont dictés par les impératifs de la bonne marche du service. A cet égard, la Délégation des finances s’est particulièrement intéressée à la question de savoir si les militaires professionnels continuaient de bénéficier de ces prestations particulières lorsqu’ils ne se servent plus dans l’instruction sur une place d’armes ou dans une caserne, mais qu’ils occupent une fonction au sein d’un état-major de la centrale.

Au début de la visite, le DDPS a donné à la section un aperçu du profil professionnel (formation et domaines d’activités) et de la situation actuelle des militaires professionnels. Il est rapidement apparu que l’important sous-effectif des militaires professionnels constituait un problème crucial pour la mise en œuvre d’Armée XXI puisque c’est en très grande partie sur eux que repose le succès de cette entreprise. En juillet 2004, le sous-effectif atteignait 900 postes à pourvoir. Autrement dit, le taux d’occupation des postes n’était que de 70 %. Le DDPS estimait que, dans de telles conditions, la capacité à durer était de 1,5 à 2 ans au maximum. De plus, ce sous-effectif important engendre une grande surcharge de travail pour les militaires professionnels en place, ce qui aboutit notamment à de nombreuses absences pour cause de maladie, à de fréquentes démissions et à une chute de la motivation.

Le DDPS a en outre indiqué que les prestations particulières des instructeurs allaient être réduites. Ainsi, le privilège de prise en charge des primes de l’assurance militaire par l’employeur sera supprimé à partir de 2006. La Confédération a également réduit ses prestations dans le domaine des départs à la retraite anticipée et des salaires initiaux. Lors de la visite, les militaires professionnels ont souligné que l’ensemble des prestations de l’employeur (salaires, indemnités pour frais, assurance militaire et retraites) n’était plus satisfaisant en regard des conditions de travail. Ils estiment que l’employeur réduit régulièrement ses prestations alors que les exigences sont en constante augmentation.

La Délégation des finances a identifié un problème que le DDPS doit résoudre dans son propre domaine de compétence, par exemple en changeant la priorité d’allocation des ressources financières du département. La Délégation des finances a clairement indiqué au chef du département que, au vu de la situation financière actuelle, il n’était pas possible d’envisager une augmentation des moyens financiers. Elle a en revanche conseillé la prudence en ce qui concerne la réduction des prestations particulières durant la période transitoire de mise en place d’Armée XXI.

La Délégation des finances s’est renseignée pour savoir si les militaires professionnels qui occupent une fonction à la centrale à Berne – et dont l’horaire de travail n’est pas aussi chargé que celui des militaires servant dans l’instruction sur une place d’armes ou dans une caserne – continuent de percevoir ces prestations particulières. Les représentants du DDPS ont indiqué que, d’une part, les militaires profes-

sionnels assument tous une fonction militaire dans les états-majors du quartier général qui exige des connaissances spécifiques. Ils ont d'autre part souligné que, au besoin, les militaires professionnels de la centrale travaillaient également sur les places d'armes, comme les autres militaires professionnels et que, partant, leur horaire de travail hebdomadaire dépassait les 42 heures hebdomadaires auxquelles le reste du personnel civil était soumis. Pour les représentants du DDPS, les militaires professionnels qui ne font que partager les mêmes bâtiments que l'administration. La part des militaires professionnels qui travaillent dans un état-major et qui ont droit à ces prestations particulières représente 7,5 % du personnel des états-majors centraux et 40 % du personnel des états-majors des Forces terrestres. Les divers postes sont pourvus en fonction de la planification des emplois Défense qui fixe la configuration réglementaire des postes militaires et civils dans le département. En vertu de l'art. 17, al. 3, de l'ordonnance du DDPS sur le personnel militaire (O pers mil; RS 172.220.111.310.2), les officiers et sous-officiers de carrière qui occupent un poste non militaire perdent le statut d'officier et de sous-officier de carrière après trois ans, et leur droit à ces prestations particulières s'éteint.

La Délégation des finances a pris connaissance que, dans ce domaine, le DDPS procède à des réductions de prestations. Elle est d'avis que le système d'allocations en vigueur engendre une charge administrative trop importante. Elle a suggéré au chef du département de traiter, dans la mesure du possible, ces suppléments comme des composantes salariales. Dans sa réponse, le chef du DDPS a constaté que les allocations ne peuvent pas être intégrées dans les traitements car elles ne revêtent pas de caractère salarial.

### **5.5.2 Crédits en faveur de projets classés secrets**

Cela fait un certain temps déjà que la Délégation des finances suit le projet d'interception des communications par satellites Onyx (anciennement Satos; voir le rapport annuel de la Délégation des finances concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2003, ch. 6.5.1). Un rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) a montré que les coûts du projet sont nettement plus élevés que ce qui avait été estimé au départ. Le CDF y a relevé que, lors du démarrage du projet, les estimations de coûts qui avaient été présentées au Conseil fédéral en tant que base de décision n'étaient pas suffisamment fondées et que les risques du projet n'avaient pas été mis en évidence avec une clarté suffisante. La Délégation des finances a demandé au DDPS de lui fournir divers rapports et elle s'est entretenue du projet Onyx avec des représentants du département. Dans une lettre de novembre 2003, la Délégation des finances s'est renseignée auprès du Conseil fédéral pour savoir si d'autres projets de nature semblable étaient en cours. La Délégation des finances a toujours critiqué le manque de transparence de ce projet, aussi bien du point de vue des demandes de crédits que de celui des coûts.

