

# 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 2001

du 26 février 2002

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

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

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 fait à la Délégation des finances et au Conseil fédéral chaque année 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 l'an 2001.

26 février 2002

Au nom de la Délégation des finances  
des Chambres fédérales:

Le président, Rico Wenger, député au Conseil des Etats  
Le vice-président, Urs Hofmann, conseiller national

# Rapport

## 1 Mandat et organisation

### 1.1 Tâches et compétences

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

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

### 1.2 Composition de la Délégation des finances durant l'exercice

Les commissions des finances des deux Chambres choisissent en leur sein trois membres destinés à former ensemble la Délégation des finances, qui se constitue elle-même (art. 49 LREC). Un conseiller national et un député au Conseil des Etats en assurent la présidence à tout de rôle pendant un an. Durant l'année sous revue, la Délégation des finances était composée comme il suit:

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

<i>Président</i>	<i>Vice-président</i>
Eric Müller, conseil national	Rico E. Wenger, député au Conseil des Etats
<hr/>	
<i>Première section</i>	<i>Rapporteurs</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Autorités et Tribunaux</li><li>– Département des finances</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Eric Müller, conseiller national</li><li>– Rico E. Wenger, député au Conseil des Etats</li></ul>
<hr/>	
<i>Deuxième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication</li><li>– Département des affaires étrangères</li><li>– Département de la défense, de la protection de la population et des sports</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Felix Walker, conseiller national</li><li>– Hans-Rudolf Merz, député au Conseil des Etats</li><li>– Hans-Rudolf Merz, député au Conseil des Etats</li></ul>
<hr/>	
<i>Troisième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Département de justice et police</li><li>– Département de l'économie publique</li><li>– Département de l'intérieur</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Urs Hofmann, conseiller national</li><li>– Urs Hofmann, conseiller national</li><li>– Pierre Paupe, député au Conseil des Etats</li></ul>

### **1.3 Séances et aperçu des affaires traitées**

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

## Comparaison d'une année à l'autre des affaires traitées (2000 et 2001)

Tableau 1

	2000 nombre	mio de fr.	2001 nombre	mio de fr.
Propositions de rémunération de fonctionnaires supérieurs (selon l'arrangement de 1951)	32	–	46	–
<i>Demandes de crédits de paiement avec avance ordinaire</i>				
– total	26	211,8	44	1948,8
– approuvées	24	209,9	39	1925,0
– rejetées	2	1,9	5	23,8
<i>Demandes de crédits additionnels</i>				
– total	4	73,5	10	4748
– approuvées	3	69,5	10	4748
– rejetées	1	4	0	
Rapports de révision et d'inspection du Contrôle fédéral des finances	193		342	
Décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière	179		138	

## 2 Questions fondamentales et thèmes interdisciplinaires

### 2.1 Compétences budgétaires de la Délégation des finances

L'ampleur des crédits requis par le Conseil fédéral en urgence et acceptés par la Délégation des finances pour le maintien de l'exploitation des transports aériens et pour la participation de la Confédération à une nouvelle compagnie aérienne (cf. ci-après ch. 3.2.3) a suscité diverses interventions parlementaires demandant une restriction des compétences budgétaires du Conseil fédéral et de la Délégation des finances, restriction à inscrire dans les art. 18, al. 1 et 31, al. 3, de la loi du 6 octobre 1999 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0).

#### Interventions parlementaires

Par une initiative 01.462 n, le Groupe de l'Union démocratique du Centre demande en termes rédigés, que les compétences du Conseil fédéral et de la Délégation des finances soient limitées à 100 millions de francs dans les 2 articles précités.

Une motion 01.3654 n du Groupe écologiste demande que la Délégation des finances ne puisse plus libérer des crédits supérieurs à 100 millions de francs.

Une motion 01.3717 n du Groupe de l'Union démocratique du centre demande une modification de l'art. 9, al. 2, du règlement des Commissions et de la Délégation des finances du 8 novembre 1985 (ci-après le règlement; RS 171.266), approuvé par le

Conseil national et le Conseil des Etats respectivement les 11 et 12 décembre 1985, pour restreindre la compétence de la Délégation des finances.

Enfin, par une motion 01.3662 n, la Conseillère nationale Valender propose de limiter les mêmes compétences respectivement à 600 et 100 millions de francs selon que le vote soit unanime ou non de la Délégation des finances.

### **Législature et pratique actuelle**

Les textes légaux et réglementaires cités dans les interventions parlementaires sont les suivants:

*Art. 18, al. 1, LFC: crédits de paiements*

*<sup>1</sup> Le Conseil fédéral peut décider une dépense avant l'ouverture du crédit supplémentaire par l'Assemblée fédérale lorsque la dépense ne peut être ajournée et que le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas. Lorsque c'est possible, il requiert au préalable l'assentiment de la Délégation parlementaire des finances.*

Les crédits de paiements que la Délégation des finances libère en procédure d'urgence s'appellent «crédits provisoires ordinaires», et ceux que le Conseil fédéral a la compétence propre de libérer sont appelés «crédits provisoires urgents».

*Art. 31, al. 3, LFC: crédits d'engagements*

*<sup>3</sup> Si l'exécution d'un projet ne souffre aucun délai, le Conseil fédéral peut en autoriser la mise en chantier ou la poursuite avant que le crédit d'engagement ne soit ouvert. Lorsque c'est possible, il requiert au préalable l'assentiment de la Délégation parlementaire des finances.*

Ces deux dispositions ont été introduites dans la première LFC du 18 décembre 1968.

L'art. 9, al. 2, du règlement rappelle simplement que la Délégation des finances est compétente pour approuver des crédits de paiements et d'engagements urgents conformément aux articles précités de la LFC.

Dans l'exercice des attributions ci-dessus, la Délégation des finances a toujours veillé à ce que le Parlement garde la priorité dans les décisions. En d'autres termes, elle s'est toujours limitée à se prononcer sur les cas rigoureusement urgents.

Dans cette perspective, au début de 1992, la Délégation des finances s'est dotée de critères d'appréciation des crédits supplémentaires ou additionnels qu'elle traitait en application des art. 18 et 31 LFC. Elle a fait connaître ces critères au Conseil fédéral puis est intervenue à plusieurs reprises auprès de celui-ci pour exiger une plus grande rigueur dans la présentation des crédits.

Ces critères sont les suivants:

- L'urgence: les motifs de la demande doivent établir qu'il est nécessaire de libérer le crédit dans les délais les plus brefs et qu'il n'est par conséquent pas possible d'attendre l'adoption du prochain message sur les suppléments budgétaires par le Parlement. A défaut de cette preuve, la Délégation des finances n'entre pas en matière et renvoie l'examen du crédit aux commissions des finances, respectivement aux Chambres fédérales.

- Co-rapports du Département des finances: les arguments invoqués dans ces co-rapports éventuels font l'objet d'un examen détaillé et au besoin, d'un entretien avec le Chef du Département fédéral des finances et le Chef du département intéressé.
- Critères matériels: lorsqu'elle entre en matière sur le crédit requis, la Délégation des finances examine en particulier si le crédit était prévisible lors de l'établissement du budget et dans la négative, si les circonstances nouvelles l'ont rendu nécessaire. Elle examine également si la demande de crédit peut être repoussée au prochain budget ou si elle porte sur une position dont le crédit a été réduit lors de l'approbation du budget en cours.

La statistique des crédits supplémentaires approuvés depuis 1990 par la Délégation des finances est la suivante:

### Evolution des crédits supplémentaires de 1990 – 2001

*Tableau 2*

Année	Crédit supplémentaire 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 supplémentaire
1990	1006	3,4	371	37
1991	2229	6,6	786	35
1992	1848	5,0	791	43
1993	2942	7,4	828	28
1994	731	1,7	237	32
1995	648	1,5	195	30
1996	1704	3,9	169	10
1997	1552	3,5	371	24
1998	764	1,6	345	45
1999	962	2,1	532	55
2000	641	1,4	210	33
2001	2968	6,1	1925	65

Cette statistique atteste du caractère exceptionnel du volume des crédits décidés à titre provisoire par la Délégation des finances en 2001.

La Délégation des finances n'a pas toujours accepté les crédits urgents, la statistique des crédits de paiements refusés depuis 1990 est la suivante:

## Crédits supplémentaires rejetés par la Délégation des finances de 1990 à 2001

*Tableau 3*

Année	Crédits demandés par le CF à la DF	Crédits refusés
1990	133	2
1991	89	4
1992	102	18
1993	65	–
1994	55	4
1995	36	3
1996	32	4
1997	54	5
1998	56	7
1999	43	2
2000	26	2
2001	44	5

Les crédits de paiements de près de 50 millions ou plus que la Délégation des finances a approuvés depuis 1991 sont les suivants:

1990	I	59 mio.	Service des intérêts de l’AFF
	II	80 mio.	Mesures extraordinaires pour les forêts (tempête de février 1990)
1991	I	150 mio.	Aide dans le cadre de la crise du Golfe
	II	80 mio.	Installation pour les eaux usées et pour les déchets
		138 mio.	Requérants d’asile, facture des cantons (Budget 340 mio.)
		100 mio.	Garantie des risques à l’exportation: avance immédiate
		50 mio.	Placement du beurre (total du crédit, 87,3 mio.)
1992	I	70 mio.	Dettes envers les entreprises de la Confédération (compensée à long terme)
	II	95 mio.	Participation à la Banque mondiale
		119 mio.	Dettes contractées sur les marchés financiers
		50 mio.	Dettes envers les entreprises de la Confédération (compensée à long terme)
		90 mio.	Rétribution du personnel
	65 mio.	Paiement aux détenteurs de bétail	
1993	I	600 mio.	Prêt à l’assurance chômage (total du crédit, 1300 mio. s’ajoutant aux 500 mio. figurant dans le budget)
	II	97 mio.	Achat de l’Exécutive Center Geneva: usage du droit d’emption
		400 mio.	Prêt à l’assurance chômage
1994	I	–	
	II	35 mio.	Dettes envers les entreprises de la Confédération (compensée)

1995	I	–	
	II	49 mio. 52 mio.	Placement du beurre Placement du fromage
1996	I	–	
	II	–	
1997	I	–	
	II	101 mio. 86 mio.	Remboursement des frais d'assistance aux réfugiés (+ 11 000 requérants par rapport au budget) Perte provenant d'engagements de garantie à l'Office du logement
1998	I	90 mio.	Frais de trésorerie de l'AFF
	II	100 mio.	Remboursement de frais d'assistance pour les réfugiés
1999	I	–	
	II	50 mio. 257 mio.	Pour l'aide humanitaire (sur un crédit demandé de 80 mio.) Requérants d'asile (+ 25 000 requérants par rapport au budget)
2000	I	–	
	II	50 mio.	Soins aux forêts (crédit demandé, 140 mio.)
2001	I	70 mio.	Paiement de la TVA par le groupement de l'armement
		105 mio.	Tadjikistan (remboursement après deux semaines)
		350 mio.	Crédit à la Yougoslavie (remboursé après une semaine)
		1248 mio.	Swissair

On constate que souvent, pour un crédit d'un montant très élevé, la Délégation est appelée à se prononcer en urgence sur une partie seulement de la somme requise (exemple 600 millions sur 1300 millions pour l'assurance chômage). Dans d'autres cas récurrents, la Délégation doit se prononcer sur des crédits ayant une échéance imprévisible immédiate avant que le Parlement ne puisse être consulté, par exemple pour les dettes de la Confédération envers ses entreprises ou établissements et dettes d'intérêt. On constate enfin que pour les crédits les plus élevés, dépassant les 200 millions de francs, la Délégation des finances a été appelée à se prononcer en 1993 à deux reprises, en 1999 à une reprise et en 2001 à deux reprises, notamment pour les crédits de 1062 millions de francs à Swissair.

Sur le plan des crédits d'engagement urgents, outre ceux indiqués dans le ch. 3.2.2 la Délégation des finances a été appelée à se prononcer en dix ans sur un seul crédit d'engagement de plus de 50 millions de francs, à savoir: 66,7 millions de francs pour la participation à la moitié du déficit éventuel de l'aéroport international de Bâle-Mulhouse, en vertu d'une convention internationale.

### **Condition d'une révision éventuelle**

La LFC se fonde sur l'art. 85, ch. 1, 2 et 10 de l'ancienne Constitution, article auquel correspondent les art. 169 et 178 de la Constitution actuelle du 18 avril 1999. Les art. 18, al. 1 (crédits de paiement) et 31, al. 3 (crédits d'engagements ou additionnels), de la LFC délèguent au Conseil fédéral en cas d'extrême urgence et à la

Délégation des finances en cas d'urgence, la décision d'octroyer des crédits budgétaires.

Ces deux articles sont précisés dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC; RS 611.01). C'est ainsi que pour les crédits de paiement, l'art. 24, al. 2 et 3, précise:

*<sup>2</sup> Il n'est ouvert de crédits provisoires ordinaires que si le paiement ne peut attendre jusqu'au vote des crédits supplémentaires. Il n'est ouvert de crédits provisoires urgents que si le paiement ne peut attendre l'agrément de la Délégation des finances. L'urgence doit être dûment justifiée dans la requête.*

*<sup>3</sup> Le crédit sera dûment justifié dans la requête qui fera en outre état des principales bases de calcul (prix, quantité, cours de change, etc). La requête indiquera pourquoi la dépense ne pouvait être prévue à temps, pourquoi tout retard entraînera de graves inconvénients et pourquoi le paiement ne pouvait attendre jusqu'au prochain budget.*

De même, pour les crédits d'engagements, l'art. 32, al. 3, précise:

*<sup>3</sup> Si l'exécution ou la poursuite d'un projet ne souffre aucun retard, le Conseil fédéral, avec l'assentiment de la Délégation des finances, peut autoriser l'engagement de la dépense avant que le crédit additionnel ne soit ouvert. Il ne pourra se dispenser de cet agrément qu'à titre exceptionnel et dans des cas d'extrême urgence, à savoir lorsque l'engagement de la dépense ne peut attendre la décision de la Délégation des finances. Le Conseil fédéral requerra ultérieurement, suivant la procédure ordinaire, l'approbation des Chambres fédérales.*

Au cours des dix dernières années, le Conseil fédéral n'a, à notre connaissance, fait usage que deux fois de sa compétence budgétaire exclusive. Dans le premier cas, il s'agissait de conclure une transaction dans un procès opposant la centrale nucléaire de Graben SA à la Confédération pour 227 millions de francs. Or le crédit budgétaire prévu à cet effet était de 225 millions. Le Conseil fédéral a donc décidé d'accorder les 2 millions manquants de sa propre compétence, ce que le Parlement a entériné avec l'adoption du 1<sup>er</sup> supplément au budget 1996. Dans le second cas, la Délégation des finances a été confrontée à une demande de rançon pour un enlèvement. Elle a laissé au Conseil fédéral le soin de décider dans la propre compétence de celui-ci. Le crédit de 55 000 francs a ensuite été ratifié par le Parlement dans le cadre du second supplément au budget 1998.

Même si elle n'est utilisée que très rarement, cette compétence exceptionnelle de l'exécutif doit être maintenue, ne fût-ce que pour conserver au Conseil fédéral la possibilité de prendre des décisions dont l'urgence ne souffre absolument aucun retard. Il pourrait être dès lors dommageable pour l'État que le Gouvernement ne puisse pas disposer de cette soupape de sécurité.

La même remarque s'impose pour la compétence budgétaire attribuée à la Délégation des finances. En effet, l'intervention de la Délégation des finances, au nom et pour le compte du Parlement, dans une procédure budgétaire supplémentaire, est une solution qui a fait ses preuves à plus d'un titre. Elle permet de régler les problèmes d'urgence par un dialogue rapide et souple entre l'exécutif, qui propose les crédits et un représentant du législatif, qui le décide. Cette solution permet d'éviter

que l'exécutif ne décide par lui-même en cas d'urgence et partant n'empiète sur les pouvoirs budgétaires du législatif.

On peut comprendre que les crédits requis dans l'affaire Swissair suscitent la question de la limitation des compétences de la Délégation des finances et du Conseil fédéral. S'agissant de ce dernier, on imagine mal le Conseil fédéral prendre des décisions d'extrême urgence portant sur des crédits considérables, pour la bonne raison que de tels crédits doivent être préalablement discutés au sein de l'exécutif et que cela laisse à celui-ci le temps de consulter la Délégation des finances. Le fait que le Conseil fédéral n'ait utilisé sa compétence que deux fois au cours des dix dernières années et ce, pour des montants de faible importance, en atteste.

En revanche, on peut comprendre que les compétences budgétaires urgentes de la Délégation des finances puissent être bridées par une prescription l'obligeant à «monter» plus haut dans la hiérarchie des organes parlementaires financiers. Etant donné que les organes directement supérieurs à la Délégation des finances sont les Commissions des finances et que le cadre de la délégation de compétences des art. 18 et 31 LFC est clair, dans sa motion 01.3717 n le Groupe de l'Union démocratique du centre estime qu'il suffirait de procéder à cette modification de compétences dans le règlement, lequel reprend les attributions et fixe les relations entre les Commissions et la Délégation des finances.

Il s'agit dès lors d'examiner, d'une part, les conditions dans lesquelles la Délégation des finances ne devrait plus décider seule et d'autre part, quel devrait être l'organe de co-décision.

Comme le démontre les statistiques ci-dessus, les décisions que doit prendre la Délégation des finances n'ont pas toutes la même *portée politique*. En effet, un crédit urgent de 59 millions de francs pour le service des intérêts de la dette de la Confédération ou un crédit de soudure (deux semaines) de 350 millions de francs pour la Yougoslavie, n'ont que peu de poids politique. En revanche, les remboursements de frais d'assistance aux réfugiés pour 101 millions de francs peuvent revêtir une importance politique plus grande. Il est vrai également que certains crédits sont la conséquence d'un *impératif légal*; tel est le cas du montant de 600 millions de francs décidé pour alimenter les caisses de l'assurance chômage en 1993. Il y a donc lieu de tenir compte de ces deux aspects et le cas échéant d'en faire des conditions de recours à l'organe supérieur.

Par ailleurs, la motion 01.3762 n Valender propose de limiter les compétences budgétaires de la Délégation des finances respectivement de 600 et de 100 millions de francs selon le vote unanime ou non de la Délégation. La motion 01.3654 n du Groupe écologiste et l'initiative parlementaire 01.462 n de l'Union démocratique du Centre envisagent une limitation simple à 100 millions de francs, sans condition. Même au niveau d'un règlement, une limitation de compétences d'un montant fixe est trop rigide, ne fût-ce qu'en raison de l'augmentation des montants pouvant entrer en ligne de compte par le simple mécanisme du renchérissement. Dès lors, il est préférable de coupler le montant maximum de compétences à une variable objective. Ainsi, il semble opportun de fixer le montant maximum de compétences de la Délégation des finances en pour cent des recettes budgétaires. Ainsi, par exemple, le budget 2002 prévoit des recettes pour 50,9 milliards de francs. Si on admet que 1 % ou un ½ % constitue la limite maximale de décision de la Délégation des finances, on pourrait fixer le montant à respectivement 509 ou 254,5 millions de francs.

Les autorités directement supérieures à la Délégation des finances en matière budgétaire sont les Commissions des finances. Or, si les trois conditions cumulatives ci-dessus sont remplies, on pourrait aménager une procédure visant à convoquer les deux Commissions des finances à brève échéance, chaque membre empêché s'efforçant de se faire remplacer. Cette solution aurait l'avantage de permettre une large représentation du Parlement, mais elle garderait l'inconvénient d'une certaine lourdeur. Une autre possibilité consisterait à élargir la Délégation des finances aux membres suppléants, de manière à donner à la décision à prendre un poids politique plus grand.

Appelées à se prononcer sur ces restrictions de compétences de la Délégation des finances et du Conseil fédéral, les deux Commissions des finances ont décidé qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir et que la réglementation en vigueur devait être maintenue.

## **2.2 Coordination des commissions de contrôle**

Institutionnalisée depuis plus de 10 ans (cf. à cet égard le rapport d'activité de la Délégation des finances pour l'an 2000, ch. 2.2), la coordination des Commissions des finances (CDF) et des Commissions de gestion (CdG) ainsi que de leur délégation respective s'est déroulée sans difficulté, d'une façon étroite et ordonnée. Durant l'année 2001, les secrétariats ont eu six séances de coordination lors desquelles ils ont harmonisé les programmes d'activité, échangé des dossiers et étudié diverses questions relatives notamment à la loi en préparation sur le Parlement et à la mise en oeuvre de la nouvelle loi sur le personnel fédéral. Une répartition des tâches a été mise en place dans divers dossiers tel que l'Expo.01/02, l'informatique de la Confédération, les licences UMTS, les salaires des cadres, les entreprises de la Confédération ainsi que l'affaire Swissair.

Les sous-commissions des commissions de contrôle ont tenu neuf séances communes pour traiter des budgets, des comptes et des rapports de gestion des offices GMEB, des Ecoles polytechnique ainsi que des comptes et des rapports de gestion des CFF, de la Poste et de Swisscom. Deux groupes de travail ad hoc des CdG et des CdF se sont occupés de la loi sur les EPF en préparation et des crédits accordés par la Confédération au titre de l'aide à la presse.

Pour le surplus, les affaires traitées ne donnant pas lieu à contestation, les présidents des commissions de contrôle et de leur délégation ont renoncé à tenir une séance de coordination.

Enfin, les commissions de contrôle se sont efforcées de coordonner au mieux leurs activités avec les commissions législatives du Parlement, afin d'éviter les doubles emplois dommageables à l'efficacité des travaux parlementaires.

### 2.3

### **Rapport sur les révisions en suspens du Contrôle fédéral des finances**

Dans le cadre de ses activités, le Contrôle fédéral des finances (CDF) fait de nombreuses constatations, émet de nombreuses recommandations et fixe des délais pour leur mise en œuvre. Selon l'art. 14, al. 1, de la loi sur le Contrôle fédéral des finances (LCF; RS 614.0) il établit un rapport pour chaque contrôle effectué. Il remet ce rapport ainsi que tous les documents relatifs au contrôle à la Délégation des finances. Conformément à l'art. 19 du règlement des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RS 171.126), la Délégation des finances présente chaque année un rapport d'activité aux commissions des finances. Celles-ci ont souhaité que les révisions en suspens du CDF soient à l'avenir clairement consignées dans l'annexe à son rapport annuel. Depuis la dernière révision de la loi sur le Contrôle des finances du 19 mars 1999, le CDF soumet chaque année un rapport à la Délégation des finances et au Conseil fédéral (art. 14, al. 3, LCF). Ce rapport – qui est publié – doit signaler les révisions en suspens et les motifs d'éventuels retards. Par suspens au sens de cette disposition légale, il faut comprendre les recommandations du CDF qui n'ont pas été mises en œuvre dans les délais impartis.

Lors de ses contrôles réguliers, le CDF vérifie si ses recommandations antérieures ont été mises en œuvre. Ces contrôles complémentaires ne sont pas forcément effectués dans l'année qui suit la révision. La fréquence des contrôles dépend du risque latent. Ce risque est déterminé par le volume financier, par la complexité des processus et structures, par les systèmes de contrôle internes ou par les résultats des contrôles.

Pour chaque séance ordinaire de la Délégation des finances, le CDF lui communique dorénavant, en respectant une présentation spéciale, les importantes constatations et recommandations découlant de ses révisions. La Délégation des finances attend du CDF que, lors de ses contrôles complémentaires, il mentionne dans la liste des suspens ses constatations au sujet des recommandations qui n'ont pas été suivies par les unités administratives concernées. Une fois par année, cette liste doit être présentée à la Délégation des finances sous une forme appropriée.

La Délégation des finances tient à ce que la mise en œuvre des recommandations du CDF lui soit présentée régulièrement. Le CDF vérifie que ses recommandations ont bien été mises en œuvre lors de ses contrôles complémentaires. Il appartient au contrôle de qualité du CDF et non pas au réviseur individuel d'assurer la liquidation complète de tous les suspens.

### 2.4

### **NOVE-IT, Visites de contrôle auprès de quatre centres du service informatique (CSI)**

Le projet NOVE-IT (NOVE Informatique et Télécommunication) s'inscrit dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration. La Délégation des finances a déjà eu l'occasion d'examiner le démarrage de ce projet (cf. Rapport d'activité 1998, Partie I, ch. 4.6.1). Le projet NOVE-IT a pour objectif d'intégrer

entièrement l'informatique dans le processus de gestion ordinaire, de fournir des prestations à moindre frais ainsi que d'établir une distinction entre les tâches qu'il faut centraliser et celles qui doivent rester décentralisées.

