

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 2006

du 27 février 2007

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

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

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

Nous vous donnons un aperçu des principales affaires traitées en 2006.

27 février 2007 Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:

Le président, Urs Hofmann, conseiller national

Le vice-président, Hans Fünfschilling, député au Conseil des Etats

«Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.»

«La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.»

(Articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789)

Table des matières

Liste des abréviations	3124
1 La haute surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération en 2006	3127
2 Mandat et organisation	3128
2.1 Tâches et compétences	3128
2.2 Composition de la Délégation	3129
2.3 Séances et aperçu des affaires traitées	3129
2.4 Coordination des commissions et des délégations de surveillance	3130
3 Questions fondamentales	3131
3.1 Introduction de la nouvelle loi sur les finances de la Confédération	3131
3.2 Examen du catalogue des tâches de la Confédération	3133
3.3 Monitoring des recettes	3135
3.4 Gouvernance d'entreprise et stratégie du propriétaire	3135
4 Personnel et crédits	3138
4.1 Personnel	3138
4.1.1 Rémunération des cadres des entreprises et établissements de la Confédération	3138
4.1.2 Situation du personnel au sein de l'administration fédérale: conséquences des programmes d'allègement 2003 et 2004, du programme d'abandon de tâches et de la réforme de l'administration, notamment pour PUBLICA	3139
4.1.3 Mise en œuvre de l'Arrangement 2002	3140
4.1.4 Evaluation des fonctions des Tribunaux fédéraux	3142
4.1.5 Régime de la prévoyance professionnelle des personnes liées par mandat à la Confédération	3143
4.1.6 Allocations liées au marché de l'emploi	3144
4.1.7 Résiliation des relations de travail entre le Département fédéral des finances et trois collaborateurs de l'Office fédéral des constructions et de la logistique	3145
4.1.8 Démission du procureur général de la Confédération	3145
4.2 Crédits	3146
4.2.1 Crédit EURO 2008	3146
4.2.2 Autres crédits	3147
5 Autres contrôles effectuées par Département	3149
5.1 Autorités et tribunaux	3149
5.1.1 Séance d'information auprès du Tribunal pénal fédéral, à Bellinzona	3149
5.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)	3152
5.2.1 Visite d'information auprès de la Direction du développement et de la coopération	3152
5.2.2 Expositions universelles de Saragosse et de Shanghai	3155
5.2.3 Principe de rotation des postes au service diplomatique	3157

5.3 Département fédéral de l'intérieur (DFI)	3158
5.3.1 Visite d'information auprès de l'Office fédéral de la culture	3158
5.4 Département fédéral de justice et police (DFJP)	3159
5.4.1 Obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais	3159
5.4.2 Projet d'efficacité	3160
5.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)	3161
5.5.1 Surveillance du projet EURO 2008	3161
5.5.2 POLYCOM	3162
5.5.3 Domaines secrets du DDPS	3164
5.5.4 Visite d'information auprès du DDPS: politique du personnel	3166
5.5.5 armasuisse immobilier: vente d'immeubles devenus inutiles	3169
5.5.6 Allocations versées aux pilotes militaires de carrière	3170
5.6 Département fédéral des finances (DFF)	3171
5.6.1 Visite d'information auprès de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication	3171
5.6.2 Trésorerie fédérale	3172
5.6.3 Régie fédérale des alcools	3173
5.6.4 Modification des recommandations relatives à la présentation des comptes (Swiss GAAP RPC)	3174
5.7 Département fédéral de l'économie (DFE)	3175
5.7.1 Regroupement des laboratoires de haute sécurité	3175
5.7.2 Examen des subventions dans le domaine de l'aide aux investissements dans les régions de montagne	3176
5.7.3 Visite d'information auprès du Secrétariat d'Etat à l'économie	3177
5.7.4 Institut fédéral des hautes études en formation professionnelles	3178
5.7.5 Expo 02	3179
5.8 Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)	3179
5.8.1 Assainissement des sites contaminés	3179
5.8.2 Service des tâches spéciales: amortissement d'une créance d'émoluments	3180
6 Conclusions	3181

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
ALCO	Asset liability management committee
AME	Allocations liées au marché de l'emploi
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commission(s) des finances
CdG	Commission(s) de gestion
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
CGE	Division de la conduite de la guerre électronique
CO	Code des obligations
CPSur	Conférence des présidents des commissions et délégations de surveillance
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DéICdG	Délégation des commissions de gestion
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA
EPF	Ecole polytechnique fédérale
Fedpol	Office fédéral de la police
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
IAS	International Accounting Standards
IFFP	Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle
IPI	Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle
ISPPF	Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle
IVI	Institut de virologie et d'immunoprophylaxie
LCDF	Loi sur le contrôle des finances
LFC	Loi sur les finances de la Confédération
LFPPr	Loi fédérale sur la formation professionnelle
LIM	Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
LMP	Loi fédérale sur les marchés publics

LParl	Loi sur le Parlement
LPE	Loi sur la protection de l'environnement
LPers	Loi sur le personnel de la Confédération
LPP	Loi sur la prévoyance professionnelle
LSCPT	Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
LTf	Loi sur le Tribunal fédéral
MPC	Ministère public de la Confédération
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NMC	Le nouveau modèle comptable
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODM	Office fédéral des migrations
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFC	Ordonnance sur les finances de la Confédération/Office fédéral de la culture
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFE	Office fédéral de l'environnement
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFPER	Office fédéral du personnel
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFSPo	Office fédéral du sport
OJI	Office des juges d'instruction fédéraux
OLOGA	Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
OMP	Ordonnance sur les marchés publics
OPers	Ordonnance sur le personnel de la Confédération
OPRA	Ordonnance régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipée des agents soumis à des rapports de service particuliers
OSEC	Office suisse d'expansion commerciale
OTAS	Ordonnance relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés
PAB 03	Programme d'allègement budgétaire 2003
PAT	Programme d'abandon de tâches
PME	Petite e moyenne entreprises
ProjEff	Projet d'efficacité
RFA	Régie fédérale des alcools
RPC	Recommandations relatives à la présentation des comptes
RS	Recueil systématique (du droit fédéral)
RUAG	Entreprises suisses d'armement
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SG	Secrétariat général
SIPPO	Swiss Import Promotion Programme

SiRück	Obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais
SOFI	Swiss Organisation for Facilitating Investments
SRFA	Service de renseignement des Forces aériennes
SRM	Service de renseignement militaire
SRS	Service de renseignement stratégique

Rapport

1

La haute surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération en 2006

Le compte financier de l'année 2005 s'est soldé par un léger excédent de dépenses de 121 millions de francs au lieu de 1,8 milliard comme cela avait été prévu. Quelques recettes supplémentaires mises à part, ce résultat est essentiellement dû à une réduction des dépenses budgétisées pour un montant de 1,4 milliard de francs. Il ne tient en revanche pas compte des recettes extraordinaires de plus de 8 milliards de francs découlant des ventes d'or de la Banque nationale et d'actions de Swisscom. Le compte financier de l'année 2006 a bouclé avec un excédent de recettes de 2,5 milliards de francs. Ce résultat est substantiellement plus favorable que celui qui avait été budgétisé. En outre, l'année passée, des ventes d'actions Swisscom ont généré des produits extraordinaires pour un montant de 3,2 milliards de francs. Il en résulte une réduction globale de la dette de la Confédération de 130 milliards de francs en 2005 à 124 milliards de francs. Quant au budget 2007, voté par le Parlement le 12 décembre 2006, il prévoit un excédent de recettes de 770 millions de francs au compte de financement.

Cette évolution réjouissante des résultats comptables de la Confédération témoigne des effets des programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004 et des efforts déployés par le Conseil fédéral et l'administration fédérale pour réaliser des économies, notamment dans le cadre du programme d'abandon de tâches. Cette amélioration de la situation financière de la Confédération est également due à la bonne conjoncture économique. La planification financière pour les années 2008 à 2010 annonce encore d'autres excédents de recettes. Toutefois, un affaiblissement conjoncturel à moyen terme et des dépenses supplémentaires potentielles constituent des risques de détérioration pour les finances fédérales.

Malgré la bonne situation actuelle des finances fédérales, la Délégation des finances a, comme à l'accoutumée, exercé une surveillance concomitante critique sur l'ensemble des finances de la Confédération. Elle a traqué avec obstination tout signe d'inefficacité ou de prodigalité de l'administration et, chaque fois que cela s'avérait nécessaire, a exigé des solutions plus économiques ou la mise en place de procédures simplifiées. Grâce à ses connaissances approfondies des processus internes de l'administration et compte tenu de ses pouvoirs de haute surveillance concomitante, elle peut souvent infléchir, pendant qu'il en est encore temps, le cours d'affaires mal gérées. Par ses travaux d'audit et de révision, le Contrôle fédéral des finances (CDF) lui apporte à cet égard un appui précieux. La Délégation des finances a pu donner son aval à une grande partie des affaires concernant le personnel et les crédits supplémentaires soumis à son approbation, étant donné que les demandes correspondantes tenaient compte dans une large mesure des exigences strictes qu'elle avait formulées au cours de ces dernières années.

A l'issue de chacune de ses séances ordinaires, la Délégation des finances présente aux commissions des finances (CdF) un rapport oral sur les principales affaires qu'elle traite. Au besoin, les CdF peuvent se baser sur l'analyse des décisions du Conseil fédéral effectuée par la Délégation des finances, lors de la rédaction des co-rapports sur des projets d'actes qui engendrent des conséquences financières

importantes pour la Confédération (art. 50, al. 2, loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10).

En raison de ses droits à l'information et de regard étendus, la Délégation des finances a souvent connaissance d'affaires et de dossiers qu'il est indispensable de traiter de manière confidentielle. Ne serait-ce déjà que par sa taille restreinte, elle offre toutes les garanties nécessaires à cet égard. Souvent, l'administration l'informe donc ouvertement sur les difficultés rencontrées dans la gestion de certains dossiers. Pour assurer le maintien de ces rapports de confiance, la Délégation des finances fait preuve d'une grande retenue dans la divulgation de ses constatations et ne les fait paraître que lorsqu'un intérêt public prépondérant le justifie en raison de la portée et des implications politiques de l'affaire.