Dans sa réponse du mois de janvier 2004, le Conseil fédéral a indiqué que seuls très peu de projets sont classés confidentiels par l'administration et que, outre le projet Onyx, aucun autre projet secret exigeant des investissements comparables n'était en cours. La Délégation des finances s'est entretenue une nouvelle fois avec le chef du

DDPS lors de sa deuxième séance ordinaire de l'année 2004 afin de discuter des questions liées aux modalités des crédits et de la nécessité du maintien du secret.

Pour sa troisième séance du mois d'avril, la Délégation des finances a chargé le CDF de lui présenter une vue d'ensemble des prescriptions applicables en matière de droit budgétaire ainsi qu'une appréciation du projet Onyx dans la perspective de ces prescriptions. Le CDF est parvenu à la conclusion qu'il n'y avait pas de véritable intérêt au secret pouvant être opposé à la transparence des coûts. Il a recommandé que tous les projets d'investissement secrets ou relatifs à la sécurité qui dérogent aux prescriptions applicables en matière de droit budgétaire fassent automatiquement l'objet de rapports spéciaux à l'attention de la Délégation des finances. Celle-ci ne peut assurer la surveillance financière concomitante qu'à cette condition. Il a également souligné qu'il faudra dorénavant examiner les coûts et analyser les risques de manière plus approfondie.

La Délégation des finances est parvenue aux mêmes conclusions. Elle s'est adressée au Conseil fédéral et a demandé que le DDPS édicte des directives régissant les modalités des crédits relatifs aux projets secrets. Il faudrait qu'à l'avenir, les demandes de crédits pour de tels projets soient présentées à la Délégation des finances et instituer un système de rapports réguliers. Dans un rapport intermédiaire de juillet 2004, le chef du DDPS a indiqué à la Délégation des finances qu'un groupe de travail interne avait été chargé de la mise en œuvre des exigences de la Délégation des finances. Le DDPS a informé la Délégation des finances sur les nouvelles directives régissant les modalités des crédits relatifs aux projets secrets.

Entre-temps, les directives demandées ont été mises en vigueur au DDPS. A l'avenir, chaque projet d'investissement secret fera l'objet de rapports. Les projets classifiés seront donc gérés conformément aux prescriptions applicables en matière de droit budgétaire. Les demandes de crédit séparées deviennent ainsi superflues.

La Délégation des finances s'occupera des crédits relatifs aux projets secrets de manière approfondie et, en collaboration avec la Délégation des commissions de gestion, continuera de suivre le projet Onyx de très près.

### **5.5.3 Liquidation de matériel, d'installations et de biens immobiliers**

La Délégation des finances se tient au courant de la liquidation de matériel, d'installations et de biens immobiliers de l'armée depuis un certain temps déjà (voir ch. 6.5.3 du rapport annuel 2002 et ch. 4.5.3 du rapport annuel 2001 de la Délégation des finances). Dans ses derniers rapports annuels, la Délégation des finances a présenté les méthodes utilisées pour procéder aux imposantes liquidations rendues nécessaires par la transformation et la réduction des effectifs de l'armée.

Lors de sa deuxième séance ordinaire, la Délégation des finances s'est penchée sur le rapport II/2003 du projet ADS-LIQ (mise hors service/liquidation/élimination de matériel d'armée) présentant les chiffres 2003. Il ressort de ce rapport que les liquidations ont atteint des volumes importants au cours de cet exercice également. En 2003, par exemple, 3150 véhicules ont été liquidés et 7400 tonnes de munitions détruites. Les liquidations effectuées en 2003 ont eu pour conséquence de réduire la

valeur de l'inventaire total, calculé à la valeur d'acquisition, de quelque 3613 millions de francs.

En 2003, les ventes de matériel et de véhicules ont permis de réaliser des produits bruts pour un montant de 23,1 millions de francs. La vente au détail de matériel de liquidation a lieu essentiellement par le truchement de huit magasins de liquidation de surplus militaires (*Army-shops*) dans toute la Suisse. Les produits de RUAG Components sont imputés au DDPS et portés au crédit du budget des munitions d'instruction (BMI) selon la méthode de compensation des soldes. En 2003, les coûts d'élimination se sont montés à 7,3 millions de francs pour le matériel à 12,6 millions de francs pour la munition.

La Délégation des finances a pris connaissance du rapport. Elle continuera de s'informer sur les progrès de la liquidation du matériel d'armée excédentaire.

#### **5.5.4 Rapports relatifs au projet Polycom**

La Délégation s'intéresse de près au projet Polycom depuis 2002 (voir ch. 6.5.2 des rapports annuel 2003 et 2002 de la Délégation des finances). Ce projet a pour but de créer sur l'ensemble du territoire suisse d'un réseau de radiocommunication à l'abri des écoutes en reliant entre elles les autorités et organisations militaires et civiles dans les domaines de la sécurité et des secours (police, Corps des gardes-frontière, armée, pompiers, services de sauvetage). De par sa structure, il s'agit d'un projet difficile à gérer, d'une part parce qu'il est basé sur une approche fédéraliste et d'autre part parce qu'il réunit de très nombreux partenaires aux intérêts différents. Les réseaux actuels des cantons répondent à des normes diverses. Certains cantons ont renouvelé leurs installations récemment et n'accordent par conséquent pas une très grande priorité au projet Polycom, alors que d'autres, dont le réseau ne répond plus aux exigences actuelles, doivent trouver une nouvelle solution. En outre, certaines organisations de la Confédération, comme le Corps des gardes-frontière, ont-elles aussi besoin d'un nouveau réseau. Le réseau du Corps des gardes-frontière est d'ailleurs déjà partiellement réalisé.