Le projet NOVE-IT a commencé en juillet 1997 et doit être complètement réalisé à fin 2003. Il se déroule selon les 4 phases suivantes:

1. Etat des lieux de l'informatique dans la Confédération, identification des faiblesses (1997)
2. Conception et dessin de la réforme informatique à entreprendre (1998)
3. Planification des bases puis planification de la mise en œuvre (fin 1998–août 2000)
4. Enfin, mise en œuvre du projet jusqu'à son achèvement (septembre 2000 à fin 2003)

Par un message (00.023 é) du 23 février 2000, le Conseil fédéral a présenté aux Chambres fédérales le projet NOVE-IT et demandé les moyens pour sa mise en œuvre.

Les mesures à prendre à cet effet sont les suivantes:

- L'informatique doit être l'objet d'un processus de gestion intégrée, au même titre que les autres ressources (personnes, finances, etc) de l'administration. Il s'agira d'utiliser notamment des contrats de services appelés «Service Level Agreement» (SLA)
- Le projet a défini et attribué les responsabilités. Le *Conseil de l'informatique* (CI), présidé par le secrétaire général du Département fédéral des finances (DFF), est composé d'un représentant de chaque département au niveau du secrétariat général ainsi que de la Chancellerie fédérale. Il assume la responsabilité stratégique entière. L'*Unité de stratégie informatique de la Confédération* (USIC) est l'organe d'état-major du CI, il a notamment pour tâches d'élaborer les prescriptions informatiques et est rattaché au secrétariat général du DFF. NOVE-IT fait une distinction entre les *bénéficiaires de prestations* (BP) ou utilisateurs et les *fournisseurs de prestations* (FP). C'est entre ces mandants et ces mandataires que sont passés les SLA. Enfin, les fournisseurs de prestations constituent une *Conférence informatique de la Confédération* (CIC). On retrouve désormais dans chaque département un *Centre de service informatique* (CSI), qui est le fournisseur de prestations de ce département. Pour le DFF, c'est l'*Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication* (OFIT), qui joue ce rôle mais qui fournit en outre diverses prestations interdépartementales.

Dans son message, le Conseil fédéral soulignait qu'en l'état actuel, l'informatique coûtait 570 millions de francs (2000) et que le projet NOVE-IT permettrait, à terme, des économies de l'ordre de 130 millions de francs. Sur cette base, il demandait un crédit cadre de 200 millions de francs pour des investissements et un crédit d'engagement de 30 millions de francs pour des mesures en matière de personnel.

Dans son co-rapport à la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) chargée de traiter le message, la Commission des finances (CdF) a salué la volonté du Conseil fédéral de standardiser l'informatique et lui a donné son appui dans la réalisation du projet. Elle a également pris acte des économies de 130 mil-

lions de francs et proposé à la CIP-N d'approuver le projet. Elle a toutefois exprimé des craintes sur la tenue des délais impartis aux organes chargés de mettre en œuvre NOVE-IT.

En application du principe de la haute surveillance concomitante, la Délégation des finances a décidé de procéder systématiquement à une visite de contrôle de tous les CSI des départements. C'est ainsi qu'au cours de l'exercice, sa section 1 s'est rendue auprès des CSI du Département fédéral des affaires étrangères, du Département fédéral de l'intérieur, du Département fédéral de l'économie et du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.

Lors de ses quatre visites, la section 1 a pu se rendre compte des difficultés qui devaient être surmontées pour parvenir d'une part à réduire de 75 à 7 (soit un par département) le nombre des fournisseurs de prestations (FP) et d'autre part pour gérer des ressources insuffisantes en personnel et en moyens financiers. C'est ainsi qu'elle a pris connaissance d'une lettre de doléances du 6 juin 2001 adressée par la Conférence informatique de la Confédération (CIC) réunissant les FP des départements, au Conseil informatique (CI) réunissant des représentants du secrétariat général de chacun de ces départements. Dans cette lettre, les FP faisaient une série de propositions concernant l'amélioration de leurs relations avec les bénéficiaires de prestations (BP), c'est-à-dire les offices, le relèvement des effectifs du personnel et l'établissement de plans de carrière. En outre, ils demandaient de renoncer à toute économie sur le projet durant la phase de mise en œuvre de celui-ci.

Parallèlement, le Contrôle fédéral des finances a présenté à la Délégation des finances un rapport dans lequel il faisait état d'un manque critique de ressources en personnel informatique et d'un taux de fluctuation élevé notamment au sein de l'OFIT ainsi que d'une grande difficulté pour les FP d'accéder aux ressources financières pour la mise en œuvre du projet NOVE-IT. Etant donné que le projet était réalisé parallèlement aux activités informatiques courantes, des difficultés d'harmonisation se manifestaient, qui handicapaient la gestion et le controlling informatiques.

En dépit de ces difficultés, la section 1 a pu se convaincre de la volonté de tous les CSI de mener à bien le projet NOVE-IT, que tous considèrent comme un progrès. La mise en œuvre de ce projet constitue une charge supplémentaire parfois très lourde, qu'il faut assumer souvent au détriment des services aux BP. Les CSI ont tous confirmé les doléances contenues dans la lettre du 6 juin 2001 au CI.

Après avoir pris connaissance des rapports de sa section 1 et du Contrôle fédéral des finances, la Délégation des finances a fait part de son appréciation de la situation au Conseil fédéral. Elle a constaté préalablement que le point de non retour avait été atteint et qu'il fallait mener à bien NOVE-IT.

La Délégation des finances estime cependant que les économies requises et les compensations demandées dans le cadre du projet peuvent gravement entraver l'exécution des tâches et comportent des risques élevés de réduction de l'efficacité des activités administratives. Elle demande également que les coûts relatifs à NOVE-IT fassent l'objet d'un controlling. Le succès de ce projet dépend aussi des délais qui doivent être impartis aux départements et aux offices pour le réaliser par étape. La conduite stratégique du projet doit être renforcée, c'est pourquoi la Délégation des finances attend du Conseil fédéral qu'il assume à son niveau l'ensemble du projet, afin de lui donner l'autorité requise. Une collaboration étroite entre les

divers organes informatiques de la Confédération constitue également une condition impérative à l'aboutissement du projet.

NOVE-IT représente un changement de culture pour une administration de la grandeur de celle de la Confédération. Il est dès lors nécessaire de renforcer la communication et de mettre en place une gestion du changement dans laquelle les groupes concernés puissent se reconnaître et adhérer au projet. Le libre accès aux prestations fournies par les FP dans un marché ouvert à la concurrence met dans l'insécurité le personnel des CSI pour l'avenir. Il y a lieu dès lors de prendre rapidement une décision de principe pour pallier les fluctuations élevées de personnel. D'ailleurs, la situation précaire du personnel de l'informatique constitue l'un des soucis majeurs de la Délégation des finances. Selon le rapport du CDF, à lui seul, l'OFIT a dû faire face au départ de 40% de ses effectifs. Ailleurs, il faut enregistrer de trop nombreuses places vacantes. Il est dès lors impératif de pallier à ce manque de personnel, qui met en danger la réalisation du projet.

Enfin, le Conseil fédéral doit prier le CI de lui faire rapport semestriellement sur les projets de NOVE-IT, en particulier aussi sur les coûts, la situation du personnel, la tenue des délais et le degré d'atteinte des objectifs.

A fin 2001, le Conseil fédéral a transmis le rapport semestriel du CI et donné sa réponse à la Délégation des finances. Selon lui, il n'est pas nécessaire de revoir les objectifs d'économie et de compensation. En fait, il s'agit non pas d'économie mais d'un gain d'efficacité qui est prouvé. Le projet NOVE-IT ne doit pas être confondu avec l'ensemble des dépenses informatiques, qui évoluent en fonction des besoins. Le Conseil fédéral a donné à cet égard mandat de déterminer l'évolution des besoins pour la période de planification 2003–2006. Les résultats seront donnés au printemps 2002. Pour le surplus, l'évolution des coûts est suivie par un controlling de programme. Il reconnaît qu'il faut mieux inclure les directeurs d'offices dans le projet, en tant que bénéficiaires des prestations (BP) et mener à bien le programme dans les délais. A cet effet, il convient de renforcer la formation et les mesures pour le changement (change-management). Le CIC doit être attentif aux dérives éventuelles que peut entraîner le projet. C'est pourquoi, pour maintenir la cohésion, il a revu le concept de calculation des coûts-prestations.

Pour faire suite à la demande de la Délégation des finances, le Conseil fédéral s'est également doté d'un comité informatique et télécommunication interne qui suit régulièrement la mise en oeuvre du programme, ce qui renforce la gestion et la réalisation rapide de NOVE-IT. Le Conseil fédéral rappelle également que le modèle «fédéraliste» qui a été choisi pour l'organisation et la conduite de NOVE-IT, est considéré par les spécialistes consultants comme économiquement optimal. Il réalise la maxime adoptée en 1998, à savoir: «aussi centralisé que nécessaire et aussi décentralisé que possible». C'est pour gérer ce projet à la fois central et décentralisé qu'a été créé le CI, dont les décisions sont certes moins rapides que celles d'une direction monolithique, mais plus empreintes d'esprit de compromis et de collégialité. Le CI a toujours voué une grande importance à la communication. C'est pourquoi toutes les informations importantes sont accessibles sur Intra- et Internet. Mais l'information doit être considérée comme une obligation non seulement «portable» mais aussi «quérable». Elle doit être un dialogue.

S'agissant du «change management», le Conseil fédéral mettra, en 2002 particulièrement, l'accent sur la participation des bénéficiaires de prestations (BP) et recourra à une personnalité connaissant bien l'administration pour approcher ceux-ci. Quant au libre accès au marché des prestations informatiques, le modèle d'exploitation et les règles du marché seront très importants pour les acteurs et notamment les fournisseurs de prestations (FP). L'introduction d'une comptabilité analytique permettra la comparaison avec l'économie privée, comme l'a voulu le Conseil fédéral par sa décision de principe de 1998. Il a d'ailleurs précisé la chose dans ses lignes directrices de l'informatique d'octobre 2001, en insistant sur la nécessité de recourir au secteur privé, là où le secteur public n'est plus en mesure de gérer l'informatique. En revanche, les centres de services informatiques (CSI) des départements pourront aussi fournir des prestations aux cantons, voire à d'autres collectivités, s'ils sont compétitifs avec le secteur privé. Le DFF a reçu mandat de soumettre en 2002 des propositions à cet effet.

La situation du personnel reste précaire dans bien des secteurs, mais le redimensionnement de la branche IT a facilité la recherche de nouveaux collaborateurs. Il faut cependant réduire le taux de fluctuation du personnel, surtout lors de l'assèchement du marché des spécialistes IT. En 2000 déjà, on a introduit le principe de la carrière pour les spécialistes IT, à l'instar de ce qui se fait dans le secteur privé. Le 5 octobre 2001, le DFF a été chargé d'examiner des solutions financièrement neutres, pour acquérir et retenir des collaborateurs IT dans l'administration. Ce mandat pourra être réalisé dans le cadre du budget 2003.

Lors du dernier entretien avec le Chef du DFF, celui-ci a laissé entendre à la Délégation des finances que le domaine de l'informatique nécessiterait des moyens supplémentaires considérables et que ceux-là ne remettraient pas en cause les 130 millions de francs constituant des gains de productivité qui seraient réalisés avec le projet NOVE-IT:

La Délégation des finances poursuivra ses visites des CSI en 2002 et exercera sa haute surveillance sur le projet de NOVE-IT jusqu'à son achèvement. Elle reste persuadée que NOVE-IT sera mené à bonne fin et qu'il s'agit d'un projet novateur très profitable à l'administration fédérale.

### **3                                    Personnel et crédits**

#### **3.1                                   Personnel**

##### **3.1.1                                Rémunération**

Conformément à un accord de 1951 passé entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances, certaines mesures concernant le personnel ne peuvent entrer en vigueur qu'avec l'assentiment de la Délégation des finances. Sont soumises à son approbation les promotions et les créations de nouveaux postes dans les classes de traitement 30, 31 ou dans la catégorie des postes hors classe, y compris les cas dans lesquels le titre de sous-directeur ou de directeur suppléant est attribué à un poste. Cet arrangement concerne également l'octroi de suppléments de traitement et d'indemnités

périodiques aux agents rangés dans la classe de traitement 26 ou dans une classe supérieure.

Au cours de la période sous revue, la Délégation des finances a été appelée à se prononcer sur 46 affaires concernant le personnel. En accord avec 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 à deux exceptions près. Celle-ci a d'ailleurs également été informée de certains cas dans lesquels des postes ont été déclassés suite à une réorganisation.

Dans quelques cas, elle n'a donné son assentiment qu'après avoir demandé des compléments d'information ou s'être entretenue avec le directeur de l'Office fédéral du personnel. Plusieurs affaires relatives au personnel ont été l'occasion, pour la Délégation des finances, de suivre – sur la base de quelques exemples concrets – la mise en œuvre de la politique du personnel au cours de la dernière année d'application du Statut des fonctionnaires de 1927 (RS 172.221.10). La Délégation des finances a constaté que, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1) fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2002, le Conseil fédéral avait déjà délégué plus de compétences aux départements et à la hiérarchie. Au vu de la situation tendue sur certains segments du marché du travail, les services de la Confédération ont été contraints de verser des allocations de recrutement selon l'art. 36, al. 3, du Statut des fonctionnaires. En outre, plus souvent que par le passé, des fonctionnaires supérieurs ont été engagés avec un salaire équivalent au sommet de la classe de traitement correspondante puisque ce n'est qu'à ces conditions que ceux-ci étaient disposés à entrer au service de la Confédération.

De la même manière, la Délégation des finances a pris position sur des demandes des tribunaux fédéraux et des Services du Parlement tombant sous le coup de l'accord de 1951. Ces demandes portaient sur un reclassement de fonctions à un échelon supérieur. L'expérience montre que la Délégation des finances a un effet préventif en matière de classification de fonctions et de traitements dans tous les domaines dont le financement passe par le compte de la Confédération.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le personnel, la Délégation des finances devra redéfinir ses tâches dans ce domaine. En tout état de cause, la plus grande autonomie de la ligne ne modifie en rien la mission de la Délégation des finances qui est de surveiller les dépenses de personnel de l'administration fédérale.

### **3.1.2 Révision de l'accord sur les mesures concernant le personnel nécessitant l'assentiment de la Délégation des finances**

Dans son rapport annuel de l'année passée, la Délégation des finances s'était fixé pour objectif de conclure un accord avec le Conseil fédéral réglant la manière d'assurer sa fonction de haute surveillance concomitante sous le régime de la nouvelle loi sur le personnel (LPers, RS 172.220.1). Les commissions des finances ont chargé la Délégation des finances de négocier un nouvel accord permettant de pour-

suivre les activités de surveillance financière concomitante dans le domaine du personnel.

Après plusieurs discussions avec le chef du DFF et le directeur de l'Office fédéral du personnel (OPPER), une nouvelle forme de contrôle concomitant dans le domaine du personnel a commencé à se préciser à partir de novembre 2001. Le Conseil fédéral et la Délégation des finances se sont mis d'accord sur le maintien sous une nouvelle forme d'un droit de regard de la Délégation des finances. Il s'agira d'examiner l'opportunité de la solution convenue lorsque les premières expériences auront été menées à bien.

Avec la nouvelle loi sur le personnel, le contrôle concomitant et la réserve de l'assentiment de la Délégation des finances s'étendront encore sur environ 400 postes du degré hors classe. L'assentiment de la Délégation des finances est nécessaire pour l'application des dispositions suivantes de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3):

- Évaluation de la fonction de nouveaux postes et modification d'évaluations de la fonction (art. 52 OPers)
- Évaluation dans la classe supérieure à celle prévue par l'évaluation ordinaire de la fonction pour 5 % des postes du département selon l'art. 52, al. 6, OPers
- Allocations spéciales périodiques selon l'art. 48 OPers
- Allocations liées au marché de l'emploi selon l'art. 50 OPers
- Indemnités versées lors de la résiliation de contrats de travail selon les art. 78 et 70 OPers
- Octroi des titres de directeur, directeur suppléant, sous-directeur et secrétaire général suppléant

Sur la base de l'accord, la Délégation des finances introduira un contrôle subséquent avec un système de rapports annuels pour les postes à partir de la 30<sup>e</sup> classe de traitement (concerne environ 870 postes). Outre les points mentionnés ci-dessus, il s'étend également aux articles suivants de l'OPers:

- Retraites anticipées au DDPS et au DFAE (art. 33 et 34)
- Évolution du salaire et adaptations exceptionnelles du salaire (art. 39 et 40)
- Primes de fonction (art. 46)
- Primes de prestations (art. 47)
- Allocations spéciales uniques (art. 48)
- Primes de reconnaissance (art. 49)
- Activités accessoires (art. 91)
- Obligation de remettre le revenu à la Confédération (art. 92)
- Mises à la retraite anticipée dans le cadre de restructurations (art. 104 à 106)

En outre, selon l'art. 5, al. 1, de la loi sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1), le Conseil fédéral est tenu de coordonner et de diriger la mise en œuvre de la politique du personnel. Il doit régulièrement vérifier que les objectifs visés par cette loi sont atteints. Il rend compte des résultats de cette vérification à

l'Assemblée fédérale et lui propose sans retard de prendre les mesures nécessaires. Le Conseil fédéral convient avec les commissions parlementaires de contrôle de la forme et du contenu du rapport. L'exécution de ces contrôles est actuellement discutée et mise au point au sein des commissions de contrôle.

La Délégation des finances va conclure un nouvel accord sur la surveillance financière dans le domaine du personnel avec le Conseil fédéral. Du point de vue de la Délégation des finances, cet accord doit également s'étendre aux postes de l'administration décentralisée du troisième cercle. La Délégation des finances va inviter les tribunaux fédéraux et la Délégation administrative du Parlement à conclure un accord semblable.

### **3.1.3 Salaire des cadres des entreprises de la Confédération**

La publication des salaires versés aux membres de la direction des CFF, de la Poste et d'autres entreprises appartenant complètement ou partiellement à la Confédération ou qui lui sont rattachées d'une manière ou d'une autre a provoqué la controverse au cours de l'année sous revue. La Délégation des finances a donc demandé au Conseil fédéral de procéder à un examen de situation des traitements des cadres supérieurs des entreprises et établissements de la Confédération (comme les CFF, la Poste, Swisscom, la Caisse nationale d'assurance en cas d'accident, la Banque nationale suisse, les entreprises d'armement et la SSR) et de lui proposer des mesures appropriées. La Délégation des finances est d'avis que le Conseil fédéral doit définir un cadre pour les composantes de la rémunération qui dépendent de la performance (primes) et la composition des directions de ces entreprises et régies. Certaines commissions parlementaires (la Commission des institutions politiques du Conseil national et la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national) ont demandé au Conseil fédéral de plus amples informations au sujet des salaires et des conditions d'engagement des cadres supérieurs.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les CFF (RS 742.31) le 1<sup>er</sup> janvier 1999, la compétence en matière de fixation des salaires des membres de la direction des CFF a été transférée au conseil d'administration des CFF. Le 22 juin 1998, le Conseil fédéral avait posé les règles pour l'engagement des cadres des CFF jusqu'à fin 2000. Depuis lors, des engagements selon le droit des obligations avec des salaires supérieurs au maximum des traitements prévus antérieurement étaient devenus possibles et étaient déjà applicables pour les cadres supérieurs. En vertu du ch. 3 de cet arrêté du Conseil fédéral, lorsque les traitements dépassaient le maximum selon l'art. 35 du Statut des fonctionnaires (RS 172.221.10) la Poste et les CFF devaient coordonner les engagements selon les dispositions du CO avec le département concerné. La Poste, les CFF et Swisscom devaient chaque année s'entretenir avec le DFF et la commission de coordination sur les principes de la politique du personnel et de la politique salariale. La Délégation des finances a constaté que, par manque de temps et en raison des changements de compétences, l'échange d'informations n'a dans certains cas été que rudimentaire. En outre, le Conseil fédéral n'avait pas édicté de nouveau cadre en fonction de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération

pour les années à partir de 2001. L'allure rapide des CFF en matière de politique de rémunération des cadres a surpris le Conseil fédéral et le public.

Le Conseil fédéral a examiné les conditions de huit entreprises proches de la Confédération et a présenté son rapport le 5 juin 2001. Il est parvenu à la conclusion que les salaires des cadres supérieurs sont conformes à la situation du marché. C'est pourquoi le Conseil fédéral n'estime pas nécessaire de légiférer à ce sujet. Étant donné qu'il s'agit d'entreprises publiques largement dotées de fonds publics ou d'entreprises appartenant majoritairement à la Confédération, le Conseil fédéral considère cependant qu'il convient de rester attentif à leur politique salariale. À cet effet, des mesures doivent, selon lui, être prises dans les domaines de l'indemnisation, de la fixation des salaires, des primes et de la prévoyance professionnelle.

L'octroi d'un statut d'autonomie aux entreprises de la Confédération a changé leur environnement et a entraîné une modification de la fonction de surveillance et de pilotage. Selon le rapport relatif aux salaires et aux autres conditions d'engagement des cadres supérieurs, la séparation entre la gestion politique ou stratégique et la gestion opérationnelle est cruciale. Tandis que la Confédération veille à ses propres intérêts en définissant une stratégie de propriétaire et en confiant la mise en œuvre de celle-ci au moyen de mandats de prestations, les entreprises sont seules responsables de la gestion opérationnelle et des résultats qu'elles atteignent. Ce faisant, elles sont entièrement ou au moins partiellement soumises au jeu de la concurrence, et cela notamment sur le marché de l'emploi. En raison des conditions qui règnent sur ce marché, il est indispensable de pouvoir faire preuve d'une plus grande flexibilité en matière de fixation des salaires pour certaines catégories de fonctions.

Le Conseil fédéral souhaite accroître la transparence en développant le système de rapports dans ce domaine. Pour les entreprises dont la Confédération est seule propriétaire ou qui lui sont proches, le Conseil fédéral entend définir des principes qui s'appliqueront à l'indemnisation des membres des conseils d'administration ainsi qu'à la fixation des salaires et des primes et à la prévoyance professionnelle des cadres supérieurs. La Délégation des finances recevra des rapports standardisés sur l'embauche, les salaires et les rémunérations supplémentaires.

La Délégation des finances a prié le Conseil fédéral de faire un pas de plus et de fixer des valeurs de référence en matière de rémunération. Ces valeurs de référence tiendraient compte des conditions de l'entreprise concernée (concurrence, part des fonds publics, chiffre d'affaires, nombre de collaborateurs). De plus, la Délégation des finances attend la définition de règles et de critères régissant le versement de primes et l'adaptation des salaires. Si le Conseil fédéral ne défend pas la stratégie de propriétaire de manière plus décidée dans le cadre de la législation actuelle, le Parlement pourrait être tenté de légiférer. Le 19 décembre 2001, le Conseil fédéral a pris la décision de principe de fixer des valeurs de référence pour les salaires de cadres. Le DFF et le DETEC ont été chargés d'élaborer des propositions de mesures et de les présenter à la Délégation des finances après avoir consulté les entreprises concernées.

La Délégation des finances prendra position sur les mesures proposées par le Conseil fédéral durant l'exercice en cours.

### 3.1.4

### Rachat à la caisse de pensions pour les cadres

La nouvelle loi sur la Caisse fédérale de pensions (RS 172.222.0), qui transfère les agents de la Confédération dans la nouvelle caisse de pensions PUBLICA, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2001. L'ordonnance relative à l'assurance dans le plan de base de la Caisse fédérale de pensions (OCFP 1; RS 172.222.034.1), fondée sur le principe de la primauté des prestations, ainsi que l'ordonnance relative à l'assurance dans le plan complémentaire de la Caisse fédérale de pensions (OCFP 2; RS 172.222.034.2), fondée sur le principe de la primauté des cotisations, sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Ces nouvelles dispositions légales entraînent des changements considérables pour les cadres supérieurs de l'administration fédérale.

Les taux de cotisations, lesquelles financent les prestations, sont échelonnés par classe d'âge. Même si le gain assuré augmente, le taux de cotisation ne varie qu'en fonction de l'âge. La part du salaire qui excède 173 040 francs (env. classe de salaire 31) est entièrement assurée dans le plan complémentaire (OCFP 2). Après le transfert dans PUBLICA, les cadres paieront globalement des cotisations plus élevées (échelonnées en fonction de l'âge) calculées sur un gain assuré plus élevé. Ainsi, en plus de l'échelonnement du taux de cotisation, ils seront pénalisés par une augmentation du salaire assuré (alors que les prestations capitalisées ne varieront pratiquement pas). Dans certains cas, la charge supplémentaire peut atteindre 3000 francs par an, soit 15 % de la cotisation actuelle. Le Conseil fédéral estime que ce surcoût imposé aux cadres doit être compensé par des mesures appropriées. En principe, aucun paiement compensatoire n'est prévu pour les surcoûts imputables à la progression du taux de cotisation en fonction de l'âge. Une négociation avec les associations de personnel peut tout de même être envisagée pour «amortir le choc», en particulier lors du changement de système. Étant donné que le transfert des assurés interviendra au plus tôt le 1<sup>er</sup> octobre 2002, le Conseil fédéral prévoit ces mesures compensatoires dans le cadre des mesures salariales 2003.