2 Mandat et organisation

2.1 Tâches et compétences

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

Ainsi, la Délégation des finances examine et surveille l'ensemble des finances de la Confédération (art. 51, al. 2, LParl). Elle fait rapport aux commissions des finances et leur soumet des propositions (art. 51, al. 4, LParl).

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

En application de l'art. 14, al. 1, de la loi sur le contrôle des finances (LCDF; RS 614.0), elle reçoit tous les rapports et tous les documents relatifs à la surveillance exercée par le Contrôle fédéral des finances.

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

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

Elle est chargée d'approuver, au nom et pour le compte du Parlement, des crédits de charges urgents, appelés crédits supplémentaires avec avance ordinaire et des crédits d'engagement urgents, en vertu des art. 34, al. 1, et 28, al. 1, de la loi sur les finances de la Confédération du 7 octobre 2005 (LFC; RS 611.0).

En outre, certaines mesures relatives au traitement des cadres supérieurs de la Confédération dès la classe 32 exigent l'assentiment de la Délégation des finances, conformément à une convention passée avec le Conseil fédéral en 2002.

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

2.2

Composition de la Délégation

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

Composition de la Délégation des finances

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

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

2.3

Séances et aperçu des affaires traitées

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a tenu six séances ordinaires, chaque séance durant de un à deux jours. En outre, elle s'est réunie à cinq reprises à l'occasion des sessions parlementaires pour des entretiens ou des séances extraordinaires consacrées essentiellement à l'examen de dossiers urgents. Elle a également rencontré la Délégation des commissions de gestion, en vue de coordonner les travaux relatifs à la haute surveillance sur les projets secrets. Enfin, les trois sections de la Délégation des finances ont procédé au total à sept visites d'information ou de contrôle. Le tableau 1 fournit un aperçu du nombre d'affaires traitées.

Tableau 1

Comparaison d'une année à l'autre des affaires traitées (2005 et 2006)

	2005 Nombre	en millions de francs	2006 Nombre	en millions de francs
Propositions de rémunération de fonctionnaires supérieurs (conformément à l'Arrangement 2002)	24	—	20	—
Demandes de crédits de paiement avec avance ordinaire				
– total	6	41,7	13	308
– approuvées	6	41,7	12	306
– rejetées	—	0	1	2
Demandes de crédits additionnels				
– total	—	—	4	204
– approuvées	—	—	3	18
– rejetées	—	—	1	186
Rapports de révision et d'inspection du Contrôle fédéral des finances	145	—	154	—
Décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière	133	—	136	—

2.4 Coordination des commissions et des délégations de surveillance

Alors que les dix commissions parlementaires dites législatives ont pour tâche d'exercer leur action légale formatrice chacune dans un domaine bien défini comme la sécurité, les institutions sociales, l'économie, l'environnement ou la formation et la recherche, les commissions et les délégations dites de contrôle accomplissent leurs activités de haute surveillance sur l'ensemble des tâches du Conseil fédéral et de l'administration. Leur travail revêt dès lors un caractère universel.

Etant donné la complexité grandissante des activités des pouvoirs publics et du fait que la ligne de partage entre finance et gestion n'est pas hermétique, les organes parlementaires de la haute surveillance doivent coordonner de plus en plus étroitement leur action dans le temps et dans la matière. Cette coordination est assurée à divers niveaux et selon des formes variées.

Dans leur rapport annuel 2006 (07.004), ch. 2.5, les commissions de gestion (CdG) et leur délégation ont fait état de la coordination qu'elles entretiennent notamment avec les commissions et la délégation des finances. Nous vous renvoyons à ce rapport, qui fournit des informations sur les activités communes ou coordonnées des organes de la haute surveillance.

La Délégation des finances constate qu'au cours de l'exercice, la collaboration s'est révélée fructueuse. La Conférence des présidents des commissions et délégations de surveillance (CPSur) a siégé à deux reprises, en juin et en décembre 2006, pour traiter du rapport du Conseil fédéral sur la politique du personnel, pour donner au Contrôle fédéral des finances, avec l'accord de celui-ci, le mandat de réaliser une évaluation des affaires compensatoires dans le domaine de l'armement à l'attention de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national et enfin, pour coordonner les programmes des organes de contrôle.

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

La Délégation des finances et la Délégation des commissions de gestion ont intensifié leurs relations en ce sens qu'elles ont entrepris de coordonner plus étroitement leurs activités dans le domaine des projets secrets (voir ci-après ch. 5.5.3).

La coordination avec la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) est garantie par le fait que le secrétariat de cet organe fait partie du secrétariat des commissions et de la Délégation des finances. La DSN établit son propre rapport, qui est adressé aux commissions de contrôle et à la Délégation des finances ainsi qu'aux commissions des transports et des télécommunications.

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

3 Questions fondamentales

3.1 Introduction de la nouvelle loi sur les finances de la Confédération

Le 7 octobre 2005, le Parlement a adopté la nouvelle loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0), laquelle consacre l'introduction du nouveau modèle comptable (NMC), à la préparation duquel les commissions des finances (CdF) et la Délégation des finances ont étroitement collaboré. Ce sont d'ailleurs les CdF qui ont été appelées à préparer le projet pour le présenter au Parlement. La LFC a été mise en vigueur le 1^{er} mai 2006 et a été complétée par son ordonnance (OFC; RS 611.01), qui a été soumise aux CdF pour consultation. Il y a lieu de préciser que les CdF ont consacré une partie de leur séminaire annuel de politique financière au NMC, dans la perspective de l'introduction de celui-ci pour le budget de la Confédération 2007.

Pour sa part, dès l'adoption de la LFC, la Délégation des finances a examiné, pratiquement à chacune de ses séances ordinaires, divers aspects de cette loi. Elle a suivi la mise en œuvre du NMC et les migrations des données financières que cela implique, en s'informant auprès de l'Administration fédérale des finances (AFF) des risques et du calendrier de réalisation particulièrement complexe de ce modèle, puis en discutant avec le chef du Département fédéral des finances (DFF), auquel elle a transmis des recommandations. Son attention a été plus particulièrement retenue par

l'imputation, avec incidences financières, des prestations entre les offices (mise à disposition de locaux, prestations TIC, etc.) destinée à améliorer la transparence des coûts des unités administratives et par la standardisation des processus financiers et des systèmes de contrôle.

La mise en vigueur de deux dispositions de la LFC a été différée. Par ailleurs, un article de l'OFC n'a pu entrer en force qu'après son approbation par la Délégation des finances.

Ainsi, l'art. 55 LFC concernant le compte consolidé, a été retardé, comme indiqué dans le message (04.079) sur la nouvelle LFC. En effet, le manque de ressources, l'examen de diverses questions dont la solution était délicate (périmètre de consolidation) et la détermination de la portée de la consolidation exigeaient que la présentation du compte consolidé soit préparée de façon à éviter tous les risques liés au projet. En fait, le compte consolidé de la Confédération sera soumis aux Commissions des finances puis au Parlement la première fois, pour l'année 2008. Ce délai de mise en œuvre doit être considéré actuellement comme une entreprise très ambitieuse.

De même l'art. 41 LFC concernant les activités commerciales de l'administration dispose que *«les unités administratives ne peuvent fournir des prestations commerciales à des tiers, que si une loi les y autorise»*. Or certaines unités administratives, de plus en plus nombreuses, offrent des prestations commerciales. Dès lors, avant de mettre en force cet article, il convient d'identifier quelles sont les prestations commerciales fournies sans base légale suffisante, puis de remédier à ces lacunes ou de renoncer à fournir lesdites prestations. La Délégation des finances s'est penchée plus particulièrement sur les offices du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et du Département fédéral de l'économie (DFE). Elle a relevé quelque quarante différentes prestations totalisant en 2005 un chiffre d'affaires de 24 millions de francs. Les unités administratives intéressées ont été invitées à se mettre en ordre avec la LFC, de façon que l'art. 41 précité puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

Enfin, l'art. 54, al. 2, de la LFC, concernant les fonds de tiers et les cofinancements, dispose que

«la procédure et les conditions régissant la conclusion de mandats de recherche de développement ou de contrats de coopération sont réglées par le Conseil fédéral. Elles sont soumises à l'approbation de la Délégation des finances, qui consulte préalablement le Contrôle fédéral des finances».

Le Conseil fédéral a réglé les questions de la procédure et des conditions concernant les fonds des tiers et les cofinancements dans l'art. 63 de l'OFC. Cet article a la teneur suivante:

- 1 *Les unités administratives qui veulent inscrire au bilan des prestations financières de tiers hors du compte de résultats ont besoin à cet effet d'une autorisation de l'Administration des finances.*
- 2 *L'autorisation est donnée:*
 - a. *si la prestation du tiers:*
 1. *se fonde sur un mandat de recherche et de développement ou sur un contrat de coopération et*
 2. *ne représente pas une contrepartie à des prestations fournies à titre onéreux par l'administration;*

- b. *si le mandat ou le contrat décrit clairement le but ou l'activité commune et le délimite aussi bien matériellement que temporellement;*
- c. *et s'il appert que le tiers fait dépendre sa prestation d'une inscription hors du compte de résultats.*

Il y a lieu de relever que les ressources résultant des fonds de tiers et des cofinancements sont à la disposition des unités administratives concernées en plus des crédits accordés par la voie du budget. La comptabilisation ne se fait dès lors pas par le biais du compte de résultats mais directement par des comptes du bilan; ainsi, les fonds de tiers et les cofinancements ne sont pas soumis à la procédure d'autorisation des crédits. Comme il s'agit d'une dérogation au principe d'universalité il convient que cet instrument soit utilisé avec prudence. C'est pourquoi l'inscription au budget doit constituer la règle également en ce qui concerne les prestations de tiers.