Au mois de novembre 2003, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de lui présenter un rapport détaillé sur l'état du projet, rapport que le Conseil fédéral a présenté au mois de février 2004. La Délégation des finances s'est entretenue de son contenu avec le chef du DDPS et les responsables du projet au sein de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP). Outre la présentation d'une vue d'ensemble des coûts consentis jusqu'ici, le rapport du Conseil fédéral insiste sur la grande importance du projet tout en relevant la complexité des structures à sa base. L'achèvement du système Polycom est attendu pour 2010. Selon les prévisions, ses composants nationaux, son infrastructure, ses équipements de gestion et les appareils radio auront coûté quelque 580 millions de francs lorsqu'il sera achevé, soit 370 millions de francs (environ 65 %) à la charge de la Confédération et 210 millions de francs (environ 35 %) à la charge des cantons.

Lors de l'entretien, le chef du DDPS a souligné le fait que le projet est en bonne voie, mais qu'il n'est pas encore possible de se prononcer avec précision sur la date de son achèvement. Le problème principal auquel le projet Polycom doit faire face

est la pénurie des moyens financiers. Il n'y a toutefois pas de solution de rechange à ce projet, raison pour laquelle il était tout à fait justifié de l'entreprendre. Après la discussion, la Délégation des finances a écrit au Conseil fédéral pour l'informer que le rapport et la discussion avec les responsables avaient permis de clarifier un certain nombre de points.

Le 23 juin 2003, faisant suite aux diverses interventions de la Délégation des finances, le Conseil fédéral a décidé d'instituer un système de controlling financier inter-départemental placé sous la responsabilité de l'OFPP étant donné que cet office assume déjà la coordination de l'ensemble du projet. A l'origine, il avait été prévu que les rapports correspondants seraient transmis à la Délégation des finances au mois de décembre. La structure de ces rapports ayant été définie en 2004, les travaux de controlling ont pu démarrer. En septembre 2004, le directeur de l'OFPP a prié la Délégation des finances de bien vouloir repousser de décembre à mars le délai de présentation du rapport étant donné que les comptes ne sont pas clôturés définitivement avant janvier ou février. Un déplacement de la date de dépôt du rapport à mars permettrait d'y intégrer les chiffres actualisés du compte d'Etat. La Délégation des finances a accédé à cette demande. Elle recevra donc les rapports de controlling et les traitera au mois de mars, raison pour laquelle le présent rapport annuel ne comporte pas de compte-rendu sur l'état actuel du projet Polycom.

La Délégation des finances a constaté que le projet Polycom a avancé dans la bonne direction. En raison de la complexité de ses structures, ce projet reste une entreprise difficile. La Délégation des finances va donc continuer de suivre le projet Polycom avec attention.

## **5.6 Département fédéral des finances**

### **5.6.1 Visite d'information auprès de l'Office fédéral du personnel**

Le 9 septembre 2004, la section 3 de la Délégation des finances, accompagnée d'une représentation des commissions de gestion, a procédé à une visite d'information auprès de l'Office fédéral du personnel (OFPER). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, l'OFPER dispose d'une nouvelle structure. Office chargé de tâches supradépartementales, dotée de 90 postes permanents, l'OFPER est l'organe spécialisé en matière de politique du personnel de la Confédération. Il se charge d'élaborer les bases légales ainsi que les instruments nécessaires à la gestion et à la coordination du personnel au sein de l'administration fédérale. Il prépare les dossiers du Conseil fédéral ayant trait à la politique du personnel et conseille les départements et les offices pour les questions d'application des principes de base en la matière. La récolte, l'analyse et l'interprétation de données provenant de l'ensemble de l'administration fédérale qui renseignent notamment sur le montant et l'utilisation du budget du personnel ainsi que sur la composition du personnel fédéral, sont également de son ressort.

La visite d'information a notamment porté sur des questions liées à la formation et à l'engagement par la Confédération de personnes incapables d'exercer une activité lucrative, de stagiaires et d'apprentis. L'extension de l'offre de formation dans les



départements a donné une plus grande importance à la coordination et au controlling dans ce domaine. Les restrictions budgétaires exigent une concentration et une organisation pertinente de l'offre en matière de formation. L'OFPER envisage d'examiner les processus actuels avec l'aide des responsables de la formation des départements et de les soumettre à un controlling centralisé. Eu égard à la difficulté d'évaluer concrètement et de chiffrer la rentabilité des cursus de formation, la Délégation estime qu'une coordination s'impose dans ce domaine.