La Délégation des finances a constaté que l'application du principe du taux de cotisation échelonné en fonction de l'âge se traduit par une nette augmentation des cotisations à partir de 45 ans. Par exemple, les cotisations des agents de la Confédération de 55 ans et plus représenteront 9 % de leur gain assuré (contre 7,5 % auparavant). En cas d'augmentation du gain assuré, à partir de 55 ans les assurés doivent supporter 85 % de la hausse (contre 50 % jusqu'ici). La Délégation des finances sait que le principe de l'échelonnement en fonction de l'âge a été voulu par le Parlement, puisqu'il l'a ancré dans la loi pendant les débats aux Chambres. Elle est toutefois préoccupée face aux conséquences que ces nouvelles dispositions pourraient avoir sur l'engagement du personnel et sur les chances des agents de plus de 45 ans sur le marché du travail et se demande par conséquent si la Confédération ne devrait pas compenser ce phénomène d'une autre manière. Elle a donc demandé au Conseil fédéral de lui fournir une première prise de position afin de savoir si, parallèlement à l'entrée en vigueur des ordonnances susmentionnées, des mesures ont été prises au niveau de la politique du personnel pour compenser la forte hausse des charges que les agents de la Confédération de 45 ans et plus auront à supporter.

La Délégation des finances est d'avis qu'il faut trouver une solution qui soit acceptable du point de vue financier et qui ne pénalise pas les agents de la Confédération sur le marché du travail.

## **3.2 Aperçu des crédits urgents approuvés**

### **3.2.1 Crédits urgents pour le maintien des activités de l'aviation civile**

La situation difficile de l'aviation civile internationale et en particulier, celle du SairGroup, a été amplifiée considérablement par les événements tragiques survenus le 11 septembre 2001 aux Etats-Unis d'Amérique. Cette situation s'est transformée en une véritable crise, qui a touché quasiment toutes les compagnies aériennes du monde et s'est répercutée sur l'ensemble des industries et des services de la branche. Cette crise a également précipité la débâcle du Groupe Swissair.

#### **Crédit d'engagement urgent de 3112 millions de francs**

Dans les faits, c'est le 24 septembre 2001 que la Délégation des finances a été appelée à intervenir pour la première fois dans cette crise. En effet, à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, les compagnies d'assurances ont décidé, à compter du 24 septembre 2001 à 23 h 59 GMT, de limiter leur garantie pour la prise en charge des dommages causés à des tiers en cas de guerre (y compris les actes de terrorisme et les détournements d'avions) à 50 millions de dollars US. Jusque-là, il était possible de trouver sur le marché des assurances des garanties s'élevant jusqu'à 2 milliards de francs par cas.

Or, de nombreuses compagnies aériennes de Suisse avaient conclu des contrats allant très largement au-delà du montant de 50 millions de dollars. Une limitation d'assurance à ce montant constituait un risque financier insupportable pour les compagnies aériennes, qui auraient été contraintes de renoncer à toute activité et se seraient trouvées clouées au sol dès le 25 septembre 2001. Les compagnies de leasing, souvent propriétaires des aéronefs, menaçaient d'interdire aux preneurs de leasing de voler sans couverture suffisante. Il en allait de même de nombreux pays qui menaçaient d'interdire le survol de leur territoire aux aéronefs qui n'auraient pas bénéficié d'assurance couvrant le risque de guerre suffisante.

C'est pourquoi le lundi 24 septembre 2001, dans l'après-midi, à l'instar des pays de l'Union européenne, le Conseil fédéral a soutenu l'octroi d'un crédit d'engagement urgent de 3112 millions de francs (soit 2 milliards de dollars) pour que la Confédération puisse reprendre à son compte la garantie contre les risques mentionnés ci-dessus, les compagnies aériennes demanderesse s'engageant à verser des primes du montant de celles assumées auparavant auprès des compagnies d'assurance pour cette garantie, qui devait être accordée pour 30 jours avec clause de renouvellement.

Comme la Délégation des finances pouvait être réunie à très brève échéance – les Chambres fédérales étant en session – le Conseil fédéral a renoncé à faire usage de sa propre compétence et a soumis la demande de crédit à la Délégation des finances.

Après s'être entretenue avec les représentants du Département des finances et avoir obtenu des justifications suffisantes sur l'urgence, le montant de la garantie, les bases légales et les mesures prises dans les pays européens, la Délégation des finances a approuvé la demande de crédit, laquelle a été ensuite inscrite dans le second supplément au budget pour l'année 2001.

Le marché des assurances offrant à nouveau des produits couvrant le risque de guerre (même si les primes ont été fortement augmentées), la garantie de la Confédération a pris fin le 24 décembre 2001 sans que celle-ci n'ait eu à verser des dédommagements.

### **Crédit de paiement de 450 millions de francs**

La Délégation des finances a été appelée à intervenir une deuxième fois, à nouveau en extrême urgence, le 3 octobre 2001. En effet, en raison d'un manque de liquidités dont les origines n'ont pas été élucidées exactement à ce jour, le 2 octobre 2001, les avions de la Compagnie Swissair sont restés cloués au sol, aucun fournisseur n'acceptant plus de livrer les biens et services indispensables à l'exploitation des vols. C'est ainsi que 19 000 passagers environ, répartis sur 262 vols de Swissair dans les divers aéroports des cinq continents n'ont pas pu prendre l'avion ni obtenir le remboursement des billets qu'ils avaient dûment payés ou un dédommagement pour les frais résultant de leur attente. Cette situation s'est révélée catastrophique pour l'image touristique et économique de la Suisse à l'étranger. Enfin, last but not least, des milliers de collaboratrices et collaborateurs de la compagnie se sont retrouvés brutalement confrontés à la réalité du chômage.

Face à cette débâcle sans précédent, aux conséquences catastrophiques sur les plans tant social qu'économique pour notre pays, le Conseil fédéral a été contraint de réagir très rapidement. Après que des pourparlers avec les principales banques engagées dans l'affaire eurent échoué, il a décidé de requérir un crédit de paiement de 450 millions de francs pour la poursuite de l'exploitation des vols Swissair. Il a tout d'abord envisagé de prendre sa décision dans sa compétence propre, en application de l'art. 18 de la Loi du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0). Mais étant donné que dans ce cas également, la Délégation des finances pouvait être réunie à brève échéance – les Chambres fédérales étant en session – il a sollicité l'assentiment de celle-ci.

La Délégation des finances a consacré deux séances à cet objet le 2 octobre 2001. Lors de la première, qui a eu lieu à 7 heures du matin, le Chef du Département fédéral des finances (DFF) lui a exposé la situation et les discussions qui avaient eu lieu durant les jours et les nuits précédentes avec les divers acteurs concernés par la débâcle. Lors de la seconde séance, qui s'est déroulée à 17 heures, le Conseiller fédéral Villiger lui a présenté la proposition destinée à maîtriser la crise.

Matériellement, la Confédération octroyait un crédit de paiement devant figurer dans le second supplément au budget 2001, sous la forme d'un prêt sans intérêt à la compagnie aérienne Swissair. Ce prêt devait permettre d'une part, à Swissair de reprendre l'exploitation de ses vols jusqu'au 28 octobre 2001 rendant possible l'organisation du transfert ordonné des activités de cette compagnie à la société Crossair.

Le prêt était fondé juridiquement sur l'art. 101 de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA; RS 748.0) et sur l'art. 3, al. 1, de la Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, Lsu; RS 616.1). Le contrat de prêt comportait d'autres conditions relatives en particulier au maintien de l'exploitation des sociétés annexes, à la mise à la disposition de Crossair, à titre gratuit, des créneaux horaires de vols, etc.

Enfin, le Conseil fédéral a annoncé à la Délégation des finances que Swissair et d'autres sociétés du groupe demanderaient un sursis concordataire dès le 4 octobre 2001.

Soucieux de maintenir en Suisse une compagnie aérienne à caractère intercontinental, il a en outre souligné qu'il entendait collaborer à une restructuration du groupe Swissair dans un projet appelé «Phoenix» réunissant Crossair, les banques intéressées, Swissair et la Confédération.

La Délégation des finances a demandé à ce que les 450 millions octroyés par tranche ne soient pas dépassés. Elle a également exigé que l'utilisation de ces fonds soient étroitement surveillée par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Elle a insisté pour que les fonds déposés par les collaborateurs de Swissair auprès de cette compagnie soient libérés.

Sur la base des assurances que lui donnait le Conseil fédéral mais compte tenu aussi des intérêts sociaux, économiques et de la sauvegarde de la réputation de la Suisse à l'étranger, la Délégation des finances a approuvé la demande. Elle a exigé d'être tenue au courant des travaux de restructuration du SairGroup.

Le lendemain, soit le 4 octobre 2001, le Conseil national et le Conseil des Etats ont mené un débat sur la situation et l'avenir de Swissair, débat suscité par deux interpellations urgentes de la conseillère nationale Leutenegger-Oberholzer (01.3443) et du conseiller aux Etats Lombardi (01.3446). A cette occasion, le Conseil fédéral a informé officiellement les Conseils de la libération du crédit de 450 millions de francs et de son intention, dans l'intérêt du pays, de contribuer à la création d'une nouvelle compagnie aérienne devant succéder à Swissair.

Entretemps, à la demande du groupe socialiste, les bureaux des Conseils ont décidé d'organiser, les 16 et 17 novembre 2001, une session spéciale consacrée à l'affaire Swissair.

Le 5 octobre 2001, la Task Force «Pont aérien» a entrepris ses travaux, sous la présidence du Directeur de l'Administration fédérale des finances (AFF), en vue de préparer la mise en place d'une nouvelle compagnie aérienne. Elle a informé le public de l'avancement de ses travaux le 14 octobre 2001. Pour sa part, la Délégation des finances a été tenue par le CDF au courant de l'évolution de la situation et de l'utilisation du crédit de 450 millions de francs.

Enfin, le Chef du DFF a dressé un tableau de la situation lors des séances des Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats respectivement le 15 et le 18 octobre 2001.

### **Crédits Swissair / New Crossair**

Le 18 octobre 2001, la Délégation des finances a invité le Directeur de l'AFF, en sa qualité de président de la Task force «Pont aérien», pour un entretien sur l'avancement des travaux de mise en place de la nouvelle compagnie aérienne.

Celui-ci lui a annoncé qu'il serait indispensable de maintenir l'activité de Swissair durant l'horaire d'hiver allant du 28 octobre 2001 au 31 mars 2002, afin de donner le temps à «New Crossair» de reprendre les vols européens et intercontinentaux de l'ancienne compagnie. Les coûts nets de cette exploitation seraient de 1 milliard de francs. La Confédération devrait donc accorder un crédit de ce montant sous la forme d'un prêt sans intérêt.

Par ailleurs, la mise sur pied de «New Crossair» exigeait un capital supplémentaire de l'ordre de 2,74 milliards de francs, dont une part, encore à déterminer, devrait être prise en charge par la Confédération. Il convient de relever qu'à ce moment-là déjà, on admettait que «New Crossair» enregistrerait des pertes de l'ordre de 940 millions entre avril 2002 et fin 2003.

Enfin, de nombreux problèmes relatifs aux sociétés annexes (SR Technic, Swiss-Cargo, Cargologic, Atraxis, Gate Gourmet, Swissport et Avireal), à la protection juridique contre les dangers de séquestre d'avions à l'étranger, etc, n'avaient pas trouvé de réponse.

Le Directeur de l'AFF a souligné que la Task Force travaillait sous une pression extrême de temps, étant donné que, pour des raisons contractuelles de leasing d'avions, les décisions concernant le prêt à Swissair et la participation au capital social de «New Crossair» devraient impérativement être prises jusqu'au 22 octobre 2001. A défaut, c'est l'ensemble de l'opération qui échouerait.

La Délégation des finances a donc tenu séance le 22 octobre 2001, afin d'examiner les demandes de crédits annoncés par le Conseil fédéral, en présence du Chef du DFF.

Il convient de constater préalablement que la Task Force «Pont aérien» a défini trois scénarios, en fonction du nombre d'avions long courrier, moyen courrier et court courrier repris par «New Crossair». La solution dite «Full-scale» (26 avions longs courriers/26 moyens courriers/82 courts courriers) entraînerait une perte de 9100 emplois sur les 72 000 comptabilisés en Suisse et à l'étranger. La solution «Intermédiaire» (15/26/82) entraînerait 14 400 pertes d'emploi et la solution «Europe/régional» (0/0/82) entraînerait plus de 27 200 pertes d'emploi.

La solution «Full-scale» exigeait des mises de fonds globales de l'ordre de 4,14 milliards de francs, dont 1,6 milliard à la charge de la Confédération. Les coûts sociaux étaient évalués à 1 milliard de francs. Dans la solution «Intermédiaire», ces mises de fonds se réduiraient à 3,4 milliards, dont plus d'un milliard pour la Confédération.

Enfin, dans la solution «Europe/régional», la mise de fonds n'était plus que de 200 millions, mais il fallait compter avec la disparition de 6 des sociétés des groupes Swissair et des coûts sociaux atteignant les 3,5 milliards de francs (non compris l'assurance chômage).

Sur proposition de la Task Force, le Conseil fédéral a opté pour la solution «Full-scale» qui était la moins dommageable sur le plan social et la plus profitable aussi pour la place économique suisse.

Le contrat de prêt de 1 milliard de francs de la Confédération pour le financement du programme réduit de vols de Swissair du 28 octobre 2001 au 31 mars 2002 a été calculé sur la base d'un coût d'exploitation de 1,75 milliard et des recettes évaluées à 750 millions de francs. Ce montant ne devait pas être utilisé pour les sociétés connexes de Swissair, sauf dans le cadre du maintien du service de vols.

Après accord avec le commissaire au sursis concordataire, *le Conseil fédéral a donc demandé à la Délégation des finances un crédit d'engagement de 1 milliard de francs pour le maintien de l'exploitation de Swissair.*

S'agissant de la participation à la nouvelle société, un business plan a été établi dans des conditions très difficiles, compte tenu du peu de temps à disposition pour un projet de l'envergure de «New Crossair». Il a été soumis à une première étude critique et le Conseil fédéral a demandé une seconde opinion à la Deutsche Bank. Celle-ci a considéré que l'atteinte des objectifs financiers figurant dans le business plan étaient soumis à de nombreux risques opérationnels (compétition internationale, manque d'expérience de la nouvelle société, relations extérieures tendues) et financières (part des fonds étrangers, contrat de leasing, etc). La Deutsche Bank a insisté sur le caractère à hauts risques d'un investissement dans la nouvelle société.

Après d'intenses négociations avec les acteurs pressentis pour combler le besoin de recapitalisation de la nouvelle compagnie aérienne, un accord de base a été trouvé. Le lundi 22 octobre 2001, la couverture de capital propre, selon les engagements pris par les partenaires, était de 2851 millions alors que le besoin brut de capital était évalué à 3,04 milliards. Au nombre des souscriptions figuraient les cantons et l'économie privée.

Dans ce cadre, le Conseil fédéral proposait une participation de la Confédération à concurrence de 600 millions de francs ou 20% de capital. *Il a donc requis la Délégation des finances d'accorder un crédit d'engagement de 600 millions de francs au titre de la participation de la Confédération à l'augmentation du capital de Crossair.*

Simultanément, d'autres crédits de paiement avec avances ordinaires ont été requis dans le cadre du second supplément au budget 2001 pour des frais administratifs, des honoraires de fiduciaire, ainsi que des commissions et frais d'emprunt.

Consciente de l'importance exceptionnelle des demandes de crédits qui lui étaient soumises et des conséquences qui en découlaient, la Délégation des finances a dû prendre sa décision en sachant qu'elle se prononçait au nom et pour le compte du Parlement en vertu des art. 18 et 31 de la LFC, de façon irrévocable.

Par ailleurs, elle a dû constater qu'il n'était pas possible d'attendre la session spéciale des 16 et 17 novembre 2001, compte tenu des échéances contractuelles auxquelles étaient confrontés Swissair et la nouvelle compagnie d'aviation à créer. Elle a cependant pris bonne note que des crédits de paiements seraient demandés dans le cadre du budget 2002 et présentés au Parlement en même temps que les montants ci-dessus, par un message séparé, lors de la session spéciale précitée.

Dans son examen, qui revêtait un caractère hautement politique, la Délégation des finances a tenu compte des débats qui s'étaient déroulés le 4 octobre 2001 dans les Chambres fédérales, débats durant lesquels une majorité d'orateurs avaient appelé de leurs vœux l'aide de la Confédération pour Swissair.

C'est finalement la pesée des intérêts qui a conduit la Délégation des finances, après moult hésitations, à approuver les contributions très élevées que lui demandait le Conseil fédéral. Elle l'a fait afin d'éviter la suppression de dizaines de milliers d'emplois, des faillites à la chaîne et des pertes de valeurs et de richesses, pertes qui seraient dévastatrices pour l'économie et l'image de notre pays.

Dans le détail, la Délégation des finances a accepté en procédure urgente

- un crédit d’engagement de 1000 millions de francs, ainsi que le crédit de paiement supplémentaire provisoire ordinaire correspondant de 600 millions (position budgétaire 803.4200.002, maintien d’exploitation des vols),
- un crédit d’engagement de 600 millions de francs, au titre de la participation de la Confédération à l’augmentation du capital de la compagnie d’aviation Crossair,
- 3 crédits supplémentaires provisoires ordinaires, sous les positions budgétaires suivantes:
  - 601.3180.100 Commissions, taxes et frais de la trésorerie Fr. 12 000 000
  - 611.3180.000 Prestations de services de tiers Fr. 200 000
  - 611.3190.000 Autres biens et services Fr. 20 000

Le 30 octobre 2001, la Délégation des finances a repris, à tête reposée, l’analyse de sa décision et s’est entretenue une nouvelle fois avec le Chef du DFF sur les derniers développements de l’affaire. Elle a confirmé par lettre du même jour au Conseil fédéral les conclusions qu’elle avait tirées des décisions lourdes de conséquences qu’elle avait été appelée à prendre les 3 et 22 octobre 2001.

Dans sa lettre, la Délégation des finances a souligné qu’il importait avant tout que les moyens financiers considérables mis à disposition par la Confédération soient utilisés d’une façon appropriée et permettent d’atteindre les objectifs visant d’une part, à pallier les conséquences économiques dévastatrices de la débâcle de Swissair et d’autre part à conserver à la Suisse une compagnie aérienne nationale disposant d’un réseau intercontinental, selon les termes de la décision du 22 octobre 2001.

Elle a constaté que la répartition des responsabilités entre les divers organes à l’œuvre dans l’affaire Swissair /New Crossair (Steering Committee, Task Force «pont aérien», Conseil d’administration de Crossair, etc) n’était pas suffisamment transparente. Elle a dès lors invité le Conseil fédéral à prendre sans délai des mesures pour qu’une organisation de conduite efficace soit mise en place et que les tâches, les compétences et les responsabilités de chacun soient définies clairement, afin d’éviter des problèmes de coordination. Dans le cadre de cette organisation, le Conseil fédéral devait désigner ses représentants pour défendre, avec fermeté, les intérêts de la Confédération et faire réaliser ses objectifs, tout en évitant d’assumer lui-même une responsabilité de conduite. De la sorte, il se garderait la marge de manœuvre indispensable et la distance nécessaire pour intervenir en dernier ressort, comme autorité gouvernementale.

Dans la surveillance de l’utilisation du prêt de 450 millions de francs accordé le 3 octobre 2001 pour le maintien du service de vol, la Délégation des finances a relevé que le Contrôle des finances avait accompli une tâche remarquable et qu’il lui appartenait maintenant d’assurer le suivi de l’emploi du prêt d’un milliard de francs alloué pour la poursuite d’un programme réduit de vols moyens et longs courriers jusqu’au 31 mars 2002. Or l’utilisation de ce crédit est tributaire de recettes qui sont difficilement évaluables. Il importait dès lors qu’avec la Délégation des finances, le Conseil fédéral mette le Contrôle fédéral des finances en position d’exercer un monitoring portant non seulement sur l’état actuel du crédit mais encore sur sa mise à contribution prévisible par étape, de façon à pouvoir informer à temps les autorités

de tout dérapage inadmissible. Il va de soi que le prêt en question devait être utilisé exclusivement pour le service de vol Swissair.

La Délégation des finances a également souscrit au point de vue du Conseil fédéral selon lequel les contributions accordées par la Confédération jusqu'au 22 octobre 2001 constituent un maximum absolu et qu'elles ne doivent pas servir à assumer les coûts d'un plan social ni à accorder une aide aux sociétés connexes.

Enfin, soucieuse d'exercer sa tâche de haute surveillance dans les conditions les meilleures, la Délégation des finances a prié le Conseil fédéral de lui faire parvenir régulièrement les «Fact sheets Task Force Pont aérien» et de la tenir constamment au courant de toutes les évolutions de ce dossier.

Lors de la session spéciale des 16 et 17 novembre 2001, les Chambres fédérales ont traité le message 01.067 né concernant le financement du programme de redimensionnement de l'aviation civile nationale et ont confirmé tous les crédits demandés par la Délégation des finances.

### **Suivi de l'affaire Swissair/plans sociaux**

Peu après la session spéciale, la Délégation des finances, étonnée, a appris que Swissair avait procédé à des versements pour l'exécution de plans sociaux à l'étranger. Or, ces éléments n'avaient pas été signalés ni lors de la séance de la Délégation de fin octobre, ni non plus par devant les commissions chargées de traiter le message 01.067 né concernant le financement du programme de redimensionnement de l'aviation civile, ni enfin par devant le Parlement lors de la session spéciale des 16 et 17 novembre 2001.

Lors de sa séance des 29 et 30 octobre 2001 le Chef du DFF avait encore répété que la Confédération ne pouvait pas participer à des plans sociaux sans créer un précédent pour d'autres cas de faillites. En effet, les moyens offerts par l'assurance chômage étaient suffisants pour aider les travailleurs touchés par la crise Swissair. En cas de sursis concordataire, les indemnités en cas d'insolvabilité converties en créances de salaire devaient bénéficier d'un rang privilégié. Par conséquent, l'élaboration de plans sociaux n'était pas l'affaire de la Confédération mais des partenaires à la discussion sur le sursis concordataire.

Compte tenu de ces nouveaux développements inattendus, la Délégation des finances a demandé des informations au CDF, en sa qualité d'organe de surveillance de l'utilisation du prêt de 1 milliard de francs à Swissair. Il ressort du rapport du CDF, dont elle a pris connaissance lors de sa séance du 27 novembre 2001, que Swissair était contrainte de financer des plans sociaux à l'étranger pour éviter des séquestres d'avions et d'autres contestations juridiques conformes aux législations locales. C'est donc au titre du maintien de l'exploitation des vols qu'il était impératif de procéder à ces paiements. Au 24 novembre 2001, 6,8 millions de francs avaient déjà été versés, principalement en France et au Japon. Par ailleurs, selon les évaluations de Swissair, les versements de cette nature pouvaient ascender à des sommes variant entre 64 et 82 millions de francs.

La Délégation des finances a admis la nécessité et la justification de ces versements. Mais elle a vivement regretté que cette information, politiquement importante, n'ait pas été communiquée les 14 et 15 novembre 2001 lors des délibérations de la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) et de la Commission de

l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) chargées de traiter le message précité.

Elle a écrit au Chef du DFF pour l'inviter à s'expliquer sur la question et lui a demandé en outre si le Conseil fédéral entendait toujours limiter son engagement à encourager des solutions rapides pour le financement des plans sociaux non assurés dans le cadre du concordat Swissair.

Le 12 décembre 2001, la Délégation des finances a pris connaissance d'une lettre réponse des Chefs du DFF et du Département de l'économie. Ceux-ci ont fait valoir qu'au moment des délibérations de la CdF-N et de la CER-E, le Conseil fédéral n'avait pas encore connaissance de paiements de plans sociaux à l'étranger, mais qu'effectivement cette information existait déjà. Cependant, ils ont souligné que les affaires nombreuses et complexes à régler dans un laps de temps très court avaient fort bien pu conduire à des oublis de cette nature. Dans la même lettre, les Conseillers fédéraux soulignaient que le 30 novembre 2001, le Conseil fédéral avait discuté des plans sociaux de Swissair et des sociétés connexes pour le personnel en Suisse et maintenu sa décision de ne pas fournir de prestations à cet effet. En revanche, il était impératif de poursuivre le paiement de plans sociaux à l'étranger pour ne pas mettre en danger le service de vols. Lors de la même séance, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre son examen d'une variante de financement «incentive» des plans sociaux en Suisse. En bref, il s'agissait de convenir qu'au cas où les recettes évaluées à 750 millions de francs dans le contrat de prêt à Swissair devaient être dépassées, les 50% environ de cet excédent pourraient être utilisés pour le financement des plans sociaux. Cet encouragement fait aux employés de fournir un effort aurait ainsi des conséquences favorables aussi bien pour ceux-ci que pour la Confédération, puisque cette dernière retrouverait une partie des fonds prêtés. Le Directeur de l'Administration fédérale des finances a commenté cette lettre lors de la séance du 12 décembre 2001. La Délégation des finances a ensuite fait rapport aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats sur l'ensemble de l'affaire lors des séances respectivement des 10 et 17 janvier 2002.