Quant à l'autorisation donnée par l'AFF, elle vise à garantir une application uniforme de cet instrument et à offrir en tout temps la transparence voulue.

A fin août 2006, après avoir consulté le CDF, la Délégation des finances a approuvé l'art. 63 OFC qui a pu être mis en vigueur rétroactivement au 1^{er} mai 2006.

La Délégation des finances suivra les activités des unités administratives concernant les prestations commerciales de l'art. 41 LFC. Elle devra également examiner la mise en œuvre des systèmes informatiques et de contrôle dans le nouveau modèle comptable. Elle en vérifiera l'efficacité, en collaboration avec le CDF.

3.2 Examen du catalogue des tâches de la Confédération

Fin août 2005, le Conseil fédéral a décidé de procéder à un examen systématique de toutes les tâches et prestations de l'Etat sur la base d'un catalogue exhaustif des tâches assumées par la Confédération comportant 18 groupes rassemblant 40 tâches au total. Le Conseil fédéral avait prévu de discuter au cours du second semestre 2006 – soit à l'issue de la phase de génération et de sélection des idées – des premiers résultats de l'examen avec les milieux intéressés tels que les cantons, les partis ou les partenaires sociaux.

Avant les deux séances spéciales que le Conseil fédéral a consacrées à cet objet, la Délégation des finances en a discuté avec le chef du DFF lors de sa troisième séance ordinaire de 2006. A cette occasion, la délégation a pris acte du fait que la démarche méthodologique initialement choisie avait subi un certain nombre de modifications. Le Conseil fédéral avait en effet décidé de renoncer à aborder immédiatement la question de l'adéquation des tâches et prestations de la Confédération. Il a introduit une étape intermédiaire consistant à fixer préalablement un taux de croissance général du budget pour les sept années à venir devant servir de base à la définition des objectifs pour les différents groupes de tâche. Le département concerné a soumis les trois scénarios de croissance suivants au Conseil fédéral: «croissance inchangée», «stabilisation en termes nominaux» et «stabilisation en termes réels».

Lors de sa quatrième séance ordinaire, la Délégation des finances s'est renseignée sur le déroulement et l'issue des deux séances spéciales du Conseil fédéral. Elle a pris acte du fait que, dans le cadre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral part du principe d'une augmentation des dépenses de 3 % par an durant la période 2008 à 2015 et cela, en tenant compte de l'augmentation du volume des besoins financiers des assurances sociales. En choisissant le scénario initial «stabilisation en termes réels», le Conseil fédéral a fixé à 8,5 milliards de francs la réduction des dépenses à atteindre au moyen du réexamen des tâches. Les départements ont ensuite été invités à appliquer les objectifs fixés en matière de croissance aux 18 groupes de tâches en fonction de cette décision de principe et à remettre leurs conclusions au Conseil fédéral en vue de sa deuxième séance spéciale. Lors du premier retour d'informations des départements vers la mi-mai, il est apparu que l'objectif des 8,5 milliards de francs avait été manqué de quelque 7,4 milliards. Début juillet, à l'issue de sa seconde séance spéciale, le Conseil fédéral a défini les taux de croissance moyens annuels et les objectifs correspondants en termes de dépenses jusqu'en 2015 pour 16 des 18 groupes de tâches. Parallèlement, les départements compétents ont été chargés d'effectuer l'analyse du catalogue de prestations sur la base de ces informations et de présenter les mesures d'abandon et de réforme qui en découlent dans le courant de l'automne 2006.

Les deux groupes de tâches exclus sont les domaines finances et impôts et prévoyance sociale. Le domaine finances et impôts a été exclu parce qu'il comporte essentiellement des tâches qui échappent au contrôle de la Confédération. La prévoyance sociale constitue le domaine le plus absorbant. En effet, selon les taux de croissance fixés comme objectifs par le Conseil fédéral, les 16 domaines de tâches inclus contribuent par trois milliards à peine à l'objectif des huit milliards de francs; la prévoyance sociale absorbe une part résiduelle de plus de cinq milliards. C'est donc dans ce domaine que sont attendues les économies de loin les plus élevées. Le Conseil fédéral a donc décidé d'appliquer une autre procédure à ce domaine. A ce sujet, le DFI a été chargé de présenter des mesures d'allégement budgétaire structurelles à une délégation du Conseil fédéral placée sous la direction du président de la Confédération. Ces mesures ne seront soumises au collège gouvernemental qu'à l'issue des travaux de la délégation du Conseil fédéral, mais en même temps que celles concernant les autres groupes de tâches.

Au cours de sa première séance ordinaire de 2007, la Délégation des finances a discuté avec le chef du DFF des décisions que le Conseil fédéral avait prises lors de ses séances des 21 novembre et 21 décembre 2006. Elle a constaté que le volume d'économies représenté par les mesures d'abandon et de réforme des départements n'atteint que 1,7 milliard de francs, manquant de nouveau largement l'objectif défini par le Conseil fédéral. Ce dernier s'est finalement résolu à imputer proportionnellement les économies résultant de l'examen des tâches prises en compte par le plan financier 2008 à 2010 (soit 700 millions de francs pour 2008 et 950 millions de francs pour 2009) aux divers départements, laissant à leur libre appréciation le choix de réaliser les économies correspondantes dans le cadre d'un réexamen effectif des tâches ou en procédant à des coupes budgétaires classiques.

La Délégation des finances constate que le Conseil fédéral a modifié la démarche méthodologique initiale à répétées reprises, raison pour laquelle le calendrier du projet n'a pas pu être respecté en 2006. Elle invite le Conseil fédéral à

mettre en œuvre le projet de réexamen des tâches conformément à l'idée de départ. Elle estime que la poursuite du projet au moyen de coupes budgétaires ne permettra pas d'atteindre les objectifs fixés.

3.3 Monitoring des recettes

Le rapport annuel 2005 de la Délégation des finances informait les Chambres fédérales au sujet de ce nouvel instrument de surveillance et de pilotage, créé à sa demande par le DFF, pour suivre l'évolution des prévisions des recettes. Au cours de l'exercice écoulé, la Délégation des finances a reçu, régulièrement et dans les délais prévus, les états du monitoring des recettes. En outre, le calcul approximatif du résultat prévisible de l'exercice au 30 juin et au 30 septembre tel qu'il a été introduit par la révision de la loi sur les finances de la Confédération, en faveur des CdF, a été effectué pour la première fois en 2006.

La Délégation des finances a pu se pencher sur le premier état du monitoring des recettes lors de sa quatrième séance ordinaire. Son examen lui a permis de constater une évolution réjouissante des recettes, à telle enseigne que, si la tendance se maintenait, on pourrait s'attendre à un important excédent de recettes pour l'exercice 2006.

A diverses reprises, la Délégation des finances a discuté les résultats fournis par le monitoring des recettes avec le chef du DFF, afin d'en tirer les conséquences à moyen et long termes. Elle utilisera cet instrument de pilotage et de surveillance pour scruter l'évolution des finances à court et moyen termes, afin de pouvoir prendre en compte aussi rapidement que possible les changements imprévisibles dans le secteur des recettes.

3.4 Gouvernance d'entreprise et stratégie du propriétaire

La Délégation des finances se préoccupe depuis de nombreuses années des conditions et des exigences du gouvernement d'entreprise et de la stratégie du propriétaire, que doit exercer le Conseil fédéral sur les entreprises proches de la Confédération. C'est ainsi qu'à l'instigation des commissions de contrôle et de la Délégation des finances, le Département fédéral des finances (DFF) a lancé un projet pour définir la politique de la Confédération en la matière, projet sur lequel la Délégation des finances s'est exprimée dans son rapport d'activité 2005 (ch. 3.4.). Elle a décidé de suivre le projet et d'en approfondir certains aspects.

Au cours de l'exercice, la Section 1 de la Délégation des finances a été chargée d'évaluer la stratégie du propriétaire, que doit exercer le Conseil fédéral sur les entreprises proches de la Confédération. La section 1 a ciblé ses analyses plus particulièrement sur les entreprises soumises à la surveillance du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), lors d'une visite de contrôle du 18 août 2006 auprès du secrétariat général (SG) de ce département. Elle a mené ses auditions également avec des représentants de l'Administration fédérale des finances (AFF).

La gouvernance d'entreprise du secteur public doit satisfaire principalement aux deux exigences suivantes:

- Garantir que l'entreprise exécute le mandat public qui lui est confié conformément à la volonté des organes politiques.
- Assurer que l'entreprise travaille avec efficacité et reste concurrentielle.

Dans cette perspective, le rôle du propriétaire, qui est exercé par le Conseil fédéral, consiste à définir le mandat politique au niveau stratégique et à exercer un controlling sur l'entreprise.

Le SG DETEC et l'AFF mettent en œuvre la stratégie du propriétaire. Le SG DETEC est chargé principalement de l'examen de l'accomplissement des tâches, de la définition des objectifs stratégiques et des propositions concernant la composition des conseils d'administration, alors que l'AFF se concentre sur les aspects relatifs aux caisses de pensions et aux finances, tels que la vente d'actions de Swisscom.

Cette solution décentralisée est conforme aux directives de l'OCDE en la matière. Elle est plus judicieuse et économique qu'un controlling centralisé tel qu'on le rencontre dans certains pays voisins.

Il appartient à deux petites équipes d'état-major, représentant trois postes dans le GS DETEC et deux postes à l'AFF, de suivre les affaires courantes et de préparer les questions relatives à chaque entreprise. La collaboration entre les deux équipes est très étroite.