Les données disponibles concernant les personnes incapables d'exercer une activité lucrative, les stagiaires et les apprentis semblent insuffisantes. L'OFPER a donc été invité à fournir des indications chiffrées plus précises et de présenter des comparaisons avec d'autres corporations de droit public ou des organisations du secteur privé.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, l'administration fédérale utilise le système informatisé de gestion du personnel BV PLUS. Les interfaces de ce système comportent des risques qui ne sont pas faciles à éliminer en raison de la complexité de la matière et des nombreuses interdépendances du système. La découverte de versements trop élevés en raison de données erronées permet de supposer que la qualité des données relatives à certains offices ne répond pas au niveau d'exigences fixées par les directives. Il n'est pour l'heure pas encore possible de se prononcer avec certitude sur l'origine de ces erreurs. Il est envisageable de penser qu'elles découlent d'erreurs d'utilisation (techniques ou relatives aux méthodes de travail) accidentelles. Cela étant, il n'est pas possible d'exclure qu'il y ait aussi eu des erreurs intentionnelles. L'OFPER a l'intention de vérifier régulièrement la légitimité des mutations, par sondage, mais aussi de manière systématique en soumettant chaque année un office par département à un contrôle intégral. La question des sanctions sera abordée ultérieurement, sur la base des résultats des premiers contrôles et en fonction de la fréquence et de la nature des erreurs découvertes.

La Délégation des finances soutient les efforts de coordination et l'organisation pertinente de la formation sous l'égide de l'OFPER. Elle a invité l'OFPER à améliorer les informations relatives aux personnes incapables d'exercer une activité lucrative, aux stagiaires et aux apprentis. La Délégation des finances exige en outre que toute la lumière soit faite sur les abus éventuels constatés dans le traitement des salaires et qu'il y soit mis fin.

### **5.6.2 Flux de paiements entre la Confédération et les cantons**

La Délégation des finances a chargé de Contrôle fédéral des finances (CDF) d'examiner le versement des impôts par les cantons, en particulier en ce qui concerne la moralité de paiement des cantons et la comptabilisation de ces montants par la Confédération. Les investigations du CDF ont montré que, en 2003, divers cantons avaient plusieurs fois tardé à fournir les décomptes pour des montants considérables, obligeant l'Administration fédérale des contributions (AFC) à envoyer des rappels. La Délégation des finances s'est penchée de manière approfondie sur les mécanismes d'incitation financiers influant sur les flux de paiements entre la Confédération et les cantons.

Elle a constaté que les dispositions régissant la perception par les cantons de l'impôt fédéral direct et de la taxe d'exemption militaire au nom de la Confédération ne permettent pas à celle-ci de percevoir d'intérêts moratoires (loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, LIFD; RS 642.11; loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir, LTEO; RS 661). Cette situation incite les cantons à retarder les décomptes à l'attention de la Confédération afin d'obtenir un avantage de taux d'intérêt. Des solutions ont été cherchées en discutant à plusieurs reprises avec le chef du DFF afin d'aménager les incitations financières de manière à améliorer et à harmoniser l'application des prescriptions idoines par les cantons et, en particulier, ne plus leur permettre de réaliser des avantages de taux d'intérêt.

Les points faibles relevés ont incité la Délégation des finances à s'informer d'une manière générale sur les règles de validation appliquées aux flux de paiements entre la Confédération et les cantons. Les comptes courants des cantons sont par principe gérés sans intérêts. Ils sont équilibrés bimensuellement. Lorsque la Confédération ou un canton verse le montant correspondant avec retard, un intérêt est perçu dont le taux correspond au taux lombard officiel de la Banque nationale suisse moins 1 %.

La Délégation des finances comprend que le DFF ne veuille pas entamer un processus de révision uniquement pour introduire de nouvelles dispositions relatives à la perception d'intérêts moratoires dans la LIFD et dans la LTEO.

La Délégation des finances recommande qu'à la faveur de la prochaine révision des actes mentionnés le vide juridique soit comblé d'abord dans la LIFD, puis aussi dans la LTEO.

### 5.6.3 Marchés de la Confédération

La statistique des acquisitions de la Confédération renseigne notamment sur le volume annuel des achats, en Suisse et à l'étranger, de bien mobiliers de la Confédération. En tenant compte des CFF et de La Poste qui appartiennent à la Confédération, la statistique révèle de ces acquisitions ont atteint 3,8 milliards de francs en 2003, ce qui souligne l'importance financière de ce domaine.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) examine régulièrement les achats des offices et procède à des analyses de prix lorsque les rapports contractuels constituent des situations de monopole. Les rapports de révision sont approuvés par la Délégation des finances. En 2004, elle a pris connaissance du contrôle des acquisitions de RUAG Aerospace, de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ), d'Armasuisse et de l'Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEG).

Les rapports et les explications du CDF montrent que les principes de régularité, de légalité et de l'emploi ménager des fonds n'ont pas toujours été respectés (voir rapport annuel 2003 du CDF; FF 2004 3361). Le CDF a également relevé que les connaissances spécifiques des collaborateurs chargés des achats étaient en partie lacunaires. La Délégation des finances constate avec satisfaction que les unités administratives contrôlées ont bien accueilli les recommandations formulées par le CDF et les ont rapidement mises en œuvre.

Grâce aux analyses de prix effectués auprès de RUAG, un montant de 483 000 francs a pu être inscrit au crédit du Groupement Armasuisse. Cet exemple montre les relations spéciales entre le Groupement Armasuisse et RUAG, entreprise de la Confédération. La Délégation des finances s'est donc assurée que le Groupement Armasuisse puisse garder son droit de prendre connaissance des documents de RUAG relatifs aux acquisitions effectuées dans des situations de quasi-monopole. Elle se penchera sur les conventions en cours de révision en temps opportun.

La Délégation continuera de suivre le respect des prescriptions régissant les marchés publics avec attention.

#### **5.6.4 Problèmes informatiques de l'Administration fédérale des contributions**

Dans son rapport annuel 2002 (ch. 2.6), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a fait part de son inquiétude quant au développement de l'informatique de la Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Il craignait que les retards pris dans la mise en place des nouveaux logiciels aient un impact négatif sur cet impôt vital pour la Confédération (18 mia. de fr.).