Par la suite, lors de sa première séance ordinaire des 21 et 22 janvier 2002, après avoir pris connaissance du dernier business plan de la nouvelle société Crossair et de diverses informations sur l'évolution de l'exploitation de vols de Swissair, la Délégation des finances a de nouveau abordé les plans sociaux avec le Chef du DFF. Celui-ci lui a présenté la convention passée le 22 décembre 2001 entre les principales sociétés du groupe Swissair et divers syndicats concernant le financement des plans sociaux. Cette convention concrétisait effectivement la variante «incentive» étudiée par le Conseil fédéral. Toutefois, selon cette convention, la moitié du reliquat du crédit d'un milliard de francs mais au maximum 50 millions de francs devait servir à financer pour 40% les pensions des anciens collaborateurs du groupe Swissair aux bénéfices d'une mise à la retraite anticipée en 1996, le solde étant distribué aux personnes travaillant encore pour Swissair jusqu'à fin mars 2002.

Or, la Délégation des finances a toujours interprété la variante «incentive» comme un encouragement au personnel à générer des recettes plus élevées dont une partie serait destinée à financer les plans sociaux pour les personnes licenciées au 31 mars 2002. Aux yeux de la Délégation des finances, cette variante ne laisse pas de place pour le financement de pensions de retraite anticipée datant de 1996.

Le Chef du DFF a argumenté en soulignant que les pensions de retraite anticipée ne bénéficiaient pas d'un privilège dans le concordat et ne pourraient par conséquent avoir droit qu'à un modeste dividende. Par ailleurs, l'interprétation du contrat de reprise de l'exploitation de Swissair par Crossair pourrait obliger cette dernière société à reprendre à son compte l'ensemble des contrats de retraite, en application de l'art. 333 du code des obligations, ce qui est bien trop lourd pour Crossair.

Toujours est-il qu'à la suite de cette séance, la Délégation des finances a écrit au Conseil fédéral pour lui faire part de son étonnement et l'inviter à s'exprimer sur l'ensemble du problème des plans sociaux en particulier, sur la compatibilité de ses déclarations au Parlement et des décisions de celui-ci avec la convention du 22 décembre 2001.

L'affaire du groupe Swissair, qui a ébranlé l'économie suisse et qui a exigé une intervention décisive de la Confédération et des cantons suisses n'est certes pas terminée. Il faudra des mois, voire des années, pour savoir si cette intervention de l'Etat a porté ses fruits.

Consciente de ses lourdes responsabilités dans cette affaire, la Délégation des finances continuera à exercer, au nom du Parlement, la haute surveillance sur l'emploi qui a été fait de l'argent du contribuable, pour sauver une compagnie suisse d'aviation.

### **3.2.2 Crédits de paiement urgents rejetés**

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances n'a pas reconnu le caractère urgent de 5 demandes de crédit provisoire (crédits de paiements) pour un montant total de 23 758 000 francs. Le tableau ci-après donne un aperçu des demandes rejetées. Aucune demande de crédit d'engagement n'a dû être rejetée.

Les demandes de crédit urgent rejetées correspondent à 11 % des demandes, mais seulement à un peu moins de 1,25 % du montant total de tous les crédits. Cette constatation montre que la Délégation des finances examine toutes les demandes de crédit avec grand soin, même celles qui ne portent que sur de petits montants. Elle n'accorde pas de crédit provisoire lorsque le critère de l'urgence tel qu'il est défini à l'art. 18, al. 1, de la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0) n'est pas rempli et que la marge de manœuvre politique est encore importante. La Délégation accorde une grande importance à la liberté de décision du Parlement. Elle tient à éviter toute réduction des droits parlementaires en matière de budget.

Certaines demandes n'ont été acceptées qu'après reconsidération: Ainsi, la Délégation des finances a tout d'abord rejeté deux demandes du Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) étant donné que les motifs invoqués ne permettaient pas de justifier leur caractère urgent et que des demandes de crédits supplémentaires avaient déjà été présentées dans ces deux domaines. L'une de ces deux demandes concernait un crédit de 13 000 000 de francs pour la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et l'autre un crédit de 21 000 000 de francs pour des dons d'aide financière dans le cadre de la coopération au développement. Après une demande de reconsidération présentée par le chef du Département fédéral de l'économie qui a clairement

justifié leur caractère urgent, la Délégation des finances les a approuvées lors d'une séance ultérieure.

Le tableau 4 présente une vue d'ensemble des crédits de paiements pour lesquels la Délégation des finances n'a pas retenu le caractère de l'urgence. Le Parlement les a adoptés en décembre dans le cadre du supplément II au budget 2001.

### **Demandes de crédits de paiement urgents rejetées par la Délégation des finances**

*Tableau 4*

Rubrique	Désignation	Montant en francs
316.3600.016	Mesures transitoires, thérapies de la dépendance	15 000 000
403.300.005	Tâches de protection extraordinaires des cantons et des villes	
	Motifs: Öcalan/attaques menées par l'OTAN au Kosovo	3 997 000
	Motif: WEF	3 261 000
620.3110.000	Infrastructure (véhicules spéciaux)	200 000
620.3110.001	Bureaux pour nouveaux postes	1 300 000
<b>Total</b>		<b>23 758 000</b>

La Délégation des finances a refusé de reconnaître l'urgence d'une demande de l'Office fédéral de la santé publique portant sur des mesures transitoire en matière de traitement de la dépendance pour un montant de 15 millions de francs. Le Conseil fédéral a justifié cette demande en invoquant l'intervention 99.3382 qui exige le maintien d'une offre suffisante en matière de thérapies résidentielles. Au cours de la session d'été, le Conseil des États a transmis cette motion du Conseil national en tant que postulat. Comme l'importance politique accordée aux crédits de paiements dans ce domaine est très variable, la Délégation des finances n'a pas voulu anticiper sur les décisions respectives des commissions des finances et du Parlement. D'autre part, elle a estimé qu'il n'y avait pas d'urgence dans la mesure où, dans ce domaine, la situation ne s'était pas fondamentalement modifiée.

L'Office fédéral de la police a présenté deux demandes de crédits provisoires urgents sous la rubrique «tâches de protection extraordinaires des cantons et des villes». Selon l'art. 28, al. 2, de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120), la Confédération accorde une indemnité équitable aux cantons qui doivent dans une large mesure accomplir des tâches relatives à la protection des personnes et des bâtiments, ou en cas d'événements extraordinaires. Les dépenses supplémentaires en question étaient dues aux frais de surveillances en rapport avec l'enlèvement du leader kurde Öcalan et avec les attaques aériennes menées par l'OTAN au Kosovo en 1999. Étant donné que les villes et les cantons ont tellement tardé avant d'établir un décompte détaillé avec la Confédération, la Délégation des finances ne voyait plus la nécessité d'un crédit urgent. À son avis, le crédit pouvait sans problème être accordé par les commissions des finances et le Parlement au cours de la session de décembre, raison pour laquelle elle a refusé la demande.

Des dépenses supplémentaires en faveur du Forum économique de Davos en 2001 ont également été invoquées. Conformément à un arrêté du Conseil fédéral, la Confédération prend en charge 80 % des coûts du dispositif supplémentaire mis en place pour assurer la sécurité des personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international. La part de la Confédération s'est montée à 3 261 000 francs; à noter par ailleurs que celle-ci a renoncé à facturer le coût de l'intervention du corps des gardes-fortifications. La Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral qu'il lui présente le décompte final. Elle n'a trouvé aucune raison pouvant justifier l'octroi d'un crédit urgent.

L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) a présenté une demande de crédit de 200 000 francs pour l'achat de véhicules spéciaux pour le transport de plantes destinés aux Jardins fédéraux. La Délégation des finances était d'avis que, d'un point de vue objectif, il n'y avait pas d'urgence. Elle a estimé qu'il fallait donner aux commissions des finances la possibilité d'examiner la nécessité de l'acquisition de ces trois nouveaux véhicules. L'achat de véhicules est une tâche en principe planifiable et peut être portée au budget.

L'Office fédéral des constructions et de la logistique a demandé un crédit supplémentaire pour un montant de 1 300 000 francs sous la rubrique «entretien périodique et courant des bâtiments civils». Il a justifié sa demande en indiquant qu'il s'agissait de mesures de mise en œuvre du projet efficacité nécessitant l'installation de quelque 400 postes de travail supplémentaires d'ici à fin 2004. Lors de l'examen de cette demande, la Délégation des finances a tenu compte du fait que l'augmentation du nombre de postes de travail et l'extension de l'infrastructure avançaient moins vite que ce qui avait été prévu à l'origine. Elle n'a par conséquent pas admis le caractère urgent de cette demande. Elle a insisté pour que les crédits liés à l'installation de nouveaux postes de travail soient demandés par la voie ordinaire du crédit supplémentaire ou dans le cadre du budget 2002.

## **4 Principaux contrôles effectués dans les départements**

### **4.1 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)**

#### **4.1.1 Visite de contrôle auprès de la DDC**

À l'occasion d'une visite de contrôle auprès de la Direction du développement et de la coopération (DDC), la section 2 de la Délégation des finances s'est plus particulièrement penchée sur la gestion des ressources humaines, la gestion financière, l'allocation des ressources par pays et besoins ainsi que sur le contrôle de gestion et l'évaluation. Le budget de la DDC se monte à environ 1,2 milliard de francs par an. Pour deux tiers, ce montant est utilisé à titre d'aide par voie bilatérale et pour un tiers à titre d'aide par voie multilatérale.

En ce qui concerne les ressources humaines, il convient de faire la distinction, d'une part entre le personnel de structure de la centrale et du bureau de coordination et, d'autre part, le personnel à l'échelon des projets et la relève. La proportion des collaborateurs externes est relativement élevée. La structure salariale de la DDC diffère nettement de celle du reste du département. Ainsi, la DDC ne connaît pas de système de carrière diplomatique; elle a un système de carrière à trois dimensions, caractérisé par une hiérarchie relativement plate, un système de rotation, une perméabilité

thématique et une approche généraliste qui insiste sur les compétences méthodologiques.

Les systèmes d'information financière et d'information de projets de la DDC sont basés sur des logiciels SAP. Pour assurer le transfert des données vers le compte d'État, SAP a dû créer le module HHM (contrôle budgétaire). Dans le domaine de la coopération au développement, les flux financiers sont représentés selon diverses méthodes. La gestion des crédits est assurée conformément à l'art. 9 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), c'est-à-dire sous forme de crédits de programme ouverts pour plusieurs années. Il y a des crédits d'engagement pour l'aide humanitaire, pour la coopération technique et l'aide financière, pour la coopération entre la Confédération et l'Europe de l'Est (en commun avec le Seco), ainsi que pour les institutions financières multilatérales (Banque mondiale et banques de développement, en commun avec le Seco).

Le contrôle de gestion de la DDC s'étend à la gestion financière et opérationnelle et au système de contrôle financier proprement dit. La DDC a chargé des experts externes d'évaluer les points faibles du point de vue des risques de corruption. La DDC exige le respect du principe du double contrôle. Elle part du principe que la fonction de contrôle est assumée avec efficacité et que la révision interne ou externe est en mesure de découvrir les cas de corruption. Les inspecteurs de la DDC doivent procéder à une révision sur place tous les trois ans au moins. Le contrôle fédéral des finances complète ces contrôles en procédant à ses propres examens. Les personnes coupables d'irrégularités sont poursuivies: il y a actuellement une demi-douzaine de procès en cours dans divers pays. En ce qui concerne les cofinancements effectués dans le cadre de la Banque mondiale ou d'autres banques de développement, la DDC ne dispose pas d'instruments de contrôle directs. Dans ce cas de figure elle peut tout au plus demander que les rapports de révision lui soient présentés. Outre les contrôles de régularité et de rentabilité, la DDC innove et effectue depuis quatre ans des contrôles de durabilité. L'optimisation de ces contrôles se poursuit.

Pour améliorer l'évaluation, la DDC a resitué son système traditionnel PSER (planification, suivi, évaluation, réalisation) dans le cadre du cycle de gestion de programme «PCM». Ainsi, avec le contrôle de gestion classique et les évaluations indépendantes, la DDC dispose d'un système d'assurance de la qualité supérieur à la moyenne. La Délégation des finances estime que les efforts importants consentis dans le domaine de l'évaluation sont justifiés puisqu'il s'agit d'un investissement en matière de crédibilité.

Lors de sa visite de contrôle, la DDC s'est également penchée sur les reproches d'un citoyen suisse contre la DDC. Celui-ci reprochait à une organisation soumise à la surveillance de la DDC de lui avoir fait subir des conséquences économiques fâcheuses. La Délégation des finances a constaté que le requérant en question avait été entendu plusieurs fois par la direction de la DDC qui s'est penchée sur les faits en détail de manière à clarifier la situation. Ce faisant, elle n'a pas constaté d'irrégularités ou de manquements. Le citoyen concerné a dénoncé le cas à l'autorité de surveillance; la procédure est encore en cours.

La Délégation des finances constate que, dans l'administration fédérale, la DDC joue le rôle de précurseur en matière d'évaluation de projet. Son système développé d'assurance de la qualité doit largement contribuer à empêcher les cas de corruption et de détournement d'affectation des moyens. Les contrôles internes des projets devraient être complétés par une évaluation externe.

#### **4.1.2 Présence Suisse**

La Délégation des finances suit Présence Suisse (PRS) depuis sa création (voir rapports annuels 2000 et 1999, respectivement aux ch. 4.2.2 et 4.1.3). En 2001 elle s'est également penchée sur ses activités et, en particulier, sur la coordination avec les autres unités administratives qui assument des tâches semblables. La Délégation des finances a demandé à Présence Suisse de lui remettre un rapport intermédiaire. Elle lui a en outre donné la possibilité de lui présenter ses objectifs, ces stratégies et son organisation.

La collaboration et la répartition des compétences entre Pro Helvetia et Présence Suisse sont régies par une convention écrite. L'organe présidentiel siège deux fois par année. En outre, chaque occasion qui se présente est mise à profit pour discuter des affaires à l'échelon de la présidence. PRS veut utiliser les canaux d'information dont elle dispose pour améliorer la notoriété d'Expo.02 à l'étranger. Elle organise notamment un concours qui s'adresse aux classes d'écoles de huit pays. Les gagnantes seront invitées à visiter Expo.02.

Les principaux partenaires de Présence Suisse – dont Pro Helvetia – sont représentés au sein de la «Commission Présence Suisse». À l'échelon stratégique, la coordination est assurée par cette commission. À l'échelon opérationnel, Présence Suisse a institué et coordonne une série de groupes de travail (configuration à géométrie variable). Présence Suisse a des contacts particulièrement étroits avec les postes extérieurs du DFAE.

La Délégation des finances s'est en outre intéressée aux questions spécifiquement financières. Ainsi, elle s'est renseignée sur les indemnités du président de Présence Suisse et sur les coûts de la «lumière suisse» sur le Tate Modern à Londres. En plus du remboursement des frais, le président touche des indemnités forfaitaires de 36 000 francs par an. Le financement de la «lumière suisse» s'est monté à environ 780 000 francs.

La Délégation des finances insiste beaucoup pour que les moyens de Présence Suisse soient utilisés de manière efficace. Elle tient à ce que les redondances avec les autres représentations de la Suisse à l'étranger (comme Pro Helvetia) soient évitées, raison pour laquelle elle est favorable aux efforts de coordination de Présence Suisse. La Délégation des finances est d'avis que Présence Suisse doit être organisée de manière à limiter les frais d'administration et de bureau afin de pouvoir engager une grande partie de ses moyens à l'étranger.

### 4.1.3 Mandats d'organisations internationales exercés par des personnalités suisses

Nombreux sont les Suisses à exercer des mandats au sein d'organisations internationales. La Délégation des finances estime d'une manière générale que ces mandats sont importants pour la Suisse. Cela étant, la question de la transparence des coûts de ces mandats se pose. De plus, ils soulèvent un certain nombre de questions sous l'angle des dispositions légales relatives aux crédits.

C'est pour ces raisons que la Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à lui remettre une liste de tous les mandats d'organisations internationales exercés par des personnalités suisses. Il est apparu que, pour une bonne part, ces personnes sont employées – au sens usuel du terme – par les organisations internationales concernées. Ils sont directement rémunérés par elles (par exemple: l'ONU et ses organisations, l'OCDE, l'OSCE, le FMI, l'OMC, le Conseil de l'Europe, l'AELE). En outre, en vertu de l'art. 88 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3), le Conseil fédéral peut accorder des prestations à des employés de la Confédération afin de promouvoir leur engagement dans des organisations internationales. À quelques exceptions près, ces coûts demeurent modestes. À cet égard, au ch. 3.1.1 de son rapport annuel 1999, la Délégation des finances s'est déjà penchée sur le statut de Madame Carla del Ponte suite à sa nomination en tant que procureur du Tribunal pénal international à La Haye.

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances a examiné le mandat de l'ancien conseiller fédéral Adolf Ogi en tant que Conseiller spécial de l'ONU pour le sport, la paix et le développement, celui de l'ancien conseiller fédéral Arnold Koller auprès de la Conférence internationale sur le fédéralisme et celui de l'ancien conseiller national Jean Ziegler en tant que rapporteur spécial de l'ONU pour le droit à la nourriture. Pour ce qui concerne le soutien apporté à l'ancien conseiller national Ziegler, le Conseil fédéral avait déjà répondu à une question ordinaire (00.1102).

L'ONU rétribue l'ancien conseiller fédéral Adolf Ogi pour son mandat en lui versant un dollar symbolique par an. Les coûts de l'infrastructure (bureaux, personnel auxiliaire) nécessaire à l'accomplissement de tels mandats ne sont généralement pas pris en charge par l'ONU. L'usage veut qu'ils soient assumés par les États d'origine des personnalités concernées. Monsieur Ogi dispose toutefois d'un bureau à Genève, ce qui est plutôt exceptionnel et doit donc être compris comme un geste de courtoisie de la part de l'ONU.

La Délégation des finances s'est adressée au Conseil fédéral et s'est renseignée sur les coûts entraînés par ce mandat qui, dans un premier temps, a été limité à fin avril 2002. Les dépenses directes liées à l'exercice du mandat se montent à 120 000 francs par an; à ce montant, il convient encore d'ajouter environ 350 000 francs pour le personnel auxiliaire et les frais des locaux correspondants. Le Conseil fédéral a en effet mis à la disposition du Conseiller spécial Ogi un diplomate et une secrétaire qui occupent des bureaux que la Confédération loue à Genève. La poursuite du mandat fait l'objet de discussions entre le DFAE et le DDPS.

La Délégation des finances est d'avis que le mandat de l'ancien conseiller fédéral Adolf Ogi auprès de l'ONU comporte un certain nombre d'aspects problématiques du point de vue des dispositions légales qui régissent les crédits. Ainsi, la règle de la

transparence est transgressée lorsque des ressources importantes (personnel et locaux) du DFAE et du DDPS sont mises à la disposition d'un tel conseiller spécial et que des dépenses liées à l'exercice de son mandat sont réparties sur plusieurs rubriques. L'ensemble des coûts n'apparaît pas dans ces conditions. Le Conseil fédéral partage l'avis de la Délégation des finances sur l'importance de la transparence, mais il n'a pas voulu créer de nouvelle rubrique spécifique pour le budget 2002 déjà. La Délégation des finances demeure d'avis que ces coûts doivent impérativement apparaître clairement. Dans le cas contraire, le public pourrait avoir la fausse impression que l'exercice de telles charges honorifiques n'entraîne aucun coût pour la Confédération.

La Délégation des finances estime que le Conseil fédéral est, dans une certaine mesure, partie prenante lorsqu'il s'agit d'allouer un soutien à un ancien membre de son collège ou à un ancien chancelier de la Confédération pour lui permettre d'assumer d'un tel mandat. La Délégation des finances a donc invité le Conseil fédéral à s'adresser à elle avant de prendre de telles décisions. Le droit de regard de la Délégation des finances pourrait contribuer à les rendre plus objectives. Le Conseil fédéral s'est opposé à une telle réglementation et a souligné qu'il s'imposait la plus grande réserve en ce qui concerne de tels mandats et que, dans ce domaine, il est sans doute le pays le plus restrictif. Le Conseil fédéral s'est toutefois déclaré d'accord d'informer la Délégation des finances de ses décisions. Si, selon le Conseil fédéral, la Délégation des finances devait faire de mauvaises expériences avec cette manière de faire, elle pourrait à tout moment revenir sur sa demande.

La Délégation des finances est d'accord avec les modalités en matière d'information telles qu'elles ont été proposées par le Conseil fédéral. Elle continuera d'attacher une grande importance à une présentation claire et transparente des coûts découlant de l'exercice de ces mandats ainsi qu'au respect des dispositions légales relatives aux crédits et de la procédure budgétaire ordinaire. Dès lors que ces conditions sont respectées, la Délégation des finances est favorable à ce que des personnalités suisses assument de tels mandats étant donné qu'elles contribuent à la promotion de l'image de marque de la Suisse.

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

### **4.2.1 Visite de contrôle auprès de l'Office fédéral de la culture et de Pro Helvetia**

Le 17 août 1999, la Délégation des finances avait effectué une visite de contrôle auprès de l'Office fédéral de la culture (OFC) (cf. rapport d'activité 1999, ch. 4.2.1), visite dont les points forts avaient porté sur la réorganisation de cet office et de ses trois domaines d'activité (encouragement à la culture, Bibliothèque nationale et musées nationaux). La Délégation des finances s'était félicitée des modifications de structure réalisées ou envisagées mais elle avait demandé une analyse approfondie de l'interface entre l'OFC et Pro Helvetia (PH), ainsi que la suppression des doublons et des structures inefficaces. Elle s'était promis de revenir à charge. Plus récemment, la Délégation des finances a engagé le dialogue avec la nouvelle institution Présence suisse. Elle a notamment reçu des informations sur la coopération entre PH et cette institution.

Voilà pourquoi elle a donné mandat à sa section 3 de procéder à une nouvelle visite de contrôle auprès de l'OFC, visite dont le but principal portait sur la réforme de PH. La section 3 s'est rendue le 17 août 2001 à l'OFC, où elle a rencontré également la Direction de Pro Helvetia.

### **Office fédéral de la culture (OFC)**

L'OFC, tel que réorganisé, comporte les trois secteurs précités. Il compte au total 408 collaborateurs pour un contingent de 278 postes. Le secteur de la Bibliothèque nationale absorbe à lui seul 117 postes et occupe 199 collaborateurs (état décembre 2000). Le budget de l'Office de la culture pour 2001 a été fixé à 194 millions de francs (plus 12 millions par rapport à l'année précédente) et dans le plan financier, il devrait atteindre 212 millions à l'an 2005. La contribution annuelle à PH devrait absorber une grande part de cette augmentation. L'essentiel des autres accroissements résulte des coûts supputés du niveau de vie et des crédits d'informatique et de télécommunication. La tâche la plus importante qui incombera durant ces prochaines années à l'OFC consistera à mettre en oeuvre l'art. 69 sur la culture, qui a été inscrit dans la nouvelle Constitution fédérale entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Il s'agira pour l'OFC de préparer une révision de la loi sur la promotion de la culture, notamment en y inscrivant la formation. L'OFC devra également faire aboutir le projet visant à transformer le Musée national suisse en une fondation du 3<sup>e</sup> cercle de compétences. La promotion du cinéma, dont la loi est à l'examen aux Chambres fédérales, constitue également une tâche prioritaire. Enfin, l'OFC aura également des tâches à accomplir dans les domaines du transfert des biens culturels, des écoles suisses à l'étranger et de la société de l'information.

### **Pro Helvetia**

Alors que l'OFC doit mener, au nom du Conseil fédéral, la politique culturelle de la Confédération, Pro Helvetia est chargée de soutenir la culture «sur le terrain». Créée en 1939 pour assurer la défense culturelle et spirituelle du pays et transformée en une fondation du droit public en 1949, Pro Helvetia est une institution parallèle à l'OFC, dont elle reçoit le financement. Elle occupe 89 collaborateurs représentant 70 postes à plein temps. Son budget pour l'année en cours s'élève à 40 millions de francs, dont 9,8 pour les salaires. Cette dernière somme ne représente pas uniquement des frais administratifs mais également des coûts liés aux travaux pour la mise en oeuvre du projet appelés également coûts de production.