Pour mettre en œuvre sa politique du propriétaire, la Confédération dispose légalement des trois instruments suivants:

1. Définition des objectifs stratégiques: les objectifs portent, pour l'essentiel, sur les orientations stratégiques en matière de chiffres d'affaires, de parts de marché et de finances; ils portent également sur des directives en matière de politique du personnel ainsi que de coopération et de participations. Ces objectifs sont donnés pour 4 ans, mais sont ensuite examinés chaque année, à l'aide de chiffres indicateurs.
2. Election des membres du conseil d'administration: le Conseil fédéral nomme directement les membres du conseil d'administration ou les fait élire par l'assemblée générale. Il peut également les révoquer. Le conseil d'administration assume la responsabilité entière de l'entreprise à l'égard du propriétaire. Il convient de relever que depuis 1998 la taille des conseils d'administration a été considérablement réduite. Ceux-ci ont été dotés d'une présidence forte et indépendante de la direction de l'entreprise. Seuls Swisscom et Skyguide comptent encore des représentants de la Confédération au sein de leurs conseils d'administration respectifs, représentants auxquels le Conseil fédéral donne ses instructions, dans le cas de Swisscom.
3. Approbation des comptes et du rapport de gestion: l'approbation des comptes et du rapport de gestion par le Conseil fédéral constitue une décharge donnée au conseil d'administration pour sa gestion. Elle intervient après examen de la réalisation des objectifs fixés.

Le controlling exercé par le propriétaire obéit à une procédure bien rôdée. Au premier trimestre de chaque année, en même temps que le rapport de gestion, le conseil d'administration remet au DETEC et à l'AFF (et pour Skyguide au DETEC, au DDPS et à l'AFF), un rapport sur le degré de réalisation des objectifs stratégiques, à

l'aide des indicateurs donnés, qui portent notamment sur le chiffre d'affaires, la part de marché, l'EBIT, le cash flow, la part des fonds propres ou la satisfaction de la clientèle et du personnel. Ces indicateurs servent de système d'alerte précoce. Au besoin, le conseil d'administration propose des modifications des objectifs.

Le SG DETEC et l'AFF analysent ce document puis en discutent point par point avec une délégation du conseil d'administration, le directeur général et le chef du département. Sur cette base, les deux départements adressent au Conseil fédéral leurs conclusions sur le degré de réalisation des objectifs, en proposant l'acceptation ou le refus du rapport de gestion et des comptes de l'entreprise. Le Conseil fédéral approuve ce rapport et le transmet, avec le rapport de gestion et les comptes, aux commissions de surveillance, lesquelles examinent si le Conseil fédéral a satisfait aux exigences de son rôle de propriétaire. Enfin ce rapport est traité en juin par le Parlement.

Sur un plan pratique, la collaboration entre les entreprises et les organes chargés de controlling est plus fréquente encore. En effet, le SG DETEC et le Directeur de l'AFF rencontrent quatre à six fois par année des délégués des conseils d'administration des entreprises. Dans le cas de Swisscom, ils rencontrent aussi le représentant de la Confédération même avant chaque séance du conseil d'administration.

Le second volet des discussions de la section 1 avec les organes administratifs de la surveillance a porté sur le rapport, alors en préparation, sur le gouvernement d'entreprise appelé depuis lors rapport sur l'externalisation de la gestion des tâches de la Confédération. En effet, pour faire suite, entre autres, à trois interventions des deux Commissions de surveillance, le Conseil fédéral a décidé d'établir un rapport sur la création de critères applicables à l'externalisation des tâches de la Confédération et à l'uniformisation dans la gestion des entités qui serait chargées de ces tâches. Le rapport annoncé, qui a été préparé par l'AFF après consultation des départements, donne une typologie idéale des tâches (tâches ministérielles, prestations à caractère monopolistique, tâches de surveillance de l'économie et de la sécurité ainsi que prestations fournies sur le marché). Il expose ensuite 28 principes directeurs portant sur huit aspects de la gestion des entités devenues autonomes (forme juridique, organes, représentants de la Confédération, responsabilités, compétences particulières, objectifs stratégiques, contrôle et haute surveillance, finances et impôts.)

Enfin le rapport représente la répartition des rôles sur les entreprises devenues autonomes, entre le Parlement (bases légales et haute surveillance), le Conseil fédéral (fonction du propriétaire), l'AFF et le département concerné (préparation et coordination) ou le Département seul pour les petites entités de type Institut de la propriété intellectuelle (IPI).

Il y a lieu de relever que le rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation de la gestion des tâches de la Confédération (06.072) a été adressé le 13 septembre 2006 aux Chambres fédérales. Les Bureaux des Conseils l'ont attribué pour examen préalable aux commissions des finances et aux commissions de gestion.

La Délégation des finances constate notamment que l'exercice de la stratégie du propriétaire est rendu plus difficile par les conflits entre les intérêts du propriétaire et les tâches des organes régulateurs. De même le Conseil fédéral doit constamment maintenir un équilibre entre les mandats ainsi que la volonté des autorités politiques et les exigences d'une gestion économique et efficace de l'entreprise. Les commissions de surveillance devront être attentives au respect de cette adéquation lors de

leurs délibérations sur le rapport du Conseil fédéral. C'est pourquoi la Délégation des finances leur a transmis ses conclusions.

4 Personnel et crédits

4.1 Personnel

4.1.1 Rémunération des cadres des entreprises et établissements de la Confédération

La loi fédérale sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles et l'ordonnance sur les salaires des cadres sont en vigueur depuis le 1^{er} février 2004. L'ordonnance fixe les règles applicables aux entreprises soumises à la loi sur le personnel de la Confédération (LPers), y compris à celles soumises à la LPers en qualité d'unités administratives décentralisées. Elle s'applique également aux entreprises soumises à des lois spéciales qui comportent un renvoi à la LPers. La loi s'applique aussi aux entreprises de droit privé dans lesquelles la Confédération détient une participation majoritaire. L'ordonnance sur les salaires des cadres s'applique par analogie à ces entreprises. En vertu de cette ordonnance, les entreprises et les établissements de la Confédération sont tenus de rendre compte des rémunérations versées aux cadres du plus haut niveau hiérarchique et aux organes de direction ainsi que des autres conditions contractuellement convenues avec eux.

Dans son rapport d'activité pour l'année 2004 (ch. 4.1.4), la Délégation des finances a déjà mentionné la mise en œuvre de la loi fédérale sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles et de l'ordonnance sur les salaires des cadres. Après avoir pris connaissance du premier rapport du DFF relatif à l'exercice 2004, la Délégation des finances a proposé diverses améliorations. Elle a notamment exigé le détail de certaines composantes salariales de membres de conseils d'administration et de directions. Les données relatives aux prestations de l'employeur en matière de prévoyance professionnelle étaient imprécises en ce qui concerne certaines entreprises comme la Suva, l'Institut de la propriété intellectuelle, les CFF ou la Poste. La délégation a donc prié le Conseil fédéral de compléter en conséquence le rapport relatif à l'exercice 2005. Elle lui a en outre recommandé d'harmoniser les salaires, en tenant compte du marché propre à chaque entreprise ou institution, dans le cadre de la stratégie du propriétaire exercée par la Confédération.

Dans sa réponse du 4 septembre 2006, le DETEC souligne que le rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise du 13 septembre 2006) tient déjà compte du point de vue de la Délégation des finances. Ce rapport sera traité en 2007 par les commissions parlementaires de surveillance (voir à ce sujet le ch. 3.4 ci-dessus).

Le Conseil fédéral a publié le rapport sur les salaires des cadres pour l'exercice 2005 le 26 octobre 2006. Ce rapport tient compte des propositions de la Délégation des finances. Il contient notamment des données détaillées sur les prestations versées aux membres des conseils d'administration et des directions des 23 plus importantes entreprises de la Confédération. Le Conseil fédéral a indiqué qu'il examinerait l'opportunité d'une adaptation de l'ordonnance sur les salaires des cadres, dans le but de réduire les salaires de base et de lier les parts de salaire variables à la réalisation des objectifs fixés. Les travaux correspondants seront effectués dans le cadre de la réforme de l'administration et de la mise en œuvre du rapport sur le gouvernement

d'entreprise. A cet égard, il est intéressant de relever que certains départements sont intervenus en 2005 déjà afin que les salaires des cadres de certaines entreprises soient adaptés aux résultats d'exploitation en baisse (RUAG, la Poste, CFF).

Lors de l'examen de ce dernier rapport sur les rémunérations des cadres, la Délégation des finances a également constaté que dans la plupart des cas, les tableaux détaillés de chaque entreprise ne fournissaient pas d'indication sur les coûts et les prestations de prévoyance sociale. Elle a demandé au chef du DFF d'exiger que les entreprises proches de la Confédération complètent désormais leurs informations, en donnant également les indications à ce sujet.

Le rapport annuel sur les rémunérations des cadres des entreprises proches de la Confédération constituent une source d'information précieuse pour la haute surveillance financière, ne fût-ce que pour endiguer tout excès dans les salaires et autres avantages accordés aux cadres dirigeants des entreprises. C'est dans cet esprit que ce rapport fera chaque année l'objet d'un examen attentif de la Délégation des finances.

4.1.2 Situation du personnel au sein de l'administration fédérale: conséquences des programmes d'allègement 2003 et 2004, du programme d'abandon de tâches et de la réforme de l'administration, notamment pour PUBLICA

Fin 2005, la Délégation des finances a demandé à l'Office fédéral du personnel (OFPER) de lui soumettre un rapport détaillé sur les effets de divers projets relatifs au personnel de l'administration, dans la perspective du budget 2006, du plan financier 2007–2009 ainsi que sur l'évolution des effectifs, la situation juridique du personnel et les départs à la retraite anticipée. La Délégation des finances a pris acte de la suppression de quelque 4000 postes, dont 2500 au Département de la défense, de la protection, de la population et du sport (DDPS), d'ici à 2009, en profitant dans une grande mesure des départs naturels. Jusqu'ici, l'ordonnance dite «réorganisation offrant des perspectives au personnel» a permis de trouver des solutions pour près de 500 agents (dans la plupart des cas en leur trouvant un nouvel emploi au service de la Confédération). En 2003 et en 2004, le DDPS a consacré 50 millions de francs par an pour les départs à la retraite et a prévu d'y consacrer 65 millions de francs par an en 2006 et 2007.