La Délégation s'est donc penchée sur ces problèmes informatiques. Depuis les années 80, l'AFC travaille avec deux applications centrales MOLIS (système d'information TVA) et STOLIS (système d'information des droits de timbre). Suite au transfert des services informatiques de l'AFC à l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) dans le cadre de NOVE-IT, diverses lacunes sont apparues dans le système qui, dans certains cas, ont occasionné des pannes. Pour la plupart, ces défauts ont cependant été réparés. Des problèmes inattendus sont survenus lors du remplacement prévu des anciens logiciels dans le cadre du programme «Migration BS2000». La migration des logiciels vétustes de l'AFC a dû être interrompue après deux ans pour être remplacée par un changement de matériel pur et simple. Ce remplacement a occasionné des frais pour un montant de 9 millions de francs pour la Confédération. Selon une expertise externe, l'échec était à mettre essentiellement sur le compte de l'OFIT. L'entreprise externe qui a chapeauté les travaux ayant cependant admis une part de responsabilité, elle s'est déclarée disposée à assumer une indemnisation correspondant à 20 % de la part du projet qu'elle a géré directement et, à ce titre, à fournir gratuitement des prestations équivalentes pour d'autres projets.

D'entente avec l'AFC et l'OFIT, le DFF a décidé de poursuivre, dans un premier temps, l'exploitation des applications centrales sur une plate-forme non compatible avec NOVE-IT. La maintenance des applications informatiques actuelles exige toutefois douze années-homme. L'OFIT doit fournir ces ressources pour faire fonctionner le système et éviter les défaillances techniques. Dans un deuxième temps, avec le soutien de l'OFIT, l'AFC s'est attelée à la planification de la nouvelle solution informatique qui prendra le relais de la solution actuelle en 2007/2008. Baptisé INSIEME, le nouveau projet permettra d'aligner l'organisation de l'AFC sur les processus définis.

La Délégation des finances attend de l'AFC, importante bénéficiaire de prestations, qu'elle définisse ses besoins informatiques de manière prospective. Les conventions relatives à la fourniture de prestations passées avec l'OFIT doivent être améliorées.

### **5.6.5 Compagnie aérienne Swiss**

La Délégation des finances se renseigne régulièrement sur la situation des affaires auprès du chef du DFF, du président du comité du Conseil fédéral «Conditions-cadres Swiss» et du représentant de la Confédération au sein du conseil d'administration de Swiss.

Au cours de l'exercice sous revue, Swiss est parvenue, après de longues négociations avec un consortium international de banques, à conclure un contrat de trois ans portant sur un crédit d'exploitation de 325 millions de francs, dont 180 millions de francs injectés dès novembre 2004 sous forme de liquidités.

La prolongation de la convention entre actionnaires jusqu'à fin 2005 a été acceptée par 86 % des actionnaires. En janvier 2005, Swiss a annoncé de nouvelles suppression d'emplois et une réduction de la flotte. L'augmentation de la pression de la concurrence et l'érosion continue des prix sur le marché européen contraignent Swiss à réduire sa flotte d'au moins 13 unités dans le segment des avions régionaux. Swiss s'attend à la suppression de 800 à 1000 postes de travail dans les 18 mois à venir. Swiss vise ainsi une réduction de ses coûts nets de 300 millions de francs.

Au cours de l'année sous revue, diverses interventions parlementaires ont invité le Conseil fédéral à présenter sa stratégie concernant la compagnie aérienne Swiss. A cet égard, la Délégation des finances renvoie à la réponse que le Conseil fédéral a donnée le 15 septembre 2004 à l'interpellation 04.3022 Crédit d'exploitation en faveur de Swiss d'où il ressort que l'engagement de la Confédération est limité dans le temps. Toutefois, la modification de la participation de la Confédération ne doit pas intervenir en temps inopportun. Par ailleurs, elle doit tenir compte des objectifs du Conseil fédéral en matière de politique aérienne. Enfin, le Conseil fédéral considère que la vente de Swiss à une compagnie aérienne étrangère constitue une mesure parmi toutes les solutions envisageables.

La Délégation des finances a été informée, durant l'exercice sous revue, que l'administration fédérale étudiait une garantie fédérale en matière de risque terroriste étant donné que les assureurs privés de compagnies aériennes envisagent d'exclure de leur couverture les sinistres consécutifs à l'explosion de bombes et aux irradiations nucléaires. La Délégation des finances a clairement rappelé au Conseil fédéral qu'un crédit d'engagement correspondant devait être soumis au Parlement.

La Délégation des finances a pris acte des informations concernant Swiss. Elle appuie la stratégie du Conseil fédéral. Elle a clairement fait savoir au Conseil fédéral qu'elle n'accepterait aucun crédit d'engagement important pour l'aviation civile en procédure d'urgence.

## 5.7

## Département fédéral de l'économie

### 5.7.1

### Visite d'information auprès du Secrétariat d'Etat à l'économie

Lors de sa visite du 18 mai 2004, la section 1 s'est informée auprès du nouveau secrétaire d'Etat sur les principes appliqués par le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) en matière de direction de l'office, de bonne gouvernance, de surveillance financière et d'analyse des risques.