La loi fédérale du 17 décembre 1965 (RS 447.1) fixe l'organisation de Pro Helvetia. C'est sans modifier ce texte légal que PH a entrepris sa réforme annoncée en 1999. Cette réforme a pour but d'assurer un meilleur fonctionnement de PH et de lui permettre de faire face à l'accroissement des tâches, notamment à l'augmentation des requêtes de subventionnement. Il s'agit de changer la répartition des compétences entre le Conseil de fondation, réduit de 35 à 25 membres et le secrétariat, qui reçoit des attributions accrues, notamment en vue d'un traitement plus rapide des quelque 4000 requêtes annuelles de subventionnement. Le nombre des divisions du secrétariat est réduit à cinq. Chacune d'elle doit non seulement traiter les requêtes mais lancer ses propres initiatives. Enfin, les activités de communication et de coordination internationales sont remises dans les unités d'état-major qui s'occupent des centres culturels de Paris et Milan ainsi que des antennes de PH en Afrique et en Europe de l'Est. Cette réforme, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002, a été

adoptée par le Conseil de fondation le 16 août 2001, soit la veille de la visite de la section 3.

Sur le plan de la coordination, il y a certes une répartition précise des tâches entre les divers secteurs de l'OFC et de PH qui travaillent en phase, mais certains domaines comme l'encouragement au cinéma laissent encore la place à des doubles emplois. La coopération du Département des affaires étrangères et de ses ambassades, d'une part avec PH, ses centres et ses antennes d'autre part, est mise en oeuvre, en ce sens que les ambassades représentent souvent le premier interlocuteur auquel s'adresse PH à l'étranger. Parfois, les bureaux de liaisons de PH sont même hébergés dans les représentations suisses. Les centres et antennes de PH sont responsables des activités lancées et financées par PH. De leur côté, les ambassades ont des mandats spécifiques dans le secteur culturel mais peuvent soutenir des projets auxquels participe PH. Il y a entre les centres et antennes de PH et les ambassades et consulats des échanges réguliers d'information. Enfin, PH collabore à plusieurs niveaux avec la nouvelle institution Présence suisse (PS). En effet, elle est membre de la Commission de celle-ci. Des rencontres des présidents des deux institutions ont lieu deux fois par an. D'autres mesures de coordination assurent la coopération entre les deux institutions.

La Délégation des finances a ainsi constaté avec satisfaction que PH avait pu se donner une nouvelle structure. Elle a recommandé que, dans le cadre de la mise en oeuvre de l'art. 69 de la Constitution fédérale sur la culture, l'OFC et PH affinent la répartition de leurs tâches respectives et fassent clairement apparaître leurs différentes fonctions à l'extérieur. Elle s'est également demandé jusqu'à quel point la Confédération devrait définir les tâches de PH et donner en conséquence un mandat de prestations à cette institution. Enfin, la Délégation des finances salue la transformation du Musée national suisse en une fondation. Elle a demandé à ce que le Contrôle fédéral des finances (CDF) continue d'assumer la tâche d'organe de surveillance de la nouvelle institution.

Répondant aux diverses questions et propositions de la Délégation des finances, la cheffe du Département fédéral de l'intérieur a souligné qu'elle avait d'ores et déjà invité l'OFC et PH à mieux répartir leurs tâches respectives dans le cadre de la mise en oeuvre de l'art. 69 Cst. En revanche, étant donné la procédure d'approbation des programmes de PH, il ne paraît pas nécessaire de donner à cette institution un mandat de prestations. Enfin, elle a confirmé que le CDF continuerait d'exercer la surveillance sur le Musée national suisse transformé en fondation.

La Délégation des finances constate que ses préoccupations ont été prises en compte dans la réorganisation de l'OFC et de PH
--

#### 4.2.2

### Transparence des coûts des prestataires de services selon la loi sur l'assurance maladie

Au début de l'exercice, la Commission de gestion du Conseil des Etats a transmis à la Délégation des finances une requête relative à la transparence des coûts des prestataires de services selon la loi du 18 mars 1984 sur l'assurance maladie (LAMAL; RS 832.10).

Le requérant, conseiller dans le domaine des frais de santé, affirmait que la comptabilisation erronée des honoraires médicaux des fournisseurs de prestations selon l'art. 35 LAMAL (hôpitaux et institutions de soins hospitaliers) entraînait pour la collectivité en général des coûts annuels de 600 millions de francs, supportés pour 50 % par le contribuable et 50 % par les cotisations des assurés. Le DFI estimait que l'on ne peut pas partir du point de vue que les décomptes des honoraires médicaux entraînent des surcharges injustifiées pour les frais d'exploitation des hôpitaux.

Sur cette base, la Délégation des finances a donné mandat au Contrôle fédéral des finances (CDF) de procéder à une analyse préalable relative à la transparence des coûts des fournisseurs de prestations selon la LAMAL. En particulier, elle a demandé que soit examiné si des erreurs de comptabilisation des honoraires des médecins pour des traitements de patients assurés en privé ou en demi-privé, des investissements et des frais de recherche et de formation pouvaient conduire – comme le soutient le requérant – à des «cadeaux» de l'ordre de 600 millions de francs par année.

Dans sa réponse, le CDF a exposé que la comptabilité visée ci-dessus ne faisait pas l'objet d'une disposition légale explicite mais le modèle de calcul du concordat des caisses-maladie est utilisé comme standard et qu'une jurisprudence du Conseil fédéral s'est développée à ce sujet. Par ailleurs, une ordonnance est en préparation, qui donnera, entre autres, des directives pour la présentation des comptes. Par ailleurs, le surveillant des prix doit être obligatoirement consulté par les autorités cantonales, lorsque celles-ci ont approuvé les tarifs hospitaliers décidés de concert avec les caisses-maladie. Le surveillant des prix considère que la présentation des comptes n'est pas entièrement transparente du fait que les caisses ne bonifient pas la totalité des coûts aux hôpitaux. La politique de la santé est une compétence cantonale et la LAMAL se borne à réglementer les relations entre les divers acteurs de la santé, en fixant les jalons des moyens mis à disposition des cantons par la Confédération pour les abaissements des primes. Le Conseil fédéral fonctionne par ailleurs comme dernière instance de recours contre les décisions des partenaires aux tarifs. Dans ce cadre, la pratique établie permet de séparer les coûts imputables des coûts non-imputables.

Lors d'une discussion avec le CDF, le requérant a contesté qu'il soit possible, grâce à la LAMAL, de séparer les coûts imputables des coûts qui ne le sont pas, d'où la perte de 600 millions de francs. Certaines définitions lui paraissent en outre peu claires. Il est vrai que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) faisait évaluer par des experts externes, les effets de la LAMAL depuis 1997. Cette évaluation devait être terminée à fin 2001.

Compte tenu de l'enjeu de cette requête, la Délégation des finances a dès lors demandé à l'OFAS des informations supplémentaires et invité le Directeur de cet office à un entretien.

A cette occasion, l'OFAS a reconnu que l'art. 49 de la LAMAL donnait des coûts imputables des définitions qu'il y avait lieu de préciser dans l'ordonnance en préparation. La LAMAL repose sur le principe des négociations de tarifs entre les assurés et les prestataires de service. Etant donné les pressions politiques pour une réduction des coûts de l'assurance maladie, la LAMAL demande maintenant une calculation des tarifs basée sur des critères d'économie d'entreprise. Les hôpitaux et les EMS doivent calculer leurs coûts selon une méthode uniforme. Cela entraîne de nouvelles formes de tarification. Le résultat de l'analyse réalisée par des experts a conduit ceci notamment à recommander aux prestataires de services d'avoir des bases de données meilleures. La Confédération doit fixer des objectifs pour la comptabilité analytique des hôpitaux et des EMS. D'autres mesures doivent être prises pour limiter les consultations et fournir la preuve des besoins.

Par ailleurs, selon le Directeur de l'OFAS, l'entrée en vigueur de la LAMAL révisée a entraîné des modifications profondes dans le rôle et l'organisation des organes de surveillance. Ceux-ci doivent agir de façon dynamique et active dans l'intérêt des assurés. Le système à trois piliers qui fonde désormais la surveillance est efficace (surveillance rétrospective, simultanée et prospective). La surveillance se base sur les principes de l'application uniforme de la loi, de l'intervention rapide sur les assurés en contravention, du contrôle et de l'approbation des tarifs selon certains critères précis et de l'examen des comptes annuels des assurances.

Enfin, le Directeur a souligné également qu'il y avait en Suisse 26 systèmes de santé dont les différences sont parfois très grandes.

La Délégation des finances a décidé d'attendre les premières expériences réalisées avec l'ordonnance en préparation. Elle a par ailleurs invité l'OFAS à rencontrer le requérant puis à lui faire rapport sur cette rencontre.

### **4.2.3 Surveillance et haute surveillance dans la prévoyance professionnelle**

Dans son rapport d'activités pour 1999 (ch. 4.2.4), la Délégation des finances a fait état de déficiences du contrôle dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Elle a exigé la mise en place de mesures visant à renforcer ce contrôle.

La prévoyance professionnelle, en Suisse, est très diverse et fort hétérogène: un très grand nombre d'institutions de prévoyance aux plans de prévoyance très variés et avec des systèmes de financement tout aussi diversifiés en sont les caractéristiques évidentes. Une prévoyance professionnelle minimum a été introduite en 1985, obligatoire pour les salariés, tout en permettant aux institutions de prévoyance de proposer des prestations dépassant le cadre du minimum obligatoire. La surveillance étatique doit veiller à ce que la prévoyance professionnelle soit appliquée conformément au droit, selon la constitution et la législation. La surveillance elle-même n'est toutefois pas le fait d'une autorité centrale, mais bien plutôt d'un grand nombre d'autorités des cantons et de la Confédération. Avec l'introduction de la loi du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivant et invalidité (LPP; RS 831.40) et du caractère obligatoire de la prévoyance professionnelle, ce

système a été complété par un nouveau niveau de surveillance, celui de la haute surveillance exercée par la Confédération sur les autorités de surveillance.

La mauvaise situation économique des années nonante a mis en lumière divers problèmes de la prévoyance professionnelle et notamment des déficiences de la surveillance dont elle devait faire l'objet. C'est pourquoi en 1998 déjà, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a chargé un groupe de travail d'examiner le système de la surveillance et de la haute surveillance et de formuler des propositions d'amélioration.

Le groupe de travail a rendu un premier rapport en 2001, dont il ressort que le système de la surveillance a fait ses preuves et fonctionne normalement et que la haute surveillance joue un rôle important mais souffre parfois d'un manque d'efficacité. C'est pourquoi le groupe de travail a fait des propositions d'amélioration visant à renforcer la haute surveillance exercée par la Confédération, en mettant à sa disposition de nouveaux moyens d'action. De même, il proposait de mieux séparer la surveillance directe de la haute surveillance et enfin de donner davantage de transparence à la surveillance directe.

La Délégation des finances a invité l'OFAS à l'informer sur la mise en œuvre des mesures préconisées. La Cheffe du Département fédéral de l'intérieur a dès lors invité un nouveau groupe de travail à présenter, à partir de différents modèles, des bases et des propositions pour renforcer la haute surveillance exercée par la Confédération.

Dans son rapport final du 10 décembre 2001, le groupe de travail propose 3 modèles:

- le premier modèle pose le principe de l'exercice de la haute surveillance dans le cadre de l'OFAS. Quant à la surveillance directe, elle devrait être exercée uniquement par les autorités cantonales de surveillance. Ce modèle permet, tout en conservant l'organisation décentralisée de la surveillance, d'assurer une séparation entre surveillance et haute surveillance. Il permet de remplir au mieux les critères déterminés par le groupe de travail. Il a pour effets de transférer aux cantons l'actuelle surveillance fédérale directe sur les institutions de prévoyance de caractère national et international, et de concentrer entièrement les activités de l'OFAS sur la seule haute surveillance;
- le deuxième modèle est fondé sur le principe d'une haute surveillance externe à l'OFAS. Dans ce contexte, la surveillance directe fait l'objet d'une nouvelle répartition des compétences: les institutions de prévoyance de droit public des cantons sont placées sous la surveillance de la Confédération, alors que la surveillance sur les institutions de droit public de la Confédération est transférée aux cantons;
- enfin, le troisième modèle vise à créer une autorité centrale et unique, chargée de l'ensemble de la surveillance en Suisse.

Les modèles ci-dessus sont assortis de variantes qui déploient des effets différents sur le système de surveillance.

Enfin, le groupe de travail a fait diverses recommandations visant à renforcer efficacement le système de surveillance.

La Délégation des finances a demandé à être renseignée sur le choix du modèle et sur les mesures prises pour le mettre en œuvre.

#### **4.2.4 Immeubles des Ecoles polytechniques fédérales**

Le domaine des Ecoles polytechniques fédérales et des instituts annexes (EPF) a fait l'objet d'un mandat de prestations conclu entre le Conseil fédéral et le Conseil des EPF le 12 mai 1999. La Délégation des finances mentionne ce mandat de prestations dans ses rapports d'activités pour 1999 (ch. 4.2.2) et 2000 (ch. 4.3.1). Ce mandat de prestations doit donner une autonomie accrue aux EPF et en faire un institut du «3<sup>e</sup> cercle» de responsabilité (cf. modèle à 4 cercles, rapport de la Délégation des finances pour 1997, ch. 2.3), regroupant les entreprises et établissements de droit public appartenant à 100 % à la Confédération. Elles ont la personnalité juridique et disposent d'une comptabilité propre.

La Délégation des finances a demandé que les questions encore en suspens en matière de séparation financière des EPF soient résolues avant la révision de la loi sur les EPF, qui est annoncée pour 2002.

A l'occasion de la révision du compte consolidé des EPF pour l'année 2000, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a constaté que la consolidation n'était pas encore achevée. Il a souligné notamment que les immeubles et les biens meubles acquis jusqu'à fin 1999 sont utilisés par les EPF mais appartiennent encore à la Confédération et ne figurent par conséquent pas dans les comptes consolidés. Cependant, l'entretien et les réparations de ces immeubles figurent dans les comptes annuels du domaine des EPF. Cela pose la question du maintien de la substance de ces immeubles que les EPF pourraient négliger.

Par ailleurs, il n'existe aucune convention écrite valable, selon laquelle la Confédération reprendrait tous les dommages dans les domaines du feu, eau, vol, explosion, etc. Ces risques ne sont pas couverts par des polices d'assurance. Aucune provision pour la couverture de ces risques ne figure dans les comptes du domaine des EPF.

La Délégation des finances a dès lors invité le Conseil des Ecoles polytechniques à lui faire part de ces intentions en la matière. Lors d'un entretien avec le délégué du Conseil des EPF, ce dernier a confirmé qu'il y avait un problème non réglé, mais que les EPF s'efforçaient de trouver une solution, notamment sous la forme de l'auto-assurance. Cependant, la solution définitive concernant le transfert des immeubles des EPF devra être réalisée en même temps que la révision de la loi sur les EPF. Les immeubles font d'ailleurs l'objet d'une évaluation dans cette perspective.

La Délégation des finances a souligné qu'elle attendait que le Conseil des EPF prenne rapidement des mesures afin d'éviter une lacune dans la couverture des risques immobiliers des EPF.

### 4.3

## Département fédéral de justice et police

#### 4.3.1

### Visite de contrôle auprès de la Commission fédérale des maisons de jeu

La Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) se compose de cinq à sept experts. Un secrétariat permanent l'assiste, prépare ses dossiers, formule ses demandes et applique ses décisions. Compte tenu de la diversité des tâches incombant au secrétariat de la CFMJ, l'effectif actuel de 22 personnes devra progressivement être porté à une trentaine au cours des prochaines années. Le recrutement s'avère particulièrement difficile pour les spécialistes informatiques et réseaux. Les trois principaux domaines d'activité de la CFMJ sont les demandes de concession, la surveillance administrative et les poursuites pénales.

Concernant la possibilité supposée de manipuler les données, l'impression générale laissée à la Délégation des finances est plutôt rassurante. Cela suppose toutefois, selon ses constatations, un fonctionnement efficace de la surveillance des réseaux informatiques et de la surveillance vidéo. Pour l'heure on ne dispose pas encore de tous les éléments sur les possibilités de manipuler les réseaux informatiques et le programme des appareils de jeu automatiques (black box). L'efficacité des mesures de surveillance ne pourra être évaluée qu'après plusieurs années d'exploitation.

Les risques liés au blanchiment d'argent ne se situent pas tant du côté de la clientèle que de celui d'exploitants de casino sans scrupules. Dans ce contexte, la Délégation des finances salue la sévérité des conditions des concessions, qui sont garantes de la transparence sur l'origine des capitaux. Étant donné que les concessions sont octroyées pour une durée de 20 ans, ce qui est assez long, la délégation est favorable à une surveillance directe des maisons de jeu par la CFMJ dans ce domaine. Elle appuie donc la décision de la CFMJ et du DFJP de ne pas déléguer à un organisme d'autorégulation la surveillance du respect, par les maisons de jeu au bénéfice d'une nouvelle concession, des conditions des concessions et des dispositions concernant les obligations de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

La Délégation des finances a insisté pour que soit instauré un meilleur système d'indemnisation des frais de procédure occasionnés par les casinos. À ce titre, elle accueille favorablement les mesures initiées par la CFMJ, qui permettront à l'Administration fédérale des contributions (AFC) de facturer la totalité des frais aux clients. En ce qui concerne les frais de procédure pénale, la CFMJ a conclu des conventions avec les cantons du Tessin, du Valais, d'Uri, de Berne, de Lucerne et d'Argovie. À une exception près, toutes ces conventions prévoient une indemnisation du canton à hauteur de 150 francs de l'heure pour le travail de l'enquêteur engagé par la CFMJ à la demande du canton, pour enquêter dans le canton en question. Dans la mesure du possible, la commission veut instaurer une procédure unifiée pour l'indemnisation et considère ces conventions comme des solutions transitoires pouvant être améliorées.

La Délégation des finances attend de la CFMJ une approche systématique des différentes possibilités de surveillance directe et indirecte dont elle dispose, en particulier dans le domaine du blanchiment d'argent. Elle encourage la commission à poursuivre ses efforts pour que les frais de procédure, et autres, occasionnés par les casinos puissent être imputés, si possible, en totalité à ces derniers en application du principe de causalité.

### **4.3.2 Fourniture de sûretés par les demandeurs d'asile**

La Délégation des finances examine depuis plusieurs années l'application correcte de l'obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais (Si-Rück) à laquelle sont soumis les demandeurs d'asile (voir rapports sur la haute surveillance financière au sein de la Confédération en 1997, partie I, ch. 442 et en 1998, partie I, ch. 442 ainsi que rapports concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 1999, ch. 4.3.3 et en 2000, ch. 4.4.3). Si en 2000 la délégation avait porté son attention sur quelques cas concrets, au cours de l'exercice sous revue elle a limité son activité à un examen général du déroulement des travaux Si-Rück sur la base des rapports établis par la société «Organisation für spezialisierte Personaldienstleistungen AG» (OSP AG), à laquelle l'Office fédéral des réfugiés (ODR) a transféré les compétences de l'ex-«Task Force Si-Rück».

En décembre 2001, 35 employés d'OSP AG travaillaient dans le domaine Si-Rück. Le montant total des factures adressées à l'ODR entre janvier et décembre 2001 s'élève à 2 907 653.40 francs. Ainsi le plafond fixé à 3 millions de francs a-t-il pu être respecté en 2001. Parallèlement, la même année, OSP AG a encaissé 46 800 000 francs pour le compte de l'ODR.

Fondée sur les rapports d'OSP AG, la Délégation des finances constate que des indicateurs essentiels n'ont pas pu être déterminés dans les domaines de l'encaissement et des poursuites. La raison de cette situation est que le système de contrôle de gestion (NOGESI) n'est toujours pas opérationnel et que la phase d'introduction de vingt-cinq mois a été définitivement suspendue. Cela se traduit par des incertitudes au sujet des données, notamment en ce qui concerne les décomptes finaux et les versements aux titulaires des comptes. Au 31 mars 2001, 4161 décomptes finaux étaient en suspens.

La Délégation des finances demande à l'ODR de prendre des mesures afin que les incertitudes concernant les données dans certains domaines Si-Rück puissent être levées au cours de l'exercice 2002 et que les versements aux titulaires des comptes puissent intervenir rapidement, correctement et sur la base de données contrôlables. Elle continuera de s'intéresser à cette problématique et exige des rapports réguliers de la part de l'ODR.

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

### **4.4.1 Visite de contrôle auprès du Groupement de l'armement**

Le 29 août 2001, la section 2 de la Délégation des finances a eu un entretien avec le nouveau chef de l'armement entré en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Son prédécesseur cumulait cette charge avec celle de délégué du conseil d'administration de la société RUAG SA, une situation qui avait été désignée dès le départ comme transitoire. Le Groupement de l'armement (GDA) a un effectif de 960 personnes. Il comprend l'Administration centrale, l'Office fédéral des systèmes d'armes des Forces aériennes et des systèmes de commandement, l'Office fédéral des systèmes d'armes et des munitions, l'Office fédéral du matériel d'armée et des constructions ainsi que, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001, l'Office fédéral de topographie. Au même moment, le GDA a obtenu la certification ISO 9000.

Le contrôle financier est assuré par l'Inspection des finances du GDA, un service interne composé d'un chef et de sept collaborateurs. L'Inspection des finances est l'organe de contrôle du chef de l'armement. Elle vérifie l'organisation et les procédures internes. De concert avec le Contrôle fédéral des finances, elle procède à des vérifications des prix pratiqués par les fournisseurs monopoleurs.

Des crédits de paiement à hauteur de 2123 millions de francs étaient prévus au budget 2001 pour la sphère de compétences du GDA. Les dépenses d'armement se sont élevées à 1325 millions de francs (62 %) et les frais d'exploitation à 798 millions (38 %). Ces dernières années, les frais d'exploitation ont augmenté au détriment des dépenses d'armement, réduisant d'autant les possibilités d'investissement. Le chef de l'armement est décidé à inverser cette tendance. Cela implique une simplification des procédures et une meilleure logistique du matériel. Le GDA a ainsi l'intention de liquider du matériel issu de l'Armée 61, ce qui permettrait d'épargner sur les coûts des surfaces de stockage et du personnel, et ainsi de réduire les frais d'exploitation. Au sein du groupe de projet Logistique XXI d'Armée XXI, les avis sont encore partagés quant à savoir quel degré de centralisation des stocks permettra de réaliser les plus grandes économies.

Les crédits d'engagement sont ouverts par le biais du programme d'armement annuel, plus particulièrement des crédits inscrits annuellement au budget aux rubriques Équipement et matériel à renouveler (EMR), Études des projets, essais et préparatifs d'achats (EEP), Munition pour l'instruction et gestion de la munition (MIGEM) et Matériel de remplacement et entretien (MRE). La relation entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement révèle un léger excédent des premiers sur les seconds. Cela tient au fait que les crédits d'engagement ouverts pour des projets s'étendant sur plusieurs années sont toujours plus élevés car ils contiennent une réserve, notamment pour le risque de change et le renchérissement. Les dépenses effectives se reflètent dans les crédits de paiement en cours. Les crédits d'engagement non épuisés sont périmés dès que le projet est réalisé (art. 30, al. 2, LFC; RS 611.0).

Dans le domaine des achats, le GDA doit faire face à une situation ambiguë. Dans l'optique de la politique régionale, on s'attend à ce que les entreprises RUAG maintiennent des postes de travail dans les régions périphériques. Néanmoins, les achats

d'armement doivent aussi satisfaire aux critères d'économie et de rentabilité. La Délégation des finances soutient donc la volonté du chef de l'armement de ne pas accorder un traitement de faveur aux entreprises RUAG et de véritablement mettre en concurrence tous les fournisseurs. Dans le domaine de l'entretien, cela n'est pas souvent possible, car le GDA doit aussi pouvoir assurer le fonctionnement des systèmes dans l'éventualité d'une situation de crise. Reste encore à définir quels degrés d'utilisation doivent être appliqués pour le calcul des prix des entreprises RUAG et selon quels principes les bénéfices doivent être déterminés.

La Délégation des finances constate que le GDA a la volonté d'être plus performant et de mener une réflexion sur ses produits. L'application des principes d'économie d'entreprise nécessite des instruments de contrôle de gestion, instruments dont le GDA dispose déjà mais dont le profil doit être défini plus précisément. Le suivi de la comptabilité doit être garanti à tous les niveaux.