La Délégation des finances a discuté de manière approfondie de l'impact des réductions de personnel sur les comptes de PUBLICA à la lumière du passage au système de la primauté des cotisations. Au cours des années 2003 et 2004 déjà, environ 500 collaborateurs ont fait valoir leur droit à la retraite anticipée. En 2004, ces départs ont coûté 68 millions de francs à PUBLICA. La provision d'un montant de 200 millions de francs constituée par PUBLICA en 2003 a permis de couvrir ce montant. Au cours des années 2006/2007, les agents nés en 1945 et avant qui comptent suffisamment d'années de cotisation pourront partir à la retraite et bénéficier d'une rente intégrale et ceux nés en 1946 et 1947 d'une rente quasiment intégrale. On peut partir du principe qu'environ 50 à 90 % des 2100 agents concernés feront valoir leur droit à une retraite anticipée. Pour PUBLICA, ces 1100 à 1500 départs avant terme vont entraîner des coûts de l'ordre de 190 à 260 millions de francs.

Fin février 2006, la Délégation des finances a, dans un communiqué de presse, indiqué qu'elle estimait insuffisante la provision de 200 millions de francs constituée par PUBLICA en prévision des retraites anticipées. Elle a proposé d'augmenter ce montant. Le 17 mai 2006, le Conseil fédéral a décidé d'affecter 151,9 millions de francs à l'augmentation de la provision pour pertes à la suite de retraites anticipées, somme prélevée sur le revenu de la fortune de PUBLICA généré au cours de l'exercice 2005 (environ 1766 millions de francs).

La Délégation des finances s'est également penchée sur la perte de savoir-faire et d'expérience due à un grand nombre de départs à la retraite sur une période aussi brève. Dans le cas le plus défavorable, la Confédération perdrait environ 2000 agents âgés de 58 à 60 ans. Abstraction faite des restructurations de toute manière en cours, ces départs concernent encore environ 1100 employés, dont un tiers de cadres selon les estimations. On soulignera toutefois que, pour la Confédération, ces départs permettent également de rajeunir l'effectif et d'accélérer le changement de culture de l'administration. En effet la perspective de la mise en œuvre du nouveau modèle comptable de la Confédération et de la prise en compte de plus en plus fréquente de principes issus de la gestion d'entreprise constituent des défis non négligeables. La Délégation des finances a toutefois exigé du DFF qu'il voue l'attention nécessaire à cette question et examine quelles mesures incitatives pourraient dissuader un grand nombre d'agents des tranches d'âges concernées à prendre leur retraite anticipée. Le Conseil fédéral a prévu des mesures à cet effet.

La Délégation des finances prend acte de la décision du Conseil fédéral qui, en augmentant la provision pour pertes à la suite de retraites anticipées, a répondu à l'une de ses requêtes. Elle continuera de suivre de près les effets des réductions de personnel sur les comptes de PUBLICA ainsi que la mise en œuvre des mesures destinées à la conservation du savoir-faire et de l'expérience au sein de l'administration fédérale.

4.1.3 Mise en œuvre de l'Arrangement 2002

L'arrangement du 26 novembre 2002 conclu entre la Délégation des finances et le Conseil fédéral a pour objet la haute surveillance et le compte rendu sur la politique du personnel de la Confédération et des entreprises proches de celle-là. Aux termes de cet arrangement, certaines mesures en matière de personnel ne peuvent être appliquées qu'avec l'accord de la Délégation des finances. Ainsi, son assentiment est requis pour la création de nouveaux postes dans les classes de salaire 32 ou plus élevées, ainsi que pour des allocations spéciales ou liées au marché de l'emploi. Il en va de même pour ce qui concerne le versement d'indemnités lors de la résiliation du contrat de travail dans des fonctions déterminées de cadres supérieurs.

Les mesures ci-dessus s'appliquent aux unités administratives centralisées et décentralisées de l'administration fédérale, y compris les unités soumises à la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB), au sens de l'art. 6 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1), le domaine des EPF (sans les profes-

seurs), Swissmedic, l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI) et la caisse de pensions PUBLICA.

Au cours de la période sous revue, la Délégation des finances a été appelée à se prononcer sur 20 affaires concernant le personnel. Elle a approuvé toutes les propositions, non sans limiter dans certains cas les demandes de relèvement qui lui ont été soumises (voir ci-après ch. 4.1.4). Dans d'autres cas, elle n'a donné son assentiment qu'après avoir demandé des compléments d'information ou s'être entretenue avec le chef du département intéressé.

Outre la surveillance financière concomitante, la Délégation des finances exerce une haute surveillance subséquente. Ainsi, au printemps, le Conseil fédéral présente à la Délégation des finances un rapport sur les mesures qu'il a prises en matière de personnel durant l'année écoulée. Ce rapport renseigne l'organe de surveillance sur l'évolution des chiffres clefs de la politique du personnel concernant les primes de fonction, les allocations spéciales ou les primes de reconnaissance. En outre la Délégation des finances est informée sur les occupations accessoires et sur les cas d'obligation de restitution de revenu à la Caisse fédérale.

Le rapport pour l'année civile 2005 porte sur 985 cadres supérieurs de l'administration fédérale, des services du Parlement et des tribunaux fédéraux, il concerne les classes de salaire 30 à 38, représentant 2,7 % de l'effectif total du personnel. Dans le compte rendu 2005, dont elle a pris connaissance au printemps 2006, la Délégation des finances a reçu, entre autres, les statistiques suivantes:

- 24 cadres supérieurs ont été mis à la retraite anticipée, dont 16 travaillaient au DDPS, sept faisaient partie du personnel transférable DFAE et un a été touché par des restructurations; les frais découlant de cette mesure se montent à environ 11,4 millions de francs.
- Neuf postes ont été modifiés en fonctions de sous-directeurs.
- Les mesures salariales pour les personnes en phase d'avancement professionnel ont généré des coûts de 1,8 million de francs.
- Les 546 primes et allocations versées à divers titres ont entraîné des coûts de 3,4 millions de francs. Il s'agit de primes de fonction (art. 46 OPers), de primes de prestations (art. 47 OPers), d'allocations spéciales (art. 48 OPers), de primes de reconnaissance (art. 49 OPers) et de primes liées au marché de l'emploi (art. 50 OPers).
- Quatre indemnités de départ (art. 78 et 79 OPers) ont été versées en 2005. Globalement elles ont généré des coûts d'environ 500 000 francs.
- 51 cadres supérieurs exercent une activité accessoire; 24 représentent la Confédération dans des conseils d'administration ou organes analogues, trois d'entre eux sont soumis à l'obligation de remettre à la caisse fédérale leur revenu ainsi acquis, pour une somme de 40 000 francs, en vertu de l'art. 92 OPers.

D'une manière générale, la politique suivie à l'égard des cadres supérieurs n'entraîne pas d'augmentation notable des coûts. En effet, par rapport à 2004, les frais des retraites anticipées ont diminué de 4,9 millions de francs à 11,4 millions de francs. En revanche et à titre d'exemple, la somme des primes et allocations de toute sorte a augmenté de 500 000 francs, entraînant des coûts pour 3,4 millions de francs.

La Délégation des finances a critiqué la grande variété de primes et allocations spéciales car celles-ci ne lui semblent pas toujours justifiées. Elle en a exigé la révision. De même, elle a demandé un renforcement des moyens de surveillance pour éviter les abus. Enfin, elle a requis le Conseil fédéral d'assurer une meilleure représentativité des femmes et des régions linguistiques parmi les cadres supérieurs de la Confédération.

Cela étant, le rapport constitue un instrument fiable pour exercer la surveillance sur le personnel et pour assurer une égalité de traitement entre les cadres supérieurs de la Confédération.

Le Conseil fédéral a relevé qu'à ce jour, les départements jouissent d'une certaine autonomie, même s'ils doivent consulter l'Office fédéral du personnel (OFPER), auquel incombe la surveillance générale de l'application de la politique du personnel. L'OFPER est actuellement en pleine phase de restructuration. Il étudie un nouveau système d'échelle salariale orienté vers la prestation et plus flexible. Cela devrait permettre de réduire le nombre des primes et des allocations diverses. Enfin il examine la possibilité de centraliser la gestion stratégique du personnel, à l'instar de la pratique prévalant dans l'économie privée.

La Délégation des finances accompagnera étroitement la réorganisation de l'OFPER et le projet de nouvelle gestion du personnel jusqu'à leur achèvement.

4.1.4 Evaluation des fonctions des Tribunaux fédéraux

La nouvelle loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.110) entre en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Elle prévoit la fusion, à Lausanne, du Tribunal fédéral (TF) et du Tribunal fédéral des assurances (TFA), deux cours du tribunal étant maintenues à Lucerne, comme le prescrit l'art. 4, al. 1 et 2. Par ailleurs, l'art. 26 LTF prévoit une gestion administrative unique, sous la direction d'un secrétaire général (SG). C'est ainsi que le secrétariat général sis à Lausanne est agrandi et comporte 142 collaboratrices et collaborateurs. Le SG doit administrer 127 greffiers et greffières, il assure le secrétariat de la Cour plénière, de la Conférence des présidents et de la Commission administrative, dans laquelle il a voix consultative, conformément à l'art. 17, 2^e al., LTF.

Les fonctions dirigeantes du secrétaire général de l'ensemble du tribunal comportent dès lors des tâches, des compétences et des responsabilités supplémentaires considérables, que l'implantation du tribunal en deux lieux ne facilite pas.

Voilà pourquoi après entente avec la présidence du TFA, le TF a décidé, sous réserve de l'approbation de la Délégation des finances, de relever les classes de traitement du secrétaire général et de son suppléant, du chef des ressources humaines et du chef des services scientifiques. La fusion des deux tribunaux entraîne des changements de classification qui comportent une réduction totale des coûts de 116 000 francs et des frais supplémentaires de 39 000 francs, soit une économie nette de 77 000 francs.