Le secrétaire d'Etat a présenté la réorganisation du Seco ainsi que sa conception de la mission de l'office. Le Seco est le centre de compétences de la Confédération pour les questions économiques et constitue, avec le DFAE, le centre de gravité de la politique économique extérieure et de la politique de développement. Le Seco est une unité organisationnelle de la Confédération animée par un esprit d'entreprise.

Etant donné que les responsables du Seco ne s'y retrouvaient plus, le Seco s'est largement distancé de l'organisation matricielle. A l'échelon opérationnel, le Seco est revenu à une structure hiérarchique traditionnelle. Chaque fonction de conduite dispose d'une suppléance pourvue de toutes les compétences décisionnelles. En comparaison avec d'autres offices de la Confédération, la hiérarchie du Seco est relativement plate. Outre l'échelon directorial, il n'a pas de chefs de section ou de division, mais uniquement des chefs de secteur. La Délégation des finances est d'avis que la motivation des offices dynamiques disposant d'une hiérarchie moderne et plate ne doit pas être sapée par des incitations financières négatives lors de l'octroi des crédits du personnel. Elle s'est entretenue de ce sujet avec l'Office fédéral du personnel.

Les mesures destinées à assurer l'application des principes de la bonne gouvernance par les unités administratives décentralisées de l'administration fédérale constituent un autre point fort des activités du Seco. En outre, sur demande de la Délégation des finances et du Contrôle fédéral des finances (CDF), la surveillance a été, ces dernières années, renforcée à tous les niveaux dans le domaine de l'assurance-chômage dont le total des opérations se monte annuellement à près de 6 milliards de francs. Les risques du fonds de compensation de l'assurance-chômage ont été analysés en détail. Les rapports de révision du CDF sur les comptes annuels de l'assurance-chômage en rendent compte. Les domaines de la coopération économique au développement et de la promotion économiques sont soumis à des mesures de surveillance diverses. Ainsi, le CDF contrôle-t-il régulièrement les comptes de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation. Il avait notamment prévu de procéder, en 2004 et en 2005, à des audits de la *Swiss Organisation for Facilitating Investments* (SOFI) et du fonds d'aide à l'investissement dans les régions de montagne (LIM).

Le 18 février 2004, le Conseil fédéral a décidé un train de mesures pour la politique de croissance. Ces mesures ont pour but de surmonter la faiblesse de la croissance en Suisse. Une fois par année, le groupe de travail interdépartemental Croissance placé sous la direction du Seco doit informer le Conseil fédéral sur la mise en œuvre des mesures en question.

Le Conseil fédéral a chargé tous les offices de présenter des propositions de réduction de tâches. La Délégation des finances attend du Seco qu'il fixe les priorités qui s'imposent. Cela étant, les politiques doivent également avoir la volonté de décharger l'office des tâches secondaires. Cela concerne tout particulièrement les tâches

qui peuvent être effectuées aussi bien, voire mieux à l'extérieur de la Confédération. D'une manière générale, il faudrait renforcer et développer les domaines du Seco qui alimentent la croissance économique et faire des économies dans le domaine des mesures visant à maintenir certaines structures ou à introduire des entraves de marché.

La Délégation des finances est favorable à l'introduction de hiérarchies plates dans l'administration fédérale et attend que les crédits du personnel soient octroyés indépendamment de la forme d'organisation.

Elle examinera les rapports de révisions du CDF sur les comptes de la SOFI et du fonds LIM.

### **5.7.2 Indemnités dans le domaine de la Commission pour la technologie et l'innovation**

En 2003, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué une révision du domaine des prestations de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) de l'Office fédéral la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). La Délégation des finances avait constaté avec satisfaction que les résultats des contrôles étaient bons. Elle a, en 2004, demandé de plus amples informations sur certaines questions.

La Délégation des finances a soutenu les efforts de l'OFFT visant à obliger le signalement d'éventuelles collisions d'intérêts entre membres de la CTI, requérants et partenaires économiques au moyen d'une modification de la clause contractuelle d'intégrité. La délégation a également pris connaissance du fait que des indemnités et honoraires, parfois particulièrement élevés, étaient versés à des membres de la CTI et à des experts. Au vu du montant des divers paiements, la Délégation des finances a prié le DFE de lui fournir des indications détaillées concernant le montant et les bénéficiaires de ces paiements ainsi que le temps que ces ceux-ci ont consacré à la CTI. Elle a également demandé de plus amples informations sur le nombre de demandes de soutien, sur le choix des projets et sur le suivi des résultats.

Il ressort de la réponse de DFE que les taux horaires sont de 190 francs pour les chefs de domaine d'encouragement, de 150 francs pour les experts reconnus au plan international et 125 francs pour les autres spécialistes qualifiés. Aucune indemnité n'est en principe versée aux membres de la commission qui représentent la Confédération.

En 2000, la CTI a reçu environ 600 demandes de soutien. En 2003 ce chiffre est passé à 1000 demandes. Le temps que les experts de la CTI consacrent au travail en faveur de la commission dépend du volume de travail exigé par les divers mandats et peut, dans certains cas, atteindre 1000 heures par an. Ces experts travaillent simultanément dans plusieurs domaines d'encouragement de la CTI. Ils assument également des tâches stratégiques et contribuent, notamment, au développement de la stratégie de la CTI et des hautes écoles spécialisées ou à l'élaboration des concepts de renforcement de la capacité d'innovation de la Suisse.