#### 4.4.2 **Visite de contrôle auprès du domaine Subventions fédérales de l'Office fédéral du sport**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, l'Office fédéral du sport (OFSP) est géré comme office GMEB. Lors du contrôle du budget et des comptes, priorité est donnée aux groupes de produits pour lesquels les prestations sont en relation directe avec les ressources nécessaires pour les fournir. Mais l'OFSP verse également des subventions fédérales à hauteur de 80 millions de francs. À l'occasion d'une visite de contrôle, le 29 août 2001, la Délégation des finances a donc examiné comment l'office remplit ses obligations découlant de la loi sur les subventions (RS 616.1).

Selon les rapports sur les subventions (FF 1998 1721 et 1999 7219), le besoin d'intervenir au titre des six articles concernant l'OFSP est faible. Les bases juridiques régissant les subventions pour la construction de places de sport n'ont été créées que le 17 décembre 1998.

#### **Subventions versées par l'Office fédéral des sports**

*Tableau 5*

Article	Intitulé	Budget 2001 (mio. de fr.)
504.3600.201	Éducation physique à l'école (dans la NPF)	0,7
504.3600.202	Fédérations de gymnastique et de sport	5,4
504.3600.203	Manifestations sportives internationales	0,9
504.3600.204	Indemnités aux cantons pour les cours de formation	9,0
504.3600.205	Formation des moniteurs, sport des aînés	0,5
504.3600.206	Indemnités Jeunesse + Sport	53,5
504.4600.001	Construction de places de sport	10
OFSP	Total des subventions	80

Les subventions sont octroyées par les offices. Conformément à la loi sur les subventions, ces derniers doivent veiller à ce que le but auquel tendent les subventions versées soit atteint de manière économique. Le contrôle et la surveillance incombent également aux offices. La Délégation des finances peut affirmer que l'OFSPPO dispose d'instruments lui permettant de surveiller l'utilisation des subventions et leurs effets. Le contrôle financier est effectué par un organe de révision. En outre, l'OFSPPO exige des rapports établissant une comparaison entre les objectifs visés et les résultats obtenus. La Délégation des finances constate que l'OFSPPO exerce correctement sa fonction de surveillance dans le domaine des subventions en s'appuyant sur la politique du sport définie par le Conseil fédéral.

Le point de départ de l'attribution des subventions est la décision politique d'apporter un soutien public à un sport. L'expérience montre que les subventions, une fois octroyées, sont rarement remises en question par l'office. L'Administration fédérale des finances ne dispose pas de ressources suffisantes pour procéder à une évaluation des subventions. Dans cette perspective, il est important que le Contrôle fédéral des finances et la Délégation des finances assument leur fonction de haute surveillance et que les commissions des finances et le Parlement tiennent compte de leurs conclusions en modifiant, le cas échéant, la clé de répartition des ressources.

La Délégation des finances a pris acte du fait que l'OFSPPO a l'intention de poursuivre la Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN). Pour tant le message concernant le deuxième crédit d'engagement prévoyait l'octroi de 80 millions de francs au maximum au titre des aides financières pour des installations sportives d'importance nationale (FF 2000 1529). La délégation souligne la nécessité de procéder à une évaluation systématique des résultats des programmes CISIN 1 et 2 en cours avant de soumettre une nouvelle demande de crédit d'engagement au Parlement pour un programme subséquent.

En outre, la Délégation des finances a relevé que 1,5 million de francs a été inscrit au budget 2002 soumis au Parlement pour un projet sportif relatif à l'Expo.02 au titre de l'article 504.3600.202. Or le Conseil fédéral a indiqué aux offices qu'il convenait de financer les projets concernant l'exposition nationale par le biais des crédits de paiement correspondants. L'OFSPPO a fait valoir que sa participation à la présentation du sport sur l'artéplage d'Yverdon était indispensable et qu'une compensation par d'autres subventions n'était pas possible. Les commissions des finances et le Parlement ont accepté le crédit de paiement correspondant avec le budget 2002.

À l'avenir, la Délégation des finances examinera plus fréquemment la manière dont les offices s'y prennent pour surveiller les subventions qui relèvent de leur domaine d'activité. Elle constate en outre qu'une évaluation de l'efficacité d'une mesure par un tiers indépendant est nécessaire avant de renouveler la mesure en question.

### 4.4.3 Liquidation d'immeubles

La réduction des effectifs de l'armée dans le cadre d'Armée 95, de même que les plans concernant Armée XXI, se traduisent et se traduiront encore par la nécessité de liquider de grandes quantités de matériel d'armée. Cette situation soulève différents problèmes qui, vu la taille du projet, occupent la Délégation des finances depuis un certain temps déjà. C'est pourquoi elle a demandé au DDPS de l'informer régulièrement (d'abord trimestriellement et dorénavant semestriellement) sur la situation des liquidations. Lors de sa quatrième séance ordinaire elle a eu un entretien avec le chef de l'État-major général au sujet de la vente des armes sensibles (p. ex. mitrailleuse 9 mm), de la liquidation des avions, de la vente des aérodromes militaires, de la réglementation sur les coûts d'exploitation des aérodromes pendant la phase transitoire et de la procédure d'appel d'offres concernant les immeubles devant être vendus.

Vu la taille du parc immobilier devant être liquidé, la Délégation des finances a accordé une place importante à cette thématique au cours de l'exercice 2001. Le rapport du DDPS sur la liquidation du matériel, des munitions et des immeubles (état au 30 juin 2001) indique qu'au total 9555 objets ont été déclassifiés. Sur les 6941 objets destinés à la vente ou au démantèlement, 1471 avaient été liquidés au 30 juin 2001. Cela correspond à 21% du volume total. La vente ou le démantèlement des 5470 objets restants interviendra au cours de la décennie, vraisemblablement d'ici 2008. 2641 objets seront conservés. Il s'agit essentiellement de barrages antichars et de fortins qui ne peuvent être ni vendus ni démantelés pour des questions économiques ou de protection de l'environnement.

La vente d'un immeuble d'habitation s'est avérée problématique dans la mesure où celui-ci a été vendu sans appel d'offres préalable, alors que les prescriptions en vigueur l'exigent. Cette affaire a été soulevée par la Commission des finances du Conseil national. La Délégation des finances s'en est également occupée et a souhaité en apprendre plus de la bouche du chef de l'État-major général sur les modalités et les règles appliquées lors de la vente d'immeubles n'ayant plus aucune utilité. À cette occasion, elle a appris que l'appel d'offres public est la règle et que la méthode employée dans ce cas constituait une exception. La Délégation des finances n'a pas lieu de supposer l'existence d'irrégularités justifiant l'ouverture d'une enquête administrative voire d'une procédure disciplinaire.

Les dix aérodromes militaires dont le DDPS veut se défaire (Ambri, Kägiswil, Frutigen, Reichenbach, Saanen, St. Stephan, Zweisimmen, Münster, Rarogne et Ulrichen) sont également un sujet de préoccupation. Le 18 octobre 2000, le Conseil fédéral a approuvé le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA), lequel détermine en particulier quels aérodromes militaires en liquidation peuvent continuer à être utilisés par des civils. Ceux d'Ambri et de St. Stephan resteront entièrement en possession du DDPS, alors que ceux de Rarogne et Ulrichen seront partiellement cédés. Le DDPS étant alors en partie responsable de l'entretien et des frais d'exploitation, il devra assumer d'importantes dépenses. À Samedan, les frais d'exploitation à charge du DDPS s'élèvent à quelque 300 000 francs. Les Forces aériennes avaient déjà demandé la liquidation de cet aérodrome en 1998, celui-ci n'ayant plus aucune signification sur le plan militaire. Pour des questions de politique régionale, il restera la propriété du DDPS jusqu'à fin 2002, puis il sera vendu à la société «Gesellschaft Regionalflughafen Oberengadin» (GFO) en trois étapes. La

Délégation des finances escompte de ce fait une baisse des frais d'exploitation à charge de la Confédération à partir de 2003 au plus tard.

En tant que propriétaire des ouvrages, le DDPS est tenu d'assurer un entretien minimal des installations sur les autres aérodromes jusqu'à leur aliénation. À l'exception de ceux d'Ulrichen et de Frutigen, les aérodromes en liquidation sont loués à des civils contre indemnisation et avec certaines contraintes. Pendant de nombreuses années, les civils ont pu utiliser les infrastructures existantes à des conditions extrêmement avantageuses en invoquant leurs activités préparatoires des pilotes et la formation militaire. Suite à la désaffectation des dix aérodromes en liquidation, des augmentations tarifaires et une indemnisation plus équilibrée ont pu être imposées, non sans difficulté. D'une manière générale, les pouvoirs publics et les sociétés d'aviation font preuve d'un grand intérêt pour l'acquisition de ces aérodromes. Cependant il apparaît que la plupart d'entre eux estiment que le DDPS devrait les céder gratuitement ou contre un prix symbolique. Or les prescriptions et les principes de désinvestissement de la Confédération prévoient que ces opérations doivent, dans la mesure du possible, être effectuées au prix du marché.

La Délégation des finances exige que les immeubles et les aérodromes utilisés autrefois à des fins militaires soient vendus sur la base des estimations de prix de l'Administration fédérale des finances et dans le strict respect des directives de la Confédération sur les désinvestissements. Elle est également d'avis que les immeubles et les terrains ne doivent pas être aliénés à tout prix. Dans la mesure du possible, les objets à vendre doivent faire l'objet d'un appel d'offres public. Ces principes doivent être appliqués par analogie à toutes les liquidations pour lesquelles il existe un certain marché et qui ne relèvent pas d'un domaine sensible (p. ex. armes). La délégation encourage également les modèles de coopération permettant une utilisation militaire limitée des aérodromes.

#### **4.4.4 Prestations de l'armée et de la protection civile**

L'armée et la protection civile fournissent d'importantes prestations appréciables en argent à des tiers dans différents domaines. La Délégation des finances a donc demandé au DDPS et au Service civil d'établir une liste de ces prestations. La majeure partie des prestations de l'armée et de la protection civile ne sont pas indemnisées. Celles-ci ne figurent pas dans le tableau ci-dessous.

L'ensemble des prestations fournies à des tiers par l'armée et la protection civile en 2000 totalise 160,4 millions de francs. Ce montant se répartit comme indiqué dans le tableau ci-après.

**Prestations appréciables en argent fournies par l'armée et la protection civile à des tiers (année 2000) (valeur en mio. de fr.)**

*Tableau 6*

Fournisseur	Catégorie de destinataire		Prestation	
Armée 123,3	Autres départements	105,4	Engagements subsidiaires de sûreté	11,5
			Transports	93,9
	Organisations inter-nationales	4,0	Promotion de la paix	2,9
			Engagements subsidiaires de sûreté	0,8
			Transports	0,3
Cantons, communes et autorités	6,1	Travaux de construction	1,3	
		Aide en cas de catastrophe	2,2	
		Engagements subsidiaires de sûreté	0,3	
		Transports	2,3	
Organisations privées à but non lucratif (manifestations)	7,8	Autres	6,0	
		Engagements subsidiaires de sûreté	0,0	
		Transports	1,8	
Protection civile 37,1	Cantons, communes et autorités	34,6	Travaux de construction	5,4
			Autres	3,2
			Aide en cas de catastrophe	6,0
	Organisations privées à but non lucratif (manifestations)	2,5	Autres	2,5

Les prestations de l'armée, tous types de prestations confondus, correspondent à 334 927 jours/homme et 2652 heures de vol. Le tarif unitaire facturé pour un jour/homme est de 42 francs (sans munitions, matériel de remplacement, entretien du matériel et charges sociales). Conformément au tarif des émoluments du DDPS, l'heure de vol est facturée 5000 francs. L'armée a fourni 142 232 jours/homme à des organisations à but non lucratif (manifestations sportives, Expo.02, etc.). L'Expo.02, en particulier, a requis 2232 jours/homme. Le tableau ci-dessus montre toutefois que les principaux bénéficiaires des prestations de l'armée sont les autres départements. Une partie des coûts revient à des prestations faisant partie du mandat premier de l'armée (engagements subsidiaires de sûreté).

Sur la base de calculs internes, la protection civile facture 130 francs par personne et par jour, charges sociales comprises, mais sans les divers coûts subséquents. Ici aussi, le tarif serait nettement plus élevé s'il était calculé de manière plus correcte sur le plan économique. Les cantons, les communes et les autorités ont bénéficié de 266 674 jours/homme, dont 200 167 au titre de l'aide en cas de catastrophe.

Pour la plupart, ces chiffres comprennent les prestations des personnes, mais pas l'utilisation des machines et des véhicules. Les chiffres donnés en jours/homme reposent sur des estimations internes du DDPS et ne couvrent pas les coûts effectifs. Les calculs n'ont pas été effectués en application de principes d'économie d'entreprise, si bien que les coûts totaux sont sous-estimés.

La Délégation des finances a pris connaissance des chiffres indiqués ci-dessus. Elle les apprécie en tant qu'ils témoignent des efforts de transparence des coûts réalisés par l'armée et la protection civile. Ces chiffres montrent aussi que, dans de nombreux domaines, l'on recourt à l'armée à un prix sans commune mesure avec les coûts réels. D'autre part, il convient d'admettre que bon nombre de ces engagements relèvent du mandat premier de l'armée. Pour obtenir une vision correcte de l'imputation de ces coûts, il conviendrait de les facturer aux autres départements, ce qui accroîtrait encore la transparence des coûts.

## **4.5 Département fédéral des finances**

### **4.5.1 Visite de contrôle auprès de la Division monnaie, économie, marchés financiers de l'Administration fédérale des finances**

La Division monnaie, économie, marchés financiers (MEM) comprend trois sections. La section FMI et financements internationaux gère le dossier des relations entre la Suisse et le Fonds monétaire international. La section Politique économique et monétaire commente l'évolution de la conjoncture nationale et internationale, établit des pronostics économiques servant à préparer les décisions budgétaires et de planification financière, analyse la politique monétaire de la BNS et conseille la direction de l'Administration fédérale des finances (AFF) ainsi que le chef du Département fédéral des finances (DFF) sur des sujets de politique économique d'actualité. La section Marchés et services financiers suit et analyse l'évolution des marchés financiers nationaux et internationaux dans la perspective de l'adaptation permanente du cadre réglementaire suisse. À ce titre, elle conduit la représentation suisse auprès du Groupe d'action financière (GAFI) chargé de lutter contre le blanchiment de capitaux. Elle participe par ailleurs aux comités de l'OCDE et de l'ONU spécialisés dans les marchés financiers ainsi qu'aux négociations internationales qui concernent les services financiers.

La Délégation des finances a constaté que la division entretient un vaste réseau de relations avec des unités du DFF et d'autres départements qui gèrent les mêmes dossiers qu'elle, mais dans l'optique de leur département (p. ex. AFC, CFB, DFJP, DFAE, DFE/seco). La collaboration entre ces unités est généralement bonne et pourrait même être étendue. Dans les relations extérieures, il semble toutefois que les dispositions d'ordre organisationnel ne soient pas en mesure d'empêcher les frictions entre les unités de départements différents.

La Délégation des finances s'est renseignée sur la nature juridique des crédits à court terme octroyés par la Confédération à d'autres banques centrales. Elle a relevé l'insuffisance des bases juridiques sur lesquelles se fondent les crédits de soudure bilatéraux à court terme. Selon une expertise de l'Office fédéral de justice, l'octroi de tels crédits ne saurait reposer exclusivement sur la Constitution. Une nouvelle base légale relative aux mesures de crédit est actuellement mise au point en collaboration avec la BNS, pour permettre à la Suisse de s'associer à des initiatives multilatérales et à la Confédération d'émettre des garanties dans le cadre d'initiatives internationales.

La Délégation des finances a constaté que les bases juridiques concernant les crédits au FMI et la détermination des bénéfices de la BNS sont insuffisantes. La nécessité de légiférer dans ces domaines est connue et les travaux sont déjà en cours pour régler ces problèmes.

La Délégation des finances estime qu'il est urgent de créer des bases juridiques adéquates pour les crédits de soudure bilatéraux à court terme, pour la participation de la Suisse à des initiatives multilatérales et pour les garanties de la Confédération accordées dans le cadre d'initiatives internationales, afin que les futures propositions de crédit ne rencontrent aucun obstacle de nature juridique et que la Suisse puisse contribuer aux initiatives du FMI sans entrave.

#### **4.5.2 Placements de la Caisse fédérale de pensions**

En raison de l'évolution défavorable des marchés des actions, les avoirs de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ont enregistré une performance globale de -1,50 % pendant l'exercice sous revue (1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2001). Ce chiffre se situe nettement en dessous du taux de 4 % auquel sont rémunérés les placements auprès de la Confédération et sous le taux d'intérêt technique qui est également de 4 %. Sous le coup de cette contre-performance, la Délégation des finances s'est plus particulièrement intéressée aux scénarios qui pourraient amener la Confédération à devoir verser des prestations dépassant les cotisations ordinaires de l'employeur et à la question de la stratégie de placement. Dans un rapport global sur la CFP du 20 décembre 2001, l'AFC et la CFP arrivent à la conclusion qu'aucune adaptation de la stratégie de placement adoptée par le Conseil fédéral le 5 mai 1999 ne s'impose.

Partant de l'hypothèse d'un rendement de l'ordre du taux d'intérêt technique en décembre 2001, le rapport établi à fin novembre 2001 prévoyait l'apparition d'un déficit de quelque 2,2 milliards de francs à fin 2001, dont un peu plus de 700 millions imputables à la CP de la Poste et 1,5 milliard à la CFP. En vertu de l'art. 24 de la loi sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (RS 783.1), la part du découvert technique concernant la CP de la Poste sera inscrite au bilan de la Confédération à fin 2002 à titre d'engagement envers la CP de la Poste et sera amortie par le compte de résultats.

Le découvert technique de 1,5 milliard de francs de la CFP a été ajouté au déficit global à fin 2001. Si d'ici l'institution de PUBLICA, au 1<sup>er</sup> octobre 2002, il est possible de réaliser une performance globale supérieure au taux technique de 4 %, le déficit inscrit au bilan de la Confédération sera réduit d'autant. Conformément à l'art. 26, al. 5, de la loi régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP; RS 172.222.0) l'éventuel découvert résiduel sera porté à l'actif du bilan puis amorti les années suivantes par inscription au débit du compte de résultats. Le découvert technique du bilan d'ouverture de PUBLICA sera inscrit comme créance envers la Confédération. Simultanément, la garantie de prestations de la Confédération s'éteindra. Lors de l'institution de PUBLICA, la Confédération se portera garante d'une réserve de fluctuation de 10 % de la réserve mathématique, ce qui permettra à la nouvelle caisse de pension d'adopter une stratégie de placement plus agressive,

comportant donc plus de risques mais dont on peut escompter un meilleur rendement à long terme. Cette garantie s'éteindra automatiquement lorsque PUBLICA aura constitué elle-même une réserve de fluctuation de 10 % avec les revenus de ses avoirs. Dans le bilan de la Confédération, cette garantie est comptabilisée avec les autres garanties et cautionnements de la Confédération sous les comptes d'ordre (compte 960).

Concernant la comptabilisation du découvert de la CP de la Poste et de la CFP à charge du compte de résultats, voir ch. 4.6.3 ci-après.

La Délégation des finances constate que l'AFF table à nouveau sur une performance positive pour l'exercice en cours et planifie des investissements à hauteur de 4,5 milliards de francs. Dans la stratégie de placement de 1999, les quotes-parts d'actions prévues sont de 16,5 % pour les titres suisses et de 19 % pour les titres étrangers. Les nouveaux investissements en actions devront respecter les marges de fluctuation fixées. Compte tenu des développements constatés l'an dernier, la Délégation des finances souhaite que l'adéquation de la stratégie de placement de 1999 aux nouveaux risques soit évaluée en permanence. Elle demande à être informée semestriellement sur l'évolution des placements.

### **4.5.3 Justification des déficits inscrits au compte d'actifs du bilan de la Confédération**

En 2000 déjà, la Délégation des finances et les commissions des finances étaient intervenues pour que l'on n'adopte plus de lois spéciales aux termes desquelles des dépenses uniques sont définies comme compte d'actifs et amorties les années suivantes à charge du bilan de la Confédération (voir rapport concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2000, ch. 4.6.2; voir également ch. 4.6.2 ci-dessus). La Délégation des finances a cependant dû constater que l'on a continué à effectuer et à planifier d'importants ajustements de valeur et financements de découverts hors du compte financier de la Confédération. Au cours de l'exercice sous revue, cette remarque a concerné plus particulièrement le financement du découvert technique de la CP des CFF (999 millions de francs) et de la CFP (700 millions de francs) ainsi que la constitution de provisions pour les rentes dans le domaine des EPF (150 millions de francs). Ces mesures ont entraîné une dégradation du déficit du bilan 2001 de la Confédération de 1849 millions de francs. Les charges supplémentaires, constituées d'ajustements de valeur et de financements de découverts, prévues pour la période 2003–2009 totaliseront quelque 13,5 milliards de francs. À ce jour, ces montants ne figurent pas dans le plan financier.

## Conséquences de l'autonomie des anciennes régies fédérales et des caisses de pensions sur le déficit du bilan de la Confédération

(en millions de francs)

Tableau 7

	1996-2000	2001	2002	2003-2009	Total
CFF	19 300	999	850	1 757	22 906
Swisscom	-1 094	-	-3700	-	-4 794
La Poste	-300	-	350	6 350	6 400
RUAG	628	-	250	-	878
CFP	700	700	700	4 700	6 800
Skyguide	-	-	220	-	220
EPF	-	150	150	750	1 050
Conséquences pour le déficit du bilan	19 234	1849	-1180	13 557	33 460

Les chiffres indiqués pour l'exercice en cours et les suivants sont des estimations. Les recettes issues du rachat d'actions de Swisscom atteignent 3,7 milliards de francs en 2002. Un message concernant le financement du découvert technique de la CP de la Poste sera soumis au Parlement cette année. Le regroupement des activités de navigation aérienne civile et militaire dans la nouvelle société anonyme Skyguide s'est traduit par un besoin de financement de l'ordre de 220 millions de francs. Les rentes des professeurs des EPF engagés avant 1995 ne sont pas assurées auprès de la CFP mais sont payées directement à partir du compte financier. En cas d'octroi d'un statut d'autonomie économique aux EPF, il faudra constituer une réserve mathématique à hauteur de 1 milliard de francs pour ces rentes.

Jusqu'à présent, les ajustements de valeurs et les financements de découverts ont été effectués par le biais du compte de résultats et/ou du bilan de la Confédération. Des normes d'exception ont été créées par le biais de lois spéciales, mais elles ne sont pas conformes à l'usage comptable. À l'avenir, la Délégation des finances s'élèvera contre toute révision de loi qui violerait des principes comptables reconnus. Transparence et régularité dans la tenue des comptes sont la clé d'un assainissement durable des finances fédérales. Le nouveau modèle comptable de la Confédération va dans le même sens.

## 4.6

## Département fédéral de l'économie

### 4.6.1

### Visite de contrôle auprès du centre de prestations Promotion de la place économique du Secrétariat d'Etat à l'économie

La section 3 a effectué une visite de contrôle auprès du centre de prestations Promotion de la place économique du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) le 7 novembre 2001. Cette unité compte une trentaine de postes et dispose d'un budget de 190 millions de francs.

La sphère d'activités de ce domaine spécialisé qui intéresse le plus la surveillance financière est l'exécution de la loi sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM; RS 901.1). La Délégation des finances a déjà porté son attention sur l'exécution de la LIM dans son dernier rapport annuel au ch. 4.7.5. Les prêts versés devant être surveillés totalisent 1,7 milliard de francs. Les régions de montagne au sens de la LIM concernent 25 % de la population du pays et 45 régions qui ont été définies entre 1975 et 1983. Jusqu'à la révision totale de la LIM, en 1997, l'aide aux investissements se concentrait sur le financement d'infrastructures de base. Aujourd'hui l'accent est mis sur le financement d'infrastructures de développement (centres sportifs et de congrès) et sur le développement des zones industrielles et artisanales. Cette nouvelle orientation comporte des risques nettement plus importants. Alors que par le passé le risque de défaut de paiement était de 0,2 %, les prévisions actuelles tablent sur une hausse à 1,3 %. En cas de non-remboursement, les cantons prennent en charge la moitié du prêt accordé par la Confédération. À ce jour, 34 défauts de paiement ont été signalés, essentiellement dans les domaines du sport et des loisirs. Dans ce type de projets, il arrive fréquemment que l'on sous-estime les frais d'exploitation. Les pertes les plus importantes ont été enregistrées sur des installations de remontées mécaniques dans les cantons du Valais et de Berne. C'est d'ailleurs dans cette branche que l'on dénombre le plus de cas problématiques et de factures en souffrance.