La Délégation des finances a d'emblée accepté de ranger dans une classe supérieure le poste du secrétaire général, compte tenu de l'élargissement des tâches et des compétences de ce poste. En revanche, elle a requis l'Office fédéral du personnel (OFPER), lequel dispose des éléments de comparaison adéquats, de lui fournir des informations supplémentaires sur les autres postes dont la reclassification était demandée. Malgré certaines réticences de l'OFPER concernant la classe proposée pour le poste du chef des ressources humaines et des finances, la Délégation des finances a finalement pu se convaincre du bien-fondé des demandes du Tribunal fédéral et a approuvé toutes les nouvelles classifications.

S'agissant du Tribunal pénal fédéral (TPF), la Délégation des finances a évalué la classification des fonctions de secrétaire général, secrétaire général suppléant et greffiers. Après avoir consulté l'OFPER, elle a accepté les demandes, tout en réduisant d'une classe de traitement les postes de secrétaire général et secrétaire général suppléant. En revanche les postes d'experts financiers ne lui ont pas été soumis, car ces postes étaient – selon des indications qui lui avaient été fournies – rangées dans les classes 25 à 27, classes correspondant à celles en usage au Ministère public de la Confédération. Par la suite, elle a dû constater que certains experts financiers de l'Office des juges d'instruction fédéraux étaient rangés en classe 31 et d'autres, en classe 28. Selon le Tribunal pénal fédéral, ces classifications avaient été établies par le Tribunal fédéral et reprises par le Tribunal pénal fédéral. La Délégation des finances a estimé que l'octroi de la classe 31 était inapproprié. Mais comme le titulaire du poste en question arrivait en fin de carrière et que cette classe de traitement lui avait été garantie, la Délégation des finances a accepté la proposition de classification *ad personam*, sans préjudice du classement de son successeur.

La création du Tribunal administratif fédéral nécessitera également un contrôle régulier de la classification des postes supérieurs par la Délégation des finances.

4.1.5 Régime de la prévoyance professionnelle des personnes liées par mandat à la Confédération

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances a également examiné la question du régime de la prévoyance professionnelle des personnes dont les rapports de travail sont régis par un mandat de droit public et pour lesquelles ni la loi sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1), ni le droit privé (Code des obligations, CO; RS 220) ne s'appliquent.

La Délégation des finances s'est notamment penchée sur la situation d'un président nouvellement nommé par le Conseil fédéral à la tête d'une commission extraparlamentaire. L'obligation de cotiser à l'AVS, comme c'est la règle dans tous les rapports de travail, n'était pas contestée. Mais cet engagement soulevait également la question de savoir si l'employé à plein temps ne devait pas être soumis à l'obligation de s'assurer à la caisse de pensions. Un avis de droit, établi à la demande de la Délégation des finances démontrait que la situation juridique en l'espèce exigeait d'être clarifiée. La Délégation des finances a donc demandé au Conseil fédéral de respecter les exigences légales. Dans la mesure où l'assujettissement de tels mandats à la LPP ne semble pas indiqué, il convient de créer les règles dérogatoires qui s'imposent.

A titre de solution transitoire, applicable jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions régissant le régime de la prévoyance professionnelle des agents de la Confédération, l'Office fédéral du personnel et PUBLICA élaboreront une directive réglant la prévoyance professionnelle des présidentes et des présidents des commissions extraparlimentaires, à l'attention des départements et de la Chancellerie fédérale. Des exigences légales devront à cet égard être strictement respectées.

4.1.6 Allocations liées au marché de l'emploi

L'art. 50 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3) permet d'octroyer une allocation liée au marché de l'emploi (AME), afin d'attirer ou de fidéliser une personne aux compétences reconnues. Cette allocation est toutefois assortie de conditions. Elle ne peut pas dépasser 20 % du montant maximal de l'échelle d'évaluation A de la classe considérée et requiert l'approbation du Département fédéral des finances (DFF).

Compte tenu de l'évolution du marché de l'emploi et des risques d'abus, la Délégation des finances a décidé d'examiner de plus près l'application de l'art. 50 précité. Elle a sollicité de l'Office fédéral du personnel (OFPER) un avis circonstancié.

Il ressort de ces informations que 39 AME ont été allouées en 2006. L'une d'elle atteint le taux de 39 % et dépasse par conséquent largement le montant maximum admissible. D'autres ne semblent plus correspondre aux besoins du marché. La Délégation des finances a dès lors interpellé le DFF. Celui-ci a fait valoir que l'allocation de 39 % avait été accordée à un spécialiste de la surveillance des assurances privées, spécialiste dont les services éminents auraient permis à la Confédération de se doter d'un système parmi les plus performants des pays de l'OCDE. S'agissant des autres cas litigieux, le DFF a assuré que les allocations allaient faire l'objet d'un réexamen.

Pour la Délégation des finances les AME sont certes nécessaires à une gestion souple, efficace et concurrentielle des salaires de la Confédération. Mais il s'agit d'un instrument difficilement maîtrisable. Il est dès lors indispensable de prévoir une révision périodique de ces allocations. Cela étant on peut comprendre que les supérieurs concernés éprouvent des difficultés à apprécier puis à redimensionner l'allocation d'un de leurs proches collaborateurs. C'est pourquoi la Délégation des finances a recommandé qu'un organe neutre de l'administration, par exemple l'OFPER, soit chargé de cette tâche.

La Délégation des finances recommande que dorénavant les AME fassent régulièrement l'objet d'un réexamen par un organe neutre de l'administration, de préférence, par l'OFPER.

4.1.7

Résiliation des relations de travail entre le Département fédéral des finances et trois collaborateurs de l'Office fédéral des constructions et de la logistique

En 2003, trois juristes de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) ont mis en cause la gestion et le comportement de leur direction. La Délégation des finances a prié le Contrôle fédéral des finances d'examiner les griefs qui étaient faits à cet office. Le Chef du DFF avait, pour sa part, ouvert une enquête administrative sur le même objet. Dans son rapport, le Contrôle fédéral des finances a conclu que les critiques formulées par les trois collaborateurs étaient sans fondement. C'est également la conclusion à laquelle était arrivé l'enquêteur mandaté par le DFF (voir à cet égard rapport d'activité de la Délégation des finances pour 2003, ch. 4.3).

Cette affaire a débouché sur des procédures de licenciements ouvertes en 2004 à l'encontre des trois juristes, avec lesquels des solutions négociées ont finalement été trouvées. Trois conventions de résiliation des rapports de travail ont pu être menées à chef par les parties après des actes de procédure nombreux, fastidieux et coûteux.

Etant donné que la presse faisait fréquemment état de rumeurs concernant des règles douteuses de résiliation de rapport de travail, la Délégation des finances a fait examiner le contenu des conventions de cessation de travail par le Contrôle fédéral des finances. Elle a constaté que le montant de la transaction convenue avec l'un des juristes avait été versé sous le couvert d'un contrat de prestation de services conclu de surcroît au nom de l'épouse de celui-là.

La Délégation des finances critique vivement ce mode de paiement. En effet, il ne s'agissait pas d'indemniser une prestation de services, mais uniquement de régler une créance résultant de la convention de résiliation des rapports de travail. Pour la Délégation des finances, une telle façon de procéder n'est juridiquement pas soutenable. C'est pourquoi elle a invité le DFF à désigner comme telles sans équivoque les indemnités pour résiliation de travail et à renoncer strictement à toute convention pouvant éveiller le soupçon selon lequel il s'agirait de cacher les vrais raisons d'un paiement. La somme de 434 764 francs qu'il a fallu consentir pour régler ces trois cas paraît élevée, mais la solution trouvée a permis d'éviter d'autres frais de procès coûteux, compte tenu des 23 procédures qu'avaient déjà initiées jusque là les trois juristes.

En conclusion de cette affaire, la Délégation des finances a invité le Chef du DFF à prendre dans la législation sur le personnel, des mesures appropriées, permettant d'exclure des prétentions excessives en cas de résiliation des rapports de travail, par exemple, en supprimant l'effet suspensif automatique lors de la résiliation par l'employeur. Il faut empêcher le recours à des moyens de droit abusifs qui ont pour seul objectif de maintenir aussi longtemps que possible l'obligation pour l'employeur de verser un salaire.

4.1.8

Démission du procureur général de la Confédération

La Délégation des finances s'est penchée sur les conséquences financières de la démission de Valentin Roschacher, ancien procureur général de la Confédération. Les conséquences accessoires de cette démission ont été réglées dans une conven-

tion de séparation. En vertu des dispositions de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, la convention aurait nécessité l'approbation du Conseil fédéral. En outre, vu son contenu, elle aurait également nécessité l'assentiment de la Délégation des finances. Mais tel n'était pas l'avis du Conseil fédéral.

Depuis juillet 2006, Michel-André Fels, procureur général suppléant de la Confédération, exerce la fonction de procureur général à titre intérimaire. La délégation estime que la mise en place d'une solution transitoire destinée à durer aussi longtemps incombait au Conseil fédéral et non pas au seul chef du DFJP. A la fin de l'année sous revue, le Conseil fédéral ne s'était cependant pas encore penché formellement sur la question de la succession intérimaire ou définitive de Valentin Roschacher. La Délégation des finances a prié le Conseil fédéral de le faire dans les plus brefs délais.

La Délégation des finances attend du Conseil fédéral qu'à l'avenir, il respecte scrupuleusement les dispositions légales régissant le personnel de la Confédération lors de la conclusion de conventions de séparation et qu'il lui garantisse de pouvoir exercer ses prérogatives découlant de la législation sur le personnel de la Confédération et de l'Arrangement du 26 novembre 2002.

4.2 Crédits

4.2.1 Crédit EURO 2008

Avec le budget 2006, le Parlement a alloué un crédit de 790 900 francs pour l'article budgétaire EURO 2008 comme le Conseil fédéral l'avait demandé dans le message sur le budget 2006. Lors de la deuxième séance ordinaire de la Délégation des finances, le Conseil fédéral a demandé l'assentiment de cette dernière à un crédit provisoire urgent d'un montant de 3 409 100 francs pour cet article budgétaire.