L'appréciation des demandes de subside est guidée par les critères de l'art. 9 de l'ordonnance sur l'octroi de subsides pour l'encouragement de la technologie et de l'innovation (RS 823.312). L'examen de ces critères et de ceux mentionnés dans le postulat adopté par le Conseil national (03.3186) et la création d'une nouvelle base légale pour l'encouragement de la CTI ont lieu dans le cadre des travaux de mise en œuvre du message FRT 2004–2007 et de la nouvelle stratégie d'organisation de l'innovation à l'échelon national qui y est proposée.

Le contrôle de la réalisation des objectifs des projets CTI a lieu aussi bien à l'échelon opérationnel qu'à l'échelon stratégique. Le controlling opérationnel du projet permet de vérifier le respect du calendrier établi, la première fois au bout de trois mois, puis tous les six mois. Le contrôle de l'impact des activités d'encouragement sur la base de l'évaluation de projets choisis est en cours.

La Délégation des finances salue les efforts visant à améliorer le controlling dans le domaine de la CTI.

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

### **5.8.1                Visite de contrôle auprès de la division principale de la sécurité des installations nucléaires, à Würenlingen**

La Division principale de la sécurité des installations nucléaires (DSN) fait partie de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), auquel elle est subordonnée, tout en bénéficiant d'une très large autonomie d'action, en raison de ses activités de contrôle et en particulier du fait qu'elle constitue depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, un office géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). La DSN est l'autorité de surveillance de la Confédération dans le domaine de l'énergie nucléaire. Elle contrôle et se prononce sur les installations nucléaires suisses en matière de sécurité nucléaire et de protection contre les radiations, ceci depuis le projet en passant par la construction et l'exploitation jusqu'à la mise hors service et au démantèlement. La DSN surveille les transports de matières radioactives ainsi que les démarches préparatoires pour la réalisation de dépôts de déchets radioactifs dans des couches géologiques profondes.

Sur le plan des finances, pour la période du mandat de prestations 2004–2007, la DSN est au bénéfice d'une enveloppe budgétaire dont les charges se montent à 133,3 millions de francs et les produits à 128 millions de francs au compte d'exploitation, soit un taux de couverture de 96 %. Les recettes sont facturées par la Confédération et obtenues sur la base de prix horaires de travail en dessous des taux de la SIA. La couverture totale est difficile à atteindre du fait que la DSN accomplit également des tâches non facturables. Sur le plan du personnel, la DSN compte 91 collaboratrices et collaborateurs, dont 78 spécialistes et 13 personnes de l'administration. Le nombre des collaborateurs est en augmentation par rapport aux années précédentes. Le DSN comporte quatre divisions chargées respectivement du contrôle, support et communication, de la sécurité des réacteurs nucléaires, de la sécurité des transports et de la gestion des déchets ainsi que de la radioprotection.

La DSN exerce sa surveillance sur 5 centrales nucléaires (Beznau 1 et 2, Mühleberg, Gösgen et Leibstadt), trois installations de recherche (Institut Paul Scherrer, EPFL et Université de Bâle) et trois entrepôts intermédiaires de déchets nucléaires. Par ailleurs, elle surveille les transports de matières radioactives et les installations nucléaires et procède aux analyses en vue du stockage géologique en profondeur des déchets.

Sur le plan des contrôles, la DSN doit s'assurer du respect des normes strictes d'exploitation des centrales et relever, sans concession, les erreurs commises ou les faiblesses d'équipements des centrales. Elle s'efforce à cet égard de développer une culture de la sécurité, par ailleurs très élevée en Suisse. Il y lieu de relever que la DSN doit pouvoir agir en toute indépendance par rapport aussi bien aux entreprises contrôlées que par rapport à l'OFEN, en raison des intérêts différents de cet office par rapport à l'organe de contrôle. La DSN dispose d'une organisation d'urgence en cas d'accident et procède par ailleurs à des examens de risque par des analyses de probabilité. Pour l'avenir, la DSN entend mettre en place des programmes de surveillance intégrée de façon à améliorer son effectivité. La DSN est en liaison sur le plan national, avec l'OFEN, la Centrale d'alarme nationale, l'Office fédéral de la santé et divers autres organes. Sur le plan international, elle a des relations avec l'Agence internationale de l'énergie atomique et l'Agence de l'énergie nucléaire de l'OCDE ainsi qu'avec diverses commissions et organes. Elle apporte enfin son soutien technique aux pays de l'Europe de l'Est pour l'amélioration de la sécurité des réacteurs nucléaires.

Lors de sa visite du 27 avril 2004, la section 2 de la Délégation des finances a observé que, pour certains travaux extrêmement spécialisés, la DSN s'assure le concours d'experts extérieurs qui sont toujours les mêmes. Les adjudications ne sont donc pas réalisées selon les normes de l'OMC, car il existe très peu d'entreprises ayant les compétences voulues et que le changement d'expert entraîne des surcoûts d'initiation. Les mandataires de la DSN ne peuvent cependant pas être fournisseurs des centrales contrôlées. La Délégation des finances n'a pas d'objection à cette dérogation, en vertu du principe selon lequel la sécurité des installations nucléaires prime l'application des règles de l'OMC.

De même, il convient de relever que les problèmes majeurs de la DSN sont liés au renouvellement des installations nucléaires, au maintien du niveau élevé de sécurité actuelle, à l'élimination des déchets et aux risques dits résiduels. Par ailleurs, bien que les centrales nucléaires soient dès l'origine conçues pour éviter des attaques terroristes, depuis le 11 septembre 2001 des mesures de collaboration policière ont été renforcées aux échelons national et international.