### Pertes et risques liés à l'exécution de la LIM

Tableau 8

	Factures en souffrance 2001		Cas problématiques 2001		Pertes 1982-2001	
	Nombre	Mio. de fr.	Nombre	Mio. de fr.	Nombre	Mio. de fr.
Remontées mécaniques	6	0,2	7	9,1	19	2,1
Installations sportives	11	0,2	7	5,7	5	0,7
Autres	11	0,3	2	0,6	10	1,5
Total	28	0,7	16	15,4	34	4,3

Le domaine spécialisé examiné doit appliquer un grand nombre de décisions dont l'objet est la promotion de la place économique (Regio Plus, encouragement du tourisme, promotion de la place économique, aides au financement dans les régions économiquement menacées). Les subventions versées figurent sous 13 articles différents dans le compte d'État. La Délégation des finances note que les aides doivent

être évaluées sous différents angles puis faire l'objet d'une décision politique. Il convient, par exemple, de se demander dans quelle mesure la Confédération doit prendre des engagements supplémentaires dans les secteurs du tourisme et de l'hôtellerie.

La Délégation des finances se réjouit d'apprendre que le seco présentera un rapport global concernant la politique régionale et l'organisation du territoire. Ce document permettra d'évaluer chaque instrument de manière différenciée. Il faudra vraisemblablement intervenir dans les domaines des cautionnements et de l'accès au capital-risque (RS 642.15).

Dans le secteur de la promotion des exportations et de la place économique, l'actualité est dominée par la mise en place des différents «carrefours d'affaires» (business hubs) par l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC). À ce sujet, un contrôle des résultats structuré et une vérification des prestations fournies s'impose. L'OSEC est un organisme de droit privé qui reçoit des fonds fédéraux de la part du seco en vertu d'un mandat de prestations. En dernière instance, la responsabilité de l'utilisation de ces fonds incombe au seco, qui doit donc également en assumer la surveillance. Il convient en particulier d'appliquer l'art. 25 de la loi sur les subventions (RS 616.1) qui prévoit que l'autorité compétente s'assure que le bénéficiaire exécute la tâche conformément aux dispositions en la matière et que les conditions légales sont bien respectées.

Parmi les tâches de surveillance incombant au seco, la Délégation des finances estime qu'il convient de mettre l'accent sur l'exécution de la LIM. Avec deux postes seulement, cette fonction de surveillance ne peut cependant être remplie que de manière lacunaire. La LIM de 1997 a instauré une décentralisation des processus d'évaluation et de décision, élargissant ainsi les compétences des cantons. Dans ce contexte, il convient de rappeler que la Confédération engage aussi sa responsabilité dans les projets financés; même si les décisions et la planification du développement sont aujourd'hui du ressort des cantons et des régions, et si la participation financière de la Confédération est inférieure à 50%. La Délégation des finances constate que, dans le domaine de l'application de la LIM, il n'existe aucun contrôle permanent des différents projets, quand bien même le risque de défaut est aujourd'hui plus élevé que par le passé.

La Délégation des finances a chargé le seco d'instaurer un système de contrôle interne pour l'exécution de la LIM. Vu l'ampleur de l'engagement financier de la Confédération, les décisions des cantons et les transactions financières devraient faire l'objet d'un examen approfondi. Malgré la décentralisation des processus de décision introduite par la révision de la LIM, la Confédération doit assumer sa responsabilité sous la forme d'un contrôle permanent.

#### **4.6.2                    Expo.02**

Tout comme ces deux dernières années, la surveillance financière d'Expo.02 a beaucoup sollicité la Délégation des finances (voir rapports concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 1999, ch. 4.6.2, et en 2000,

ch. 4.7.2.). En mai et en novembre 2001, la délégation a transmis des rapports aux commissions des finances afin d'attirer leur attention sur la précarité des finances de l'exposition nationale. Lors de la transformation de la garantie de déficit de 300 millions de francs en prêt avec le premier supplément au budget de 2001, la Délégation des finances avait indiqué que le budget d'Expo.02 ne comportait aucune réserve, si bien que les prêts à hauteur de 430 millions de francs octroyés par la Confédération risquaient de ne jamais être remboursés. En novembre, avant les sessions concernant le budget, la délégation avait relevé que, outre les 718 millions déjà débloqués, des fonds supplémentaires devraient être mis à disposition par la Confédération en 2002 pour qu'Expo.02 puisse avoir lieu comme prévu. Comme le montre le tableau ci-dessous, la procédure adoptée pour l'évaluation des crédits d'engagement relatifs à l'exposition nationale sont en évidente contradiction avec l'art. 26 de la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0). Cette disposition exige que le coût des projets complexes soit évalué avec soin et que des réserves appropriées soient prévues. Il n'appartient pas à la Délégation des finances d'élucider les fondements politiques de la procédure d'octroi des crédits par tranches. La Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a déjà eu l'occasion de s'exprimer à ce sujet dans son rapport du 27 mars 2001 intitulé «Problèmes lors de la préparation et de l'organisation de l'exposition nationale 2001 (Expo.01): analyse dans le cadre de la haute surveillance parlementaire» (FF 2001 2502). En fin de compte, le Parlement lui-même a entériné cette procédure inhabituelle en octroyant les crédits additionnels et les garanties de déficit.

### Charges de la Confédération liées à l'exposition nationale (situation le 14 mars 2002)

Tableau 9

Base	Date	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
AF concernant une contribution à l'exposition nationale 2001	10.12.1996	130 mio. de fr. dont 20 mio. sous forme de garantie de déficit	
Compte d'État 1996–1998			51,1 mio. de fr.
AF concernant un crédit additionnel pour l'exposition nationale	16.12.1999	250 mio. de fr. dont 130 mio. sous forme de prêt et 50 mio. pour des projets de la Confédération	
AF concernant un crédit supplémentaire (CS II/99)	20.12.1999		(50 mio. de fr.)
Compte d'État 1999			79,1 mio. de fr. (supplément de 50 mio. inclus)
AF concernant une garantie de déficit en faveur de l'exposition nationale 2002	16.06.2000	338 mio. de fr.	

Base	Date	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
Compte d'État 2000			143,5 mio. de fr.
Budget 2001			50 mio. de fr.
Premier supplément 2001 Conversion de la garantie de déficit de 338 mio. en prêt de 300 mio. de fr.	13.06.2001		300 mio. de fr.
Budget 2002			36,2 mio. de fr.
AF concernant un deuxième crédit additionnel en faveur de l'exposition nationale 2002 (supplément I 2002)	14.03.2002	120 mio. de fr.	120 mio. de fr.
Conversion des garanties de déficit de 38 et 20 mio. de fr. en prêts (même AF) (supplément I 2002)			58 mio. de fr.
		Crédits d'engagement ouvert, au total 838 mio. de fr.	Crédits de paie- ment au total 837,9 mio. de fr.

Autres contributions de la Confédération (par le biais des crédits budgétaires des offices)

DDPS (y compris projet Sport)	15,5 mio.
Autres prestations de services fédéraux	1,4 mio.
Projets d'exposition avec participation de la Confédération aux coûts	9,0 mio.
Total	25,9 mio.

Dans le cadre de sa surveillance financière concomitante, la Délégation des finances s'est appuyée sur le fait que Conseil fédéral et Parlement se sont toujours prononcés majoritairement en faveur de la réalisation de l'exposition nationale. À partir de 2000, la nouvelle direction d'Expo.02 a pris en main les problèmes avec détermination et elle a même réalisé des économies. Cependant la situation financière d'Expo.02 a toujours été tendue. Les incertitudes sont nombreuses dans le domaine des recettes, étant donné que la nouvelle direction, pas plus que l'ancienne, n'a pu obtenir d'engagement ferme de la part de ses sponsors ou des acheteurs de billets d'entrée. Au cours de l'exercice sous revue, les recettes du sponsoring ont dû être révisées à la baisse à plusieurs reprises, passant ainsi de 454 à 329 millions de francs. Des recettes du sponsoring à hauteur de 71 millions de francs n'ont pu être comptabilisées comme recettes nettes, certaines étant liées à des charges plus élevées pour l'expo, d'autres étant fournies sous forme de don en nature.

L'objectif de la direction d'Expo.02 était de disposer de suffisamment de liquidités pour ne pas avoir à obtenir de nouveau soutien de la Confédération avant début juin 2002. Cependant, en octobre 2001, lors d'un entretien avec l'Association Expo.02, la Délégation des finances a constaté que ce pronostic reposait sur des bases irréalistes. Elle a alors indiqué au département en charge du dossier, le DFE, qu'elle refuserait catégoriquement tout nouveau recours à des dispositions d'urgence. La délégation a donc exigé du Conseil fédéral qu'il adresse au Parlement en temps

opportun un message – lequel a été publié le 30 janvier 2002 – concernant un deuxième crédit additionnel en faveur de l'exposition nationale 2002.

La Délégation des finances a attiré l'attention des commissions des finances sur le fait que l'octroi de ce second crédit additionnel n'a pas résolu tous les risques financiers d'Expo.02. Si l'exposition nationale boucle ses comptes sur un déficit de 269 millions de francs, elle pourra rembourser quelque 200 millions à la Confédération. Mais si le déficit dépasse 491 millions de francs, la Confédération n'obtiendra aucun remboursement. Dans le pire des cas, les crédits d'engagements ouverts à hauteur de 838 millions de francs ne suffiront pas. La principale inconnue, à ce stade, est le produit que l'on peut escompter de la vente des billets d'entrée. Jusqu'ici, les préventes sont prometteuses, mais on constate tout de même que, dans bien des cas, les entreprises n'ont acheté que des passeports d'un jour.

Par ailleurs, la Délégation des finances a chargé le Contrôle fédéral des finances de vérifier si les frais de démantèlement sont compris dans les contrats d'entreprise générale et s'ils sont couverts par le budget de l'exposition nationale. Expo.02 a constitué une réserve de 10 millions de francs à ce titre.

La réalisation d'Expo.02 a été décidée par le Conseil fédéral et le Parlement. La Délégation des finances formule ses vœux de succès pour l'exposition nationale en insistant sur le fait que les risques financiers qui subsistent imposent au DFE un suivi attentif de la direction de l'association. Elle rappelle également à tous les responsables d'Expo.02 que les crédits d'engagement et les crédits budgétaires des offices octroyés jusqu'en mars 2002 constituent un plafond qui ne saurait être dépassé. Elle partage l'avis de la CdG qui recommande au Conseil fédéral de prendre des mesures afin d'assurer un meilleur suivi des grands projets bénéficiant d'un soutien financier de la Confédération à l'instar d'Expo.02.

### **4.6.3 Conséquences financières de l'ESB**

Depuis la première apparition de l'ESB en Suisse, en novembre 1990, cette maladie est combattue avec acharnement. Dès le début, l'objectif de toutes les mesures a été d'empêcher une éventuelle transmission de la maladie à l'homme ainsi que toute contagion au sein de la population bovine, afin d'éradiquer l'épizootie le plus rapidement possible. Les mesures d'éradication de l'ESB se sont progressivement durcies, à mesure que progressait la recherche sur cette maladie. Ainsi, depuis 1996 tous les organes à risque et tous les cadavres doivent être incinérés. Suite à la découverte, en novembre 2000, de deux vaches infectées par l'ESB alors qu'elles étaient nées après l'entrée en vigueur des mesures renforcées de 1996, le Conseil fédéral a révisé l'ordonnance sur les épizooties (RS 916.401) afin d'imposer une interdiction généralisée des farines animales. Cette modification est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

La Confédération participe à concurrence de 75 % aux surcoûts occasionnés par l'incinération obligatoire. L'utilisation de farines d'origine animale est également prohibée dans la production d'engrais. La société Centravo AG, le principal producteur de farines animales de Suisse, et cemsuisse, l'Association suisse de

l'industrie du ciment, garantissent l'élimination par incinération dans les fours à ciment. Sous réserve de dispositions très strictes, certains déchets de viande peuvent être transformés en aliments liquides pour les porcs, pour autant qu'ils aient été déclarés non nocifs pour la santé par le contrôleur des viandes.

La Délégation des finances a voulu connaître les dépenses liées à l'ESB qui incombent au DFE et au DFI. Comme le montre le tableau ci-dessous, la crise de l'ESB a été synonyme de nouvelles dépenses pour la Confédération. L'Office vétérinaire fédéral (OVF) prend en charge les indemnités pour les pertes d'animaux, les surcoûts entraînés par l'incinération des farines animales et les coûts des unités de contrôle. Les mesures d'allègement de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) ont pour but d'atténuer les effets de brusques replis des ventes de viande. Elles revêtent essentiellement la forme de campagnes promotionnelles sur le prix de la viande de bœuf et d'achats de viande de bœuf dans le cadre de l'aide alimentaire. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) contribue notamment à la recherche et aux tests sur les maladies du prion et sur leur transmission à l'homme.

### Total des dépenses liées à l'ESB

(en mio. de fr.)

Tableau 10

	1990-2000	2001	2002
OFAG	100,2	16,4	8,4
OVF	24,9	31,9	32
– Pertes d'animaux	13,2	–	–
– Incinération des farines animales	2,3	28	28
– Autres dépenses	9,4	3,9	4
OFSP	2,7	2,1	2,1
<b>Total</b>	<b>127,8</b>	<b>50,4</b>	<b>42,5</b>

Les différentes mesures prises par la Suisse pour éradiquer l'ESB sont considérées comme exemplaires. Il manquait toutefois une instance de contrôle unique. C'est pourquoi, le 28 février 2001, le Conseil fédéral a institué une unité de contrôle placée sous la direction de l'OVF, de l'OFSP et de l'OFAG. Dotée de 20 postes de travail, cette unité a été créée, dans un premier temps, pour une durée de six ans. Son objectif est de combler certaines lacunes dans le cadre de l'exécution et de veiller à une mise en œuvre systématique des mesures d'éradication de l'ESB et de protection des consommateurs.

Une initiative parlementaire demandant l'institution d'une commission d'enquête parlementaire (CEP) chargée d'enquêter sur les dysfonctionnements constatés dans les services de l'administration fédérale quant à leur gestion du dossier de l'ESB depuis l'apparition de cette épizootie a été déposée au cours de l'exercice sous revue (01.427 Iv.Pa. Cuche; Crise de l'ESB. Institution d'une CEP). Cet objet n'a pas encore été traité par le Conseil national.

L'apparition de l'ESB a confronté notre économie et notre société à un nouveau risque. La Délégation des finances a donc décidé de faire du sujet «Nouveaux risques: un défi pour les systèmes de surveillance de la Confédération» l'un des thèmes de la session commémorative du 13 septembre 2002.

#### **4.6.4                    Contrôle de rentabilité auprès de la société SAPOMP Wohnbau AG**

SAPOMP Wohnbau AG est la société supplétive de la Confédération pour les immeubles ayant rencontré des difficultés financières après avoir fait l'objet de mesures de soutien dans le cadre de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP; RS 843). À l'occasion d'une visite de contrôle auprès de l'Office fédéral du logement (OFL) effectuée par la section 3 le 25 mai 2000 (cf. rapport concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2000, ch. 4.7.1), la Délégation des finances avait chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) d'examiner la finalité et la rentabilité de SAPOMP, notamment sur les plans de l'organisation et du système de contrôle interne.

Dans le cadre de son mandat de révision, le CDF a constaté que la finalité des instruments mis à la disposition de SAPOMP – l'achat et la gestion des immeubles en souffrance – dépendait fortement de la capacité de la société à atteindre l'objectif de réduction des pertes. En cours d'examen, il est apparu que les objectifs de SAPOMP ne sont pas clairement définis. Bien que le mandat de prestations du DFE désigne le remboursement de l'abaissement de base comme l'un des buts à atteindre, au cours de l'exercice sous revue l'OFL a fortement relativisé ce point, déclarant que l'objectif de SAPOMP était le remboursement des pertes encourues sur les hypothèques objets d'un cautionnement. Par ailleurs, SAPOMP a mandaté un consultant privé pour vérifier l'organisation et les procédures de travail de l'entreprise alors que la révision du CDF avait déjà commencé. Or le CDF n'en a été informé que quelques mois plus tard. La Délégation des finances exprime son étonnement devant le fait que des tiers ont été mandatés pour des travaux de révision sans que le CDF en soit informé, alors que ce dernier était déjà en train d'effectuer un contrôle de rentabilité ordonné par elle.

Le consultant conclut que le modèle commercial de SAPOMP est adéquat, que la gestion est correcte et que les indices et instruments de surveillance essentiels existent. Concernant la gestion et l'organisation, les conclusions du CDF ne divergent pas fondamentalement de celles du consultant.

Reste néanmoins la question de savoir si l'objectif, qui est de réduire les pertes encourues par la Confédération, peut être atteint efficacement au moyen de cet instrument, dans lequel sont engagés des fonds publics importants puisque la Confédération détient un capital-actions de 156 millions de francs dans SAPOMP. Une analyse plus approfondie des risques s'impose donc, notamment les questions liées au principe d'établissement des comptes et au rendement de la société. Certains acheteurs potentiels issus du secteur privé tentent de déduire l'obligation de rembourser l'abaissement de base du prix d'achat, ce que SAPOMP ne fait pas. Les

pertes éventuelles découlant de la vente d'immeubles détenus par SAPOMP grèvent donc des fonds publics.

La Délégation des finances tient à ce que le CDF procède à un contrôle de rentabilité auprès de SAPOMP afin de déterminer dans quelle mesure l'objectif consistant à réduire les pertes peut être atteint, compte tenu de tous les coûts encourus. Elle exige un examen approfondi du résultat financier de SAPOMP ainsi qu'une approche transparente et neutre, du point de vue de la concurrence, de l'octroi des avances pour l'abaissement de base.

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

### **4.7.1                Visite auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile**

Le 29 août 2001, la section 2 de la Délégation des finances a effectué une visite de contrôle auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). Il convient de relever que cette visite a eu lieu avant le 11 septembre et donc avant la débâcle financière de SAirGroup. La situation financière de Swissair n'a pas été abordée étant donné que la participation de la Confédération dans l'ancienne compagnie nationale était du ressort de l'Administration fédérale des finances. Les principes régissant les autorisations d'exploitation au sens de l'art. 27 de la loi sur l'aviation (LA; RS 748.0) n'ont pas non plus été examinés. Le 10 octobre 2001, la Commission de gestion du Conseil des États a ouvert une enquête sur la surveillance exercée par la Confédération sur SAirGroup.

Les sujets prioritaires de la visite de contrôle effectuée par la Délégation des finances étaient la gestion financière de l'OFAC, les concessions d'exploitation pour les aéroports et le financement des mesures de sûreté. Dans ces domaines, la délégation n'a pas relevé de problème particulier nécessitant une intervention immédiate.

L'effectif de l'OFAC s'élève à 154 postes. Hormis les crédits urgents pour le maintien des activités de l'aviation civile et pour la participation à des compagnies aériennes (voir ch. 3.2.3), pendant l'exercice sous revue l'OFAC disposait d'un budget de 70 millions de francs. Le compte financier fait état d'une couverture des dépenses à raison de 41 % par les recettes. Les dépenses se répartissent comme suit: 28 % pour les frais de personnel; 44 % pour les dépenses dites de transfert (navigation aérienne, mesures de sécurité), où l'OFAC est désigné par des tiers et fait uniquement office de service de transfert; 28 % pour des dépenses sur lesquelles l'OFAC a plus ou moins d'influence. Les recettes sont constituées des remboursements des coûts de la navigation aérienne, coûts que l'OFAC doit toutefois reverser à Eurocontrol. 30 % des recettes sont des taxes et 5 % des remboursements de prêts.

Les taxes perçues par l'OFAC sont régies par l'ordonnance sur les taxes perçues par l'Office fédéral de l'aviation civile (OTA; RS 748.112.11). L'OTA doit être révisée et adaptée à l'évolution de la situation. Actuellement, le calcul des taxes repose sur des approximations. À l'avenir, il conviendra de déterminer les nouvelles taxes sur la base d'un calcul coûts/prestations. La nouvelle ordonnance devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

L'exploitation d'un aéroport public requiert une concession, celle d'un aéroport privé une autorisation de police. L'octroi d'une concession revient à transférer un droit souverain au concessionnaire. Ce dernier doit et peut exploiter commercialement un aéroport et peut pour cela encaisser des taxes. Pour des questions de sécurité des investissements et de la planification du concessionnaire, la loi limite à 50 ans la durée des concessions accordées aux aéroports commerciaux. Les questions d'exploitation de l'aéroport ne sont pas réglées dans la concession mais dans un règlement d'exploitation qui doit être établi par le concessionnaire et approuvé par l'OFAC. Ce dernier a une obligation de surveillance sur l'utilisation des taxes d'aéroport. Cette surveillance est conforme aux directives des autorités internationales de l'aviation civile et aux dispositions légales suisses. Le critère des coûts est prépondérant sur le plan international, alors que sur le plan national c'est celui du respect des principes juridiques régissant les taxes qui prime.

Les taxes d'aéroport sont fixées par l'exploitant de l'aéroport et sont prélevées auprès des usagers. Le niveau des taxes varie fortement en fonction de la structure des coûts de chaque aéroport. Le total des taxes prélevées (taxe d'atterrissage, taxe de passager, taxe de stationnement et diverses taxes sur les émissions) figure dans le tableau 11 ci-après.

### Recettes des taxes d'aéroport

*Tableau 11*

	1999 (en mio. de fr.)	2000 (en mio. de fr.)
Aéroport de Zurich	234	251
Aéroport de Genève	81	89

En 2000, 48% des recettes générées par l'entreprise de droit public Aéroport International de Genève et par la société anonyme Flughafen Zürich AG provenaient des taxes d'aéroport. L'aéroport de Zurich tient une comptabilité séparée pour les coûts en relation avec le bruit et les surtaxes correspondantes. Ces dernières ne sont donc pas prises en compte dans les chiffres indiqués ci-dessus.

Le coût des mesures de sûreté s'élève à 11 millions de francs, ce qui représente un poste important du budget. Ces dépenses ont pour but de protéger l'aviation civile contre les actes de terrorisme. Après les attentats terroristes et les détournements des années 70, la Confédération a pris en charge le coût de toutes les mesures de sûreté. Par la suite, les mesures de contrôle dans les aéroports (contrôle des bagages à main et des bagages de soute) ont été financées par une taxes de sécurité intégrée dans le prix du billet. La Confédération finance le recours aux «Tigers» (agents de sécurité à bord) et aux «Foxes» (agents engagés de manière fixe dans certains aéroports étrangers). Ces agents étant engagés en fonction de l'évolution de la menace, les coûts correspondants ne peuvent être répercutés sur le prix de vente, car tous les passagers n'en profitent pas dans les mêmes proportions.

La Délégation des finances attend de l'OFAC qu'il introduise une comptabilité analytique en 2002 afin que les taxes puissent être déterminées selon le principe de causalité.

## 4.7.2

### Recettes des licences UMTS

Pendant l'année sous revue, l'adjudication des concessions UMTS suisses a fait entrer 205 millions de francs dans les caisses fédérales. Les recettes avaient été budgétées à 4 milliards. Ce résultat est nettement inférieur aux attentes, notamment en comparaison avec les milliards encaissés par un certain nombre d'autres pays dans lesquels l'adjudication des licences UMTS avait eu lieu antérieurement. Au printemps 2001, la Commission des finances du Conseil national s'était demandée quelles étaient les raisons de ce piètre résultat, pourquoi l'on avait tant attendu pour vendre les licences et qui était responsable du choix de la procédure et de son exécution.

Dans son rapport du 14 mai 2001, la Délégation des finances a indiqué qu'il n'y avait aucun indice permettant de conclure à un comportement négligent, pas plus qu'à une violation intentionnelle ou par négligence grave du droit, laquelle violation aurait pu engager la responsabilité des organes impliqués au sens de l'art. 19, en relation avec les art. 8 et 9, de la loi sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité; RS 170.32). Les investigations de la délégation n'ont pas réussi à démontrer la responsabilité juridique de personnes, au sein ou hors de l'administration fédérale, pour le dommage – hypothétique – que la Confédération aurait subi en raison de l'adjudication tardive des concessions UMTS.

En ce qui concerne la procédure d'adjudication des concessions, la Délégation des finances constate que les organes impliqués ont agi conformément à la réglementation légale des compétences. Les retards accusés lors de la première phase sont imputables, d'une part, à des facteurs externes et, d'autre part, au manque d'expérience de la Commission fédérale de la communication (ComCom) dans le domaine des adjudications d'une telle envergure.

La Délégation des finances a pris connaissance des raisons invoquées par la ComCom pour sa décision de ne pas augmenter le prix minimal fixé. Elle se demande toutefois si, dans l'évaluation des avantages et inconvénients d'une telle démarche, la ComCom n'aurait pas cédé à la crainte que l'affaire ne soit portée devant le Tribunal fédéral et qu'il s'ensuive un retard dans l'introduction de cette nouvelle technologie, retard qui aurait pu aller à l'encontre des intérêts financiers de la Confédération. Ce d'autant que le chef du DETEC avait vivement recommandé cette augmentation du prix minimal fixé et que le dossier de soumission prévoyait explicitement la possibilité de modifier les règles d'adjudication. La Délégation des finances constate que la ComCom a adjugé les quatre concessions UMTS de bonne foi. Compte tenu de la situation exceptionnelle à laquelle la ComCom était confrontée à l'époque, la Délégation des finances respecte la justification fournie par celle-ci pour ne pas avoir suivi la recommandation du DETEC d'augmenter le prix minimal fixé.