Le Conseil fédéral a justifié sa demande en se référant à sa décision du 9 décembre 2005 portant modification du second message concernant l'EURO 2008 (message relatif à la modification de l'arrêté fédéral concernant les contributions et les prestations de la Confédération pour le championnat d'Europe de football 2008; 05.091) qu'il avait approuvé à l'attention du Parlement et qui autorisait le DDPS à demander les moyens financiers nécessaires par un crédit supplémentaire. Le Conseil fédéral a justifié sa demande en soulignant que la direction du projet pour les pouvoirs publics avait entamé ses travaux et qu'il était indispensable d'augmenter rapidement son effectif. Il a également mentionné qu'une première série de mesures devaient être prises dans les domaines de la sécurité, de la promotion économique et du tourisme ainsi que les projets et mesures «autour du ballon rond».

La Délégation des finances accorde toujours une grande importance au respect de la souveraineté du Parlement en matière de budget. Elle vérifie donc avant tout le caractère urgent de chaque demande qui lui est soumise.

Les documents fournis par le Conseil fédéral étant insuffisants pour permettre de juger de l'urgence de la situation, la délégation a demandé que de plus amples informations lui soient fournies et a entendu lors d'une séance ultérieure des représentants du DDPS. La discussion a permis de constater que l'urgence au sens de la

législation sur les finances de la Confédération n'était pas donnée pour la totalité des 3,4 millions de francs proposés, de sorte que les conditions pour une avance ordinaire n'étaient pas remplies. Le fait que les Chambres fédérales se trouvaient encore en plein examen du second message concernant l'EURO 2008, qui contenait plusieurs crédits d'engagement, est un élément qui a également pesé sur la décision de la Délégation des finances. Le Conseil national s'est penché sur ce message au cours de la session de printemps et le Conseil des Etats au cours de la session d'été. Une autorisation préalable du crédit de paiement aurait été préjudiciable à la décision des Chambres.

La Délégation des finances a donc invité le Conseil fédéral à présenter une nouvelle demande uniquement pour le montant nécessaire à couvrir jusqu'à la session d'été 2006 les frais de la poursuite des travaux préparatoires, le solde de la demande devant être requis des Chambres fédérales dans le cadre de la procédure ordinaire du 1^{er} supplément au budget.

A l'occasion de la séance extraordinaire de la Délégation des finances du 22 mars 2006, le Conseil fédéral a demandé un crédit provisoire ordinaire réduit à 574 000 francs. Eu égard à la réactualisation de la planification financière effectuée entre-temps et aux modifications relatives aux tranches annuelles des crédits de paiement, le Conseil fédéral a également réduit le montant total du crédit supplémentaire demandé aux Chambres fédérales à 2 443 000 francs.

Le Conseil fédéral ayant justifié de manière approfondie l'urgence des dépenses correspondantes, la Délégation des finances a admis ce crédit provisoire ordinaire. Son refus aurait en effet obligé les services concernés à retarder le démarrage des travaux préparatoires de nature conceptuelle dans tous les domaines (la Police fédérale mise à part) et la mise en place du bureau du projet (personnel et opérations). Dans de telles conditions, le développement des instruments de gestion de projet devant permettre à la Confédération d'assumer la fonction de coordination et de conduite qui lui a été confiée n'aurait pas pu se poursuivre.

Les Chambres fédérales ont débloqué le reste du crédit supplémentaires lors de la session d'été 2006. Les Chambres ont en outre augmenté l'enveloppe globale demandée par le Conseil fédéral, faisant passer le montant total du crédit de 72 à 82,5 millions de francs.

4.2.2 Autres crédits

La plus importante demande de crédit de paiement concernait, et de loin, les intérêts passifs de la Confédération (280 millions de francs). La Délégation des finances s'est informée de manière approfondie sur la composition et l'urgence de ce crédit. Elle a pris acte du fait que la baisse des agios sur les emprunts émis par la Confédération constituait la raison principale à l'origine de l'augmentation considérable requise.

D'autres crédits d'une certaine importance concernaient notamment une conférence diplomatique (1,4 million de francs), le financement des dépenses d'infrastructure en vue du développement du domaine des droits de l'homme à Genève (5,2 millions de francs) et des mesures liées à la crise au Proche-Orient (20 millions de francs en faveur de l'aide à la reconstruction du Liban, 2,4 millions de francs pour le rapatriement de citoyens suisses).

Un certain nombre de demandes de moindre ampleur ont donné lieu à des discussions sur le fond. Ainsi, bien que le Conseil fédéral n'ait reçu la demande correspondante que le 1^{er} novembre 2006 alors que les travaux concernés avaient déjà débuté en juillet 2006, la Délégation des finances a-t-elle tout de même donné son aval à une demande de crédit provisoire d'un montant de 538 000 francs. Elle a cependant rappelé les dispositions légales en matière budgétaire au département responsable et l'a invité à s'y conformer strictement. La délégation a refusé d'entrer en matière sur une demande de crédit pour l'achat de vaccins (crédit d'engagement d'un peu plus de 186 millions de francs). L'examen de ce dossier a démontré que l'argument du Conseil fédéral tiré de l'urgence n'était pas fondé. En effet, le contrat de livraison exigeait, pour être valable, l'approbation du crédit par le Parlement jusqu'au 31 décembre 2006. Mais comme les Chambres fédérales devaient de toute façon se déterminer jusqu'à cette date par la voie ordinaire sur le budget 2007 et sur le supplément II au budget 2006, une décision de la Délégation des finances n'était pas nécessaire.

Tableau 2

Evolution des crédits supplémentaires de 1995 à 2006

Année	Crédits supplémentaires (en millions de francs).	En % par rapport au budget	Approuvé par la Délégation des finances (en millions de francs)	En % du montant total des crédits supplémentaires	Restes de crédits (en millions de francs)
1995	648	1,5	195	30	2 518
1996	1704	3,9	169	10	1 836
1997	1552	3,5	371	24	1 826
1998	764	1,6	345	45	1 764
1999	962	2,1	532	55	1 620
2000	641	1,4	210	33	935
2001	2968	6,1	1925*	65	1 659
2002	1250	2,4	584	47	1 778
2003	684	1,3	424	62	1 886
2004	631	1,2	227	36	1 821
2005	317	0,6	42	13	1 461
2006	750	1,4	306	41	366

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

La Délégation des finances attend du Conseil fédéral qu'il limite les demandes de crédit avec avance ordinaire au strict nécessaire. Elle posera toujours des exigences très strictes en matière d'urgence et de nécessité dans les demandes de crédit qui lui seront soumises.

5 Autres contrôles effectuées par Département

5.1 Autorités et tribunaux

5.1.1 Séance d'information auprès du Tribunal pénal fédéral, à Bellinzone

La section 1 de la Délégation des finances a visité le Tribunal pénal fédéral, afin de se renseigner sur la mise en place de cette instance judiciaire de création récente. Les nouvelles compétences fédérales en matière pénale sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Elles sont exercées depuis le 1^{er} avril 2004, par le Tribunal pénal fédéral. L'Office des juges d'instruction fédéraux (OJI) est subordonné fonctionnellement et juridiquement au Tribunal pénal fédéral, lequel en est également l'autorité de nomination. En revanche, le Ministère public de la Confédération n'est soumis que fonctionnellement au Tribunal pénal fédéral, cependant que le Conseil fédéral et le Département fédéral de justice et police (DFJP) en assument la surveillance administrative.

Le Tribunal pénal fédéral est l'autorité compétente pour juger, en première instance, des affaires pénales qui, selon la loi, relèvent de la juridiction fédérale. Il s'agit en particulier des infractions énumérées aux art. 336 et 337 du Code pénal, qui concernent des crimes et délits contre les intérêts de la Confédération (par exemple certaines infractions commises par ou contre des fonctionnaires fédéraux, contre des institutions fédérales ou dans la sphère diplomatique, ainsi que diverses formes de corruption), des infractions commises à l'aide d'explosifs ainsi que des affaires de criminalité économique, de crime organisé et de blanchiment d'argent, ainsi que des infractions pour lesquelles il appartient aux organes fédéraux de poursuite pénale de mener la procédure d'investigation. A cela s'ajoute certaines compétences résultant des lois fédérales spéciales telles que la loi sur l'aviation, la loi sur l'énergie nucléaire ou la loi sur les installations de transport par conduites. Par ailleurs, le Tribunal pénal fédéral (1^{er} cour des plaintes) reprend les compétences dévolues à l'ancienne Chambre d'accusation du Tribunal fédéral. Il se prononce sur des plaintes contre les décisions du Ministère public de la Confédération ou des juges d'instruction fédéraux. Il est également l'autorité chargée de statuer sur les mesures de contrainte dans des affaires relevant de la poursuite pénale exercée par des autorités fédérales, notamment les recours contre les mises en détention ou les confiscations. Enfin, il est l'autorité de surveillance en matière de contrôle des télécommunications ainsi que des investigations secrètes et tranche les conflits de for entre les autorités pénales cantonales.

Les jugements de la Cour des affaires pénales fédérales peuvent faire l'objet de recours devant le Tribunal fédéral de Lausanne. Sur le plan administratif, le Tribunal pénal fédéral est soumis exclusivement à la haute surveillance de l'Assemblée fédérale.

Jusqu'à fin 2006, le Tribunal pénal fédéral comptait deux cours, à savoir: La Cour des affaires pénales et la Cour des plaintes. Depuis le 1^{er} janvier 2007, est venu s'y ajouter une seconde cour des plaintes pour le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale.

Au 1^{er} avril 2006, les effectifs du personnel du Tribunal pénal fédéral s'élevaient à 31 personnes représentant 25 unités à plein temps. L'Office des juges d'instruction fédéraux, pour sa part, totalisait 26 unités. Une augmentation des effectifs des juges et des greffiers a déjà été décidée avec effet au 1^{er} janvier 2007.