Après en avoir pris connaissance de l'avoir approuvé, la Délégation des finances a adressé le rapport de sa section 2 au Chef du Département du l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) en faisant diverses recommandations.

C'est ainsi qu'elle invite la DSN à améliorer son degré de couverture des coûts en relevant au besoin les prix horaires de ses contrôles.

Dans ses contrôles, la DSN est responsable uniquement du respect des procédures et de la bienfacture de ses examens. En revanche, elle ne saurait par principe encourir de responsabilité civile, laquelle reste à la charge des exploitants contrôlés. A cet égard, la Délégation des finances recommande toutefois de réexaminer soigneuse-



ment les dispositions légales, afin d'exclure tout risque de responsabilité civile que pourrait devoir assumer la DSN.

De même, elle estime qu'il faut garantir une autonomie aussi grande que possible à la DSN, tant à l'égard des institutions étatiques auxquelles elle est subordonnée.

La Délégation des finances relève que l'ouverture du marché de l'électricité n'ira pas sans des diminutions de prix et par conséquent, sans des mesures de rationalisation dans les investissements et l'exploitation des centrales nucléaires. Il faut dès lors tout mettre en œuvre pour éviter que ces mesures de rationalisation ne conduisent à une détérioration de la sécurité.

Enfin, la Délégation des finances souhaiterait, d'une manière plus générale, que des mesures puissent être prises pour endiguer la diminution des connaissances et des experts dans le domaine nucléaire en Suisse.

Dans sa réponse, le chef du DETEC a souscrit aux considérations et recommandations de la Délégation des finances et s'est proposé de les mettre en œuvre.

### **5.8.2 Haute surveillance financière sur le fonds pour les grands projets ferroviaires; compte spécial 2003 du fonds pour grands projets ferroviaires (fonds FTP)**

La Délégation des finances a pris acte au printemps 2004 du rapport de révision du Contrôle fédéral des finances (CDF) sur le compte spécial 2003 du fonds pour grands projets ferroviaires (fonds FTP). Au vu des coûts supplémentaires de la NLFA, du message du Conseil fédéral relatif à un crédit additionnel pour la NLFA d'un montant de 900 millions de francs et des prévisions de rentabilité pessimistes qu'il contient ainsi que du message relatif aux modifications du financement des projets FTP annoncé (publié entre-temps: FF 2004 4977), la Délégation des finances s'est montrée très préoccupée par l'évolution future des coûts des projets FTP.

La Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) exerce la haute surveillance sur le projet de NLFA alors qu'il incombe à la Délégation des finances d'assumer la haute surveillance financière sur le compte spécial du fonds pour grands projets ferroviaires. A ce titre, elle a donc invité le Conseil fédéral à ne pas entrer en matière sur les souhaits spéciaux et additionnels formulés dans le cadre des projets FTP pour éviter de provoquer des augmentations de coûts supplémentaires et, partant, des dépassements du plafond des avances du fonds FTP.

Au cours de l'exercice sous revue, la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur) et les présidents des commissions des transports et des télécommunications (CTT) se sont penchés sur le système parlementaire de la surveillance de la NLFA. Par rapport aux précédentes, les nouvelles directives relatives à la haute surveillance sur la NLFA contiennent trois précisions supplémentaires: Lorsqu'ils constatent qu'il y a lieu d'intervenir, les membres de la DSN doivent présenter des propositions et des recommandations claires à l'attention des commissions parlementaires et de la Délégation des finances. Le cas échéant, les commissions et la Délégation des finances chargent la DSN de procéder à des examens directement. Celle-ci informe elle-même le public sur ses activités. A l'avenir également, la DSN limitera ses activités à la NLFA et ne les étendra pas à d'autres grands projets.

Durant l'exercice, la Délégation des finances a dû prendre des décisions parfois difficiles, voire douloureuses, pour l'administration. Son attitude restrictive et sa rigueur en matière d'économie ont été largement commandées par les circonstances. L'état alarmant des finances fédérales exigera d'ailleurs qu'elle continue à faire preuve d'une sévérité renouvelée.

Mais s'il est vrai que la Délégation des finances signale avant tout les affaires exigeant des corrections ou suscitant des recommandations, elle se doit de souligner qu'elle a pu juger positivement la très grande majorité des dossiers que lui a soumis le Contrôle fédéral des finances. Qu'il lui soit permis dès lors d'adresser au Conseil fédéral et à l'administration ses remerciements pour leur bonne gestion financière et pour l'emploi, dans l'ensemble efficace et ménager, des ressources publiques. Elle les encourage à faire toujours preuve de la rigueur la plus grande durant les années à venir. Mais cela ne suffira pas à rétablir les finances fédérales. L'administration devra travailler avec moins de moyens que par le passé, comme en attestent les programmes d'allègement budgétaires déjà décidés par le Parlement ou en délibérations actuellement devant les conseils législatifs.

Enfin, les sentiments de reconnaissance de la Délégation des finances vont également d'une part aux collaboratrices et aux collaborateurs de son secrétariat pour leur inlassable dynamisme à son service et d'autre part, au Contrôle fédéral des finances pour la haute surveillance qu'il exerce sur les finances. Comme à l'accoutumée, le CDF a accompli sa tâche avec efficacité, clairvoyance et dévouement, au service des citoyens de notre pays.