Contrairement à la ComCom, la Délégation des finances estime qu'il n'est pas infondé de craindre que les groupes ayant obtenu une licence UMTS à bon prix en Suisse pratiquent des tarifs artificiellement élevés dans notre pays afin de subventionner les concessions acquises à prix d'or à l'étranger. Pour réduire ce risque au strict minimum, la délégation exige du DETEC, de l'OFCOM et de la ComCom

qu'ils surveillent attentivement le respect des conditions figurant dans la concession, notamment celles relatives à la mise en place des infrastructures requises.

La Délégation des finances a examiné plus particulièrement les propositions d'amélioration faites par le DETEC dans le domaine financier et les juge adéquates pour suppléer aux lacunes constatées dans le déroulement de la procédure d'adjudication. Dans le sillage de l'application d'une partie des mesures proposées, le 19 décembre 2001 le Conseil fédéral a adopté une révision de l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST; RS 784.101.1) qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2002.

La Délégation des finances demandait que la compétence de fixer la procédure de soumission passe de la ComCom au Conseil fédéral. L'exécutif s'y est toutefois refusé, affirmant qu'il convient de ne pas dénaturer la séparation entre les rôles d'actionnaire majoritaire de Swisscom (Conseil fédéral) et de régulateur du marché des télécommunications (ComCom), d'autant plus que cette vision des choses a désormais valeur de norme sur le plan international. Il a aussi insisté sur le fait que le choix de la procédure de soumission pour les nouvelles applications de télécommunication ne doit pas être dicté par la recherche d'un gain financier maximal pour l'État. Il convient au contraire d'envisager la problématique dans sa globalité et dans une perspective économique afin d'assurer le bien de la collectivité et de la place économique suisse.

Les autres demandes de la Délégation des finances ont été prises en compte dans la modification de l'art. 12, al. 2, et dans le nouvel art. 12a, OST.

L'Office fédéral de la justice (OFJ) a analysé la question du transfert de la ComCom au Conseil fédéral de la compétence de fixer le prix minimal. Selon lui, les bases légales pour un tel transfert font défaut étant donné que, en vertu de l'art. 39, al. 3, de la loi sur les télécommunications (LTC; RS 784.10), c'est à l'autorité concédante qu'il revient de fixer une offre minimale. Aussi la détermination des valeurs financières par le Conseil fédéral nécessiterait-il une modification de la LTC. La Délégation des finances a pris bonne note du fait que l'objectif visé, qui est de fixer un cadre financier, peut aussi être atteint indirectement par le biais de l'art. 12, al. 2, OST, puisque le Conseil fédéral peut influencer sur la structure des prix minimaux au moyen de l'ordonnance sur les redevances dans le domaine des télécommunications (ORDT; RS 784.106). Le calcul du prix minimal s'appuierait alors sur la valeur de la fréquence à adjuger telle qu'elle est définie dans l'ORDT.

Une éventuelle obligation de dédommagement liée à la modification, à la suspension ou à l'interruption de la procédure de soumission et par là l'indemnisation des charges encourues par les candidats, repose sur la loi sur la responsabilité qui ne prévoit d'indemnisation qu'en cas d'illicéité.

De son côté, la ComCom recherche une plus grande souplesse et une marge de manœuvre plus ample pour déterminer les critères définitifs de la procédure. Ainsi, les objectifs généraux et les conditions générales de la procédure de soumission seront fixés dans une première étape. Après, suivant un calendrier défini dans la première phase, les points devant être précisés seront progressivement. Ce type de procédure s'appliquerait par exemple pour la détermination du prix minimal des offres ou pour l'application de règles spéciales lorsque le nombre de candidats est identique à celui des concessions. À l'avenir, pour chaque procédure, la ComCom recevra de l'OFCOM une proposition concernant ces paramètres.

Par ailleurs, au 1<sup>er</sup> décembre 2001 l'OFCOM a institué une nouvelle section au sein de laquelle une dizaine d'économistes étudient les questions économiques et de gestion qui se posent dans le secteur des télécommunications. Ils observent le marché et rédigent des rapports à l'intention de leurs collègues qui sont directement impliqués dans des procédures – notamment dans le domaine de l'interconnexion – mais aussi pour la ComCom et l'OFCOM lui-même.

La Délégation des finances observe que la plupart de ses exigences ont été satisfaites et relève que, même si les recettes de l'adjudication des licences UMTS suisses sont relativement modestes, la Confédération touchera tout de même les dividendes de cette nouvelle technologie par le biais de sa participation majoritaire dans Swisscom.

#### **4.7.3 Point de la situation sur les travaux d'assainissement de la ligne du Seetal**

En 1992, la Délégation des finances s'était montrée critique vis-à-vis de l'arrêt fédéral concernant l'assainissement échelonné chemin de fer du Seetal (voir rapport d'activité 1992/93, ch. 483). Fortes de son rapport, les commissions des finances avaient déposé un postulat exigeant un réexamen du projet. Le postulat avait été rejeté par le Conseil national le 20 septembre 1993 à 86 voix contre 85. À l'époque, l'argument principal évoqué lors des débats était la suppression de quelque 400 passages à niveau non gardés.

En 1995, la Délégation des finances avait appris avec stupéfaction qu'à proximité d'Emmen, deux accès devaient à nouveau être équipés de barrières. Par ailleurs, on signalait des problèmes géologiques sur le tracé à ciel ouvert du contournement d'Emmen. On avait alors craint un dépassement des coûts pouvant atteindre 9 % du montant initialement prévu.

L'Office fédéral des transports (OFT) avait chargé les CFF de proposer d'autres solutions et d'établir une planification des tâches prioritaires. Un matériel roulant d'un genre nouveau a été testé dans l'optique d'une nouvelle orientation afin de réduire l'ampleur des travaux d'infrastructure. De son côté, la Confédération a évalué dans quelle mesure les dispositions en vigueur pourraient être adaptées à cette nouvelle conception.

La Délégation des finances avait alors décidé de se tenir informée périodiquement, au moyen d'un rapport de situation, sur le respect du cadre financier, des coûts et des délais. Les derniers rapports fournis ne font état d'aucun écart particulier. Tous les travaux de construction relatifs au tronçon n° 1 Emmenbrücke–Waldibrücke ont pu être achevés. Le dossier pour la procédure d'approbation des plans concernant le tronçon n° 2 Waldibrücke–Lenzburg a été soumis à l'OFT.

Le plafond des coûts pour l'ensemble du projet est fixé à 200 millions de francs. Le coût final présumé pour le tronçon n° 1 dépasse le devis actualisé de 460 000 francs, soit un surcoût de 0,6 %. Pour le moment, le coût final présumé pour le tronçon n° 2 ne diffère pas de l'accord de financement. Compte tenu des coûts finaux présumés, le budget nécessaire pour l'achèvement des tronçons n° 1 et 2 s'élève à 12,3 millions

de francs. Le calendrier actuel ne présente pas d'écart majeur par rapport au calendrier initial.

Face aux insuffisances constatées ces dernières années en termes de régularité des rapports, la Délégation des finances était intervenue auprès du département. Elle avait exigé d'être informée immédiatement et directement par l'OFT en cas de variation importante des coûts finaux présumés ou des échéances prévues, ou lors d'événements exceptionnels tels qu'interruption des travaux imprévue ou accident, et ce en complément aux rapports annuels ordinaires. Le département a donné son accord pour cette manière de procéder.

#### **4.7.4 Rapport final des BLS sur l'aménagement de la deuxième voie au Lœtschberg**

En 1976 la Confédération avait décidé d'aménager une deuxième voie continue sur la ligne du Lœtschberg afin d'améliorer les capacités de transit pour les marchandises sur l'axe nord-sud. Elle avait prévu 620 millions de francs pour financer ce projet. La société BLS SA avait été désignée comme maître d'ouvrage. Conformément à la convention conclue entre la Confédération, le canton de Berne et les BLS, une commission des constructions avait été instituée pour seconder le maître d'ouvrage. L'aménagement de la ligne a été réalisé en cinq phases, de 1976 à 1991. L'ouverture officielle du tronçon Spiez-Brigue a eu lieu le 8 mai 1992. La transformation de la gare de Spiez entre 1992 et 1999 a été accomplie dans le cadre d'une sixième étape dans le but de créer un centre d'exploitation moderne et performant pour la ligne du Lœtschberg. Le projet «Spiez» avait été approuvé par l'OFT le 18 août 1993. Lors de l'inauguration de la gare de Spiez, le 25 septembre 1999, tous les travaux de construction étaient achevés, à l'exception des mesures antibruit, et les nouvelles infrastructures ont pu être mises en service. La Délégation des finances a suivi de près toutes les étapes de ces aménagements.

Les principaux travaux étant achevés, pendant l'année sous revue l'OFT a décidé d'approuver le décompte final du maître d'ouvrage qui comprenait une réserve de 2,5 millions de francs pour les mesures antibruit devant encore être exécutées. En se basant sur des contrôles de plausibilité, l'office a pu confirmer que les données fournies étaient conformes à la réalité.

Compte tenu du fait que plusieurs années vont probablement s'écouler jusqu'à l'achèvement de tous les travaux de détail, la Délégation des finances a approuvé la démarche de l'OFT.

Les coûts finaux effectifs (y compris la réserve susmentionnée) s'élèvent à 780,4 millions de francs (situation en mars 2001, avec les intérêts intercalaires). Le crédit global était de 784,0 millions de francs (situation en 1989, sans les intérêts intercalaires). Le renchérissement enregistré entre-temps a pu être compensé par les économies de coûts réalisées. La participation de la Confédération est de 698,7 millions de francs.

Dans son rapport accompagnant le décompte final, l'Inspection des finances de l'OFT a relevé que le décompte final des BLS n'établissait aucune distinction entre

renchérissement de l'indice, c'est-à-dire le renchérissement intervenu entre l'ouverture du crédit et la signature du contrat d'entreprise, et renchérissement du contrat, autrement dit le renchérissement cumulé de la signature du contrat d'entreprise à l'établissement du décompte final. L'OFT a admis cette pratique car les coûts finaux ont pu être respectés sans tenir compte du renchérissement. Le poste «économies matérielles» du rapport final comprend, entre autres, les modifications de projet, le résultat des adjudications, le renchérissement des contrats ainsi que les économies réalisées du fait du passage de l'impôt sur le chiffre d'affaires (Icha) à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ce poste totalise quelque 10 millions de francs et comporte certaines inexactitudes du fait de sa mixité.

L'Inspection des finances estime que, vu le volume financier engagé dans ce projet, l'OFT aurait dû assurer un contrôle de gestion plus actif. L'office y avait renoncé en raison de ses priorités, de l'état de ses ressources et des conditions cadres formulées en termes relativement vagues dans la convention.

En ce qui concerne la rentabilité, la convention du 1<sup>er</sup> juillet 1976 conclue entre la Confédération, le canton de Berne et les BLS prévoyait que les prêts de la Confédération devaient être amortis dans les 40 ans suivant la fin des travaux de construction. On tablait alors sur un rendement de 7,6%.

La Délégation des finances constate que, dans les conditions actuelles, les recettes ne permettront vraisemblablement pas de couvrir les frais d'exploitation. On ne peut donc pas escompter une rémunération des ressources engagées dans un proche avenir. La Confédération en a tenu compte en inscrivant un amortissement à charge du compte de résultats dans le cadre de la consolidation annuelle. L'OFT souligne que, de ce fait, une éventuelle renonciation au remboursement des prêts de la Confédération – qui nécessiterait une modification de l'arrêté fédéral – n'aurait aucune influence sur le compte d'État.

#### **4.7.5 Coût de la réintroduction du lynx**

En 1967, le Conseil fédéral avait décidé de réintroduire le lynx en Suisse afin de préserver la diversité des espèces. Les premiers lynx ont été relâchés en 1971 dans le canton d'Obwald. Pendant l'exercice sous revue, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) disposait d'un crédit total de 475 000 francs pour ce «Projet Lynx», dont 225 000 francs pour le suivi des populations, ou monitoring, et 250 000 francs pour les mesures de prévention telles que la protection des troupeaux. En outre, le budget de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) prévoit annuellement 250 000 francs pour des mesures de protection des animaux de rente contre le lynx. Pour assurer la survie à long terme de la population de lynx en Suisse ainsi qu'une meilleure répartition sur le territoire, pendant l'année sous revue six lynx ont été déplacés de la partie nord-ouest des Alpes suisses vers le nord-est du pays. Les activités LUNO déployées dans le cadre du «Projet Lynx» occasionnent annuellement des coûts supplémentaires de l'ordre de 555 000 francs. Les instituts rattachés aux EPF supportent également des coûts additionnels pour l'analyse des observations.

La Délégation des finances a fait part de sa préoccupation à l'OFEFP face aux dépenses relativement élevées que nécessitera la réintroduction du lynx sur une période encore indéterminée. Elle a décidé d'élargir ses investigations à la protection du loup et s'est entretenue avec le chef du DETEC sur la proportionnalité des moyens engagés, sur la durée des différents projets, sur le montant des crédits prévus dans le plan financier 2003–2005 et sur la transparence de ces coûts dans le budget et le compte d'État.

La Délégation des finances a constaté que, contrairement au lynx, le loup ne fait pas l'objet d'un programme de réintroduction. Il existe des crédits de l'ordre de 1,31 million de francs pour les loups, qui viennent pour la plupart d'Italie, dont 560 000 francs sont affectés à la surveillance du prédateur et 750 000 francs aux mesures de prévention destinées à protéger les animaux de rente.

À l'instar de la Délégation des finances, le chef du DETEC estime lui aussi que la réintroduction du lynx ne saurait être une tâche permanente de la Confédération. Il a convenu avec la délégation de limiter à quatre ans les efforts déployés et les dépenses. À la fin de cette période la situation sera analysée afin de déterminer si l'essai a porté ses fruits ou si le projet doit être interrompu. L'OFEFP a garanti que le suivi du projet LUNO sera achevé au plus tard à fin 2005. Ainsi, à moyen terme les dépenses devraient sensiblement diminuer. Par ailleurs, la Délégation des finances a pris connaissance du fait que les coûts des projets liés au lynx et au loup seront présentés de manière transparente et compréhensible dans le budget et le compte d'État jusqu'à la fin de cette phase test, limitée dans le temps.

#### **4.7.6 Demande à l'autorité de surveillance relative au tracé de la route nationale A9**

Au ch. 4.8.4 de son dernier rapport annuel, la Délégation des finances avait fourni des informations sur une dénonciation à l'autorité de surveillance concernant le tracé de la route nationale A9 dans le secteur du contournement de Viège. Le Conseil fédéral a rejeté cette dénonciation le 25 avril 2001. Le dénonciateur a fait savoir à la Délégation des finances que, malgré le rejet de la dénonciation par l'autorité de surveillance, une intervention urgente s'imposait dans la perspective de la haute surveillance sur les finances de la Confédération. La délégation a traité cet objet au titre d'une demande à l'autorité de surveillance, au sens de l'art. 45 du Règlement du Conseil national (RS 171.13) et de l'art. 37 du Règlement du Conseil des États (RS 171.14). Elle a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) d'examiner le cas avec le concours d'un expert indépendant.

Le rapport d'expertise du CDF indique que la variante privilégiée par le dénonciateur permettrait de réduire le coût global d'environ 1,7%. Pour le tronçon comprenant le tunnel, où les économies possibles sont chiffrées entre 16 et 17,5 millions de francs, ce taux passerait même à 7%. Avec quelques mesures d'optimisation supplémentaires, la variante du dénonciateur pourrait ainsi déboucher sur des économies de plusieurs dizaines de millions de francs par rapport à la variante proposée par l'office. Le DETEC a fait savoir qu'un nouveau tracé pourrait se traduire par un

retard de plusieurs années car celui-ci ne coïncide pas avec le projet général. Le département veut analyser le rapport coûts–utilité d’une modification du tracé.

## 5 Conclusion

La Délégation des finances n’a pas pour rôle de féliciter ou de blâmer; mais bien de juger aussi objectivement que possible, sur la base de pièces et de déclarations, la gestion des finances de la Confédération.

Pourtant, en 2001, la Délégation des finances a dû assumer, coup sur coup, des responsabilités politiques et financières sans proportion avec celles qui lui avaient incombées durant les 99 précédentes années de son existence. En effet, elle a été appelée à accorder, au nom et pour le compte du Parlement, des crédits inhabituellement élevés et cela principalement, en faveur de la compagnie aérienne Swissair en déconfiture. Si elle a pu faire face à ses responsabilités, c’est parce que les demandes pour les crédits en question étaient motivées et convaincantes sur les plans du management et des finances, en dépit des délais extrêmement courts pour leur préparation.

En d’autres termes, dans ses décisions, la Délégation des finances a pu s’appuyer sur des gestionnaires dignes de confiance, dont les acteurs principaux étaient des agents fédéraux qui ont négocié l’aide de la Confédération. La Délégation des finances s’est rendu compte que ces personnes avaient travaillé durant des semaines, jour et nuit, avec un esprit d’abnégation qui force l’admiration. C’est donc à ces agents fédéraux, qui se sont employés, au nom de l’Etat et sous la conduite d’un Conseil fédéral déterminé, à limiter les conséquences économiques graves de l’affaire Swis-sair, que la Délégation des finances adresse en premier lieu ses sentiments de reconnaissance.

Mais ses remerciements s’adressent également à toute l’administration qui, sous l’autorité collégiale du Conseil fédéral a, par son travail, créé les conditions cadres au bon fonctionnement économique et social de notre pays. Même si parfois l’administration prête le flanc à la critique, elle a fait preuve dans la très grande majorité des cas d’une compétence exemplaire.

Enfin, le Contrôle fédéral des finances et le secrétariat de la Délégation des finances ont, comme à l’accoutumée, accompli leur tâche avec efficacité, clairvoyance et dévouement. Qu’ils soient remerciés pour ce travail au service de la haute surveillance sur les finances fédérales et par conséquent, au service des citoyennes et des citoyens de notre pays.

## Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance invalidité
ALCO	Asset and Liability Management Comitee
ALM	Asset and Liability Management
APG	Assurance perte de gains
AVS	Assurance vieillesse et survivant
CC	Cour des Comptes
CC	Centrale de compensation
CCF	Contrôle administratif du Conseil fédéral
CdF	Commission des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commission de gestion
CFA	Caisse fédérale d'assurance
CFE	Chemins de fer fédéraux
CFP	Caisse fédérale de pensions
ChF	Chancellerie fédérale
CIC	Conférence informatique de la Confédération
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIP	Commission des institutions politiques
COCO	Commission de coordination
COPIUR	Coordinations de publications électroniques des données juridiques
CPO	Centre des Publications officielles
DCAF	Centre de contrôle démocratique des forces armées
DDC	Direction du développement et de la coopération
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
DFI	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DIPRA	Bibliothèque militaire et division Presse et Radio
DMF	Département fédéral militaire
DNS	Don national pour nos soldats et leurs familles
EPF	Ecole polytechnique fédérale
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
FTP	Financement des projets de transports publics
FS	Chemins de fer italiens
GCSI	Groupe de coordination Société de l'Information
GCSP	Centre de politique de sécurité – Genève
GICHD	Centre international de déminage humanitaire – Genève
GMEB	Gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires
IFAC-PSC	International Federation of Accountants – Public Sector Committee
IVS	Inventaire des voies de communication historiques de Suisse
LCAP	Loi fédérale encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements

LFC	Loi sur les finances de la Confédération
LIM	Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LREC	Loi sur les rapports entre les conseils
MThB	Mittelthurgaubahn
NLFA	Nouvelles transversales alpines
NPA	Nouvelle Plate-forme Etranger
NPF	Nouvelle péréquation financière
NTIC	Nouvelles technologies d'information et de communication
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEFT	Office fédérale des exploitations des Forces terrestres
OFC	Ordonnance sur les finances de la Confédération
OFFAP	Office fédéral des assurances privées
OFL	Office fédéral du logement
OFFPER	Office fédéral du personnel
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OIAF	Ordonnance sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
OPRA	Ordonnance régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipé des agents soumis à des rapports de service particuliers
ORP	Offices régionaux de placement
OSEC	Organisation et structure de l'Office de la sécurité
PME	Petites et moyennes entreprises
RPC	Recommandations pour la présentation des comptes
ProjEff	Projet d'efficacité
RS	Recueil systématique
SSA	Service social de l'armée
SG	Secrétariat général
StF	Statut des fonctionnaires
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
TPI	Tribunal pénal international
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UNIGE	Université de Genève
UNIL	Université de Lausanne
USIC	Unité de stratégie informatique de la Confédération
USIS	Réexamen du système de sûreté intérieure de la Suisse

## Table des matières

<b>1 Mandat et organisation</b>	<b>4234</b>
1.1 Tâches et compétences	4234
1.2 Composition de la Délégation des finances durant l'exercice	4234
1.3 Séances et aperçu des affaires traitées	4235
<b>2 Questions fondamentales et thèmes interdisciplinaires</b>	<b>4236</b>
2.1 Compétences budgétaires de la Délégation des finances	4236
2.2 Coordination des commissions de contrôle	4243
2.3 Rapport sur les révisions en suspens du Contrôle fédéral des finances	4244
2.4 NOVE-IT, Visites de contrôle auprès de quatre centres du service informatique (CSI)	4244
<b>3 Personnel et crédits</b>	<b>4248</b>
3.1 Personnel	4248
3.1.1 Rémunération	4248
3.1.2 Révision de l'accord sur les mesures concernant le personnel nécessitant l'assentiment de la Délégation des finances	4249
3.1.3 Salaire des cadres des entreprises de la Confédération	4251
3.1.4 Rachat à la caisse de pensions pour les cadres	4253
3.2 Aperçu des crédits urgents approuvés	4254
3.2.1 Crédits urgents pour le maintien des activités de l'aviation civile	4254
3.2.2 Crédits de paiement urgents rejetés	4262
<b>4 Principaux contrôles effectués dans les départements</b>	<b>4264</b>
4.1 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)	4264
4.1.1 Visite de contrôle auprès de la DDC	4264
4.1.2 Présence Suisse	4266
4.1.3 Mandats d'organisations internationales exercés par des personnalités suisses	4267
4.2 Département fédéral de l'intérieur	4268
4.2.1 Visite de contrôle auprès de l'Office fédéral de la Culture et de Pro Helvetia	4268
4.2.2 Transparence des coûts des prestataires de services selon la loi sur l'assurance maladie	4271
4.2.3 Surveillance et haute surveillance dans la prévoyance professionnelle	4272
4.2.4 Immeubles des Ecoles polytechniques fédérales	4274
4.3 Département fédéral de justice et police	4275
4.3.1 Visite de contrôle auprès de la Commission fédérale des maisons de jeu	4275
4.3.2 Fourniture de sûretés par les demandeurs d'asile	4276
4.4 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	4277
4.4.1 Visite de contrôle auprès du Groupement de l'armement	4277

4.4.2	Visite de contrôle auprès du domaine Subventions fédérales de l'Office fédéral du sport	4278
4.4.3	Liquidation d'immeubles	4280
4.4.4	Prestations de l'armée et de la protection civile	4281
4.5	Département fédéral des finances	4283
4.5.1	Visite de contrôle auprès de la Division monnaie, économie, marchés financiers de l'Administration fédérale des finances	4283
4.5.2	Placements de la Caisse fédérale de pensions	4284
4.5.3	Justification des déficits inscrits au compte d'actifs du bilan de la Confédération	4285
4.6	Département fédéral de l'économie	4287
4.6.1	Visite de contrôle auprès du centre de prestations Promotion de la place économique du Secrétariat d'État à l'économie	4287
4.6.2	Expo.02	4288
4.6.3	Conséquences financières de l'ESB	4291
4.6.4	Contrôle de rentabilité auprès de la société SAPOMP Wohnbau AG	4293
4.7	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	4294
4.7.1	Visite auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile	4294
4.7.2	Recettes des licences UMTS	4296
4.7.3	Point de la situation sur les travaux d'assainissement de la ligne du Seetal	4298
4.7.4	Rapport final des BLS sur l'aménagement de la deuxième voie au Løtschberg	4299
4.7.5	Coût de la réintroduction du lynx	4300
4.7.6	Demande à l'autorité de surveillance relative au tracé de la route nationale A9	4301
<b>5</b>	<b>Conclusion</b>	<b>4302</b>
	<b>Abréviations</b>	<b>4303</b>

## **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 2001**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2002
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.07.2002
Date	
Data	
Seite	4233-4306
Page	
Pagina	
Ref. No	10 126 443

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.