Les dépenses du Tribunal pénal fédéral pour l'année 2005 se sont élevées à 10,8 millions de francs (y compris l'Office des juges d'instruction fédéraux) soit 6,3 millions de francs de moins que budgétisé. Le plan financier pour les années 2006 à 2009 prévoit des dépenses de 15,8 millions de francs en 2006 augmentant jusqu'à 18,5 millions en 2009.

Sur la base de sa visite d'information, la section a fait notamment les constatations suivantes:

Activité du Tribunal pénal fédéral

En 2005 la Cour des affaires pénales a liquidé 10 causes dont quatre de l'année précédente. Deux causes ont été reportées en 2006. Il y a lieu de relever que le nombre des affaires parvenant à la cour reste trop réduit et que certains cas sont de peu d'importance.

Pour sa part, la Cour des plaintes a liquidé 292 affaires en 2005 et 49 ont été reportées à l'année 2006. 296 nouvelles affaires lui ont été déférées, ce qui témoigne d'une sensible augmentation par rapport à 2004 (233 cas).

En vue des nouvelles compétences qui lui seront conférées dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale, le Tribunal pénal fédéral va créer une nouvelle cour pour laquelle quatre postes de juges supplémentaires (à 80 %) ont d'ores et déjà été approuvés par les Chambres fédérales. C'est ainsi que le nombre des juges sera porté à 15, comme le prévoit la loi.

Collaboration avec le Tribunal fédéral

Le Tribunal pénal fédéral a dû se doter d'un système informatique autonome, le Tribunal fédéral ayant refusé de lui fournir une aide à cet égard. Il n'a donc pas un accès direct au fichier interne concernant la jurisprudence pénale fédérale. Le Tribunal pénal fédéral souhaiterait pouvoir accéder à tout le moins ponctuellement à ce fichier.

Relations avec le Ministère public de la Confédération

Se fondant sur des informations transmises par les cantons, le Ministère public de la Confédération a fourni jusqu'ici des pronostics qui se sont révélés peu précis sur le nombre des plaintes auxquelles le Tribunal pénal fédéral devait s'attendre. En outre, ce dernier estime que la gestion du Ministère public de la Confédération n'est pas assez efficace, certaines équipes étant surchargées alors que d'autres sont en sous-occupation. En sa qualité d'organe de surveillance fonctionnelle du Ministère public de la Confédération, le Tribunal pénal fédéral estime que celui-là consacre trop de temps aux cas d'entraide judiciaire et trop peu à la préparation de nouvelles procédures pour l'Office des juges d'instruction fédéraux et ce, en dépit des effectifs considérables dont il dispose également dans la Police fédérale. Enfin, il met trop de temps à rédiger ses actes d'accusation, après réception des dossiers bouclés par les juges instructeurs. Cette situation met parfois le Tribunal pénal fédéral en sous-occupation. La Délégation des finances avait déjà eu l'occasion d'examiner les statistiques fournies dans le cadre du projet «efficacité», couramment appelé ProjEff. Elle avait pu se rendre compte que la répartition des rôles entre le Ministère public de la Confédération et l'Office des juges d'instruction fédéraux entraînaient des situations d'inefficacité. C'est également ce qui a été constaté dans le rapport

d'une commission mandatée par le DFJP et présidée par l'ancien Conseiller d'Etat Zougnois Hans-Peter Uster (voir ci-après ch. 5.4.2.).

Relations avec l'Office des juges d'instructions fédéraux

Le travail exécuté par l'Office des juges d'instruction fédéraux correspond mieux aux pronostics que par le passé. Au début de 2005, il y avait 48 instructions pendantes, 23 nouvelles instructions ont été ouvertes et 18 ont été achevées. Au 31 décembre 2005, 53 instructions étaient pendantes. La durée moyenne d'une procédure est de 488 jours. Pour l'année 2006, l'Office des juges d'instruction fédéraux a annoncé au Tribunal pénal fédéral qu'il serait en mesure de traiter 30 cas. On constate une augmentation sensible des affaires liquidées par l'Office des juges d'instruction fédéraux.

Questions afférentes à la classification du personnel

Outre les problèmes liés aux classifications des fonctions d'experts financiers, dont le présent rapport fait état au chapitre consacré à l'évaluation des fonctions des tribunaux (voir ci-dessus ch. 4.1.4), la section 1 a constaté que les suppléments de traitement élevés étaient offerts à l'un des juges d'instruction ainsi qu'au vice-président de la Cour des affaires pénales. Or l'art. 6, 3^e al., de l'Ordonnance sur les juges (RS 173.711.2); ne prévoit de tels suppléments que pour les présidents des cours. Le Tribunal pénal fédéral a fait valoir que le juge instructeur en question avait été engagé à l'époque à ces conditions, par le Tribunal fédéral et qu'il n'était pas possible de modifier celles-là avant la fin de la période de nomination. Par ailleurs, le supplément alloué au vice-président de la Cour des affaires pénales avait pour origine une question de prise en compte d'une langue nationale et était limité dans le temps.

Se fondant sur le rapport de sa Section 1, la Délégation des finances a formulé les recommandations suivantes:

- Le Tribunal pénal fédéral doit, dans les limites des possibilités légales (motifs de récusations), tout mettre en œuvre pour équilibrer les taux d'occupation des différentes cours, même si l'exigence du trilinguisme et le fait que les cas soient diversement absorbants ne facilitent pas l'atteinte de cet objectif. Les nouvelles compétences en matière d'entraide judiciaire devraient permettre d'améliorer cette situation.
- Les relations du Tribunal pénal fédéral avec le Tribunal fédéral doivent être améliorées. La Délégation des finances estime que l'accès du Tribunal pénal fédéral à la banque de données interne du Tribunal fédéral concernant la jurisprudence pénale doit être amélioré.
- Le Ministère public de la Confédération doit mieux prendre en compte les critiques émises par le Tribunal pénal fédéral concernant la planification des travaux, une répartition du travail inefficace et des priorités mal définies.
- Le Conseil fédéral doit clarifier rapidement le statut juridique du Ministère public de la Confédération et renforcer l'institution. Il convient d'unifier la subordination du Ministère public de la Confédération sur les plans fonctionnel et administratif.

- La Délégation des finances a demandé au Tribunal pénal fédéral de lui soumettre des propositions pour la classification des experts comptables financiers, conformément à l’art. 7 de l’ordonnance sur les rapports de travail du personnel du Tribunal pénal fédéral (RS 172.220.117). Elle a exigé que soit revu le supplément de traitement alloué à un juge instructeur, car ce supplément n’était pas justifié dans le système salarial. De plus en l’absence de toute base légale, il y a lieu de supprimer l’allocation offerte à un vice-président de cour.
- Enfin, dans l’intérêt d’une structure uniforme des traitements mais également dans la perspective de la mise en œuvre du nouveau Tribunal administratif fédéral au 1^{er} janvier 2007, elle a demandé à l’OFPER d’établir un tableau comparatif des rémunérations et des classes de traitement des juges, des greffiers, des secrétaires généraux et secrétaires généraux suppléants ainsi que des experts financiers et comptables avec toutes les composantes supplémentaires des salaires.

Plusieurs de ces recommandations ont déjà été suivies. Le Tribunal pénal fédéral a présenté à la Délégation des finances, comme requis, les demandes de classification des experts comptables. Par ailleurs, il s’est engagé à supprimer, aussi rapidement que possible les indemnités injustifiées allouées à un juge instructeur et à un vice-président de cour. Enfin, l’OFPER a fourni à la Délégation des finances le tableau comparatif demandé concernant les rémunérations dans les classes supérieures des tribunaux fédéraux.

La Délégation des finances est alarmée par les critiques du Tribunal pénal fédéral concernant la manière de travailler des organes de la poursuite pénale, ce d’autant que la vacance prolongée du poste de procureur général ne permet pas d’éclaircir la situation. Elle invite les commissions parlementaires compétentes à tout mettre en œuvre pour que les mesures nécessaires sur le plan de l’organisation et de la législation puissent être prises, afin que les améliorations requises par le «ProjEff» dans la poursuite pénale fédérale puissent être effectivement réalisées. Pour la Délégation des finances, il importe que la répression de la criminalité économique puisse être reconnue également sur le plan international.

5.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

5.2.1 Visite d’information auprès de la Direction du développement et de la coopération

En 2005, la Délégation des finances a analysé un rapport du CDF consacré à la pratique de la Direction du développement et de la coopération (DDC) en matière d’adjudication dans le domaine de la coopération au développement. Les adjudications de la DDC atteignent chaque année un volume d’environ 180 millions de francs. La plus grande partie des adjudications de la DDC ont lieu de gré à gré, c’est-à-dire sans appel d’offres public. Celle-ci s’écarte donc dans la plupart des cas de la règle prévue par la loi fédérale sur les marchés publics (voir art. 13 à 15, procédure d’adjudication ouverte ou sélective, LMP; RS 172.056.1) et applique fréquemment une procédure que la loi n’autorise qu’à titre exceptionnel (procédure de

gré à gré et procédure invitant à soumissionner, voir art. 13, 35 et 36 de l'ordonnance sur les marchés publics, OMP; RS 172.056.11). Dans son rapport, le CDF a indiqué qu'il estimait que la DDC pouvait certainement augmenter la part des adjudications effectuées dans le cadre d'une procédure concurrentielle.

Pour sa part, la DDC a considéré que les propositions du CDF ne constituaient qu'une piste de réflexion et voulait s'en tenir à ses pratiques, ce qui a motivé la délégation à discuter ce point avec la DDC. La discussion n'ayant pas permis de répondre à toutes les questions de la délégation, celle-ci avait donc décidé de procéder à une visite auprès de la DDC en 2006 afin d'approfondir le sujet (voir rapport annuel 2005 de la Délégation des finances, ch. 5.2.2). En septembre 2006, la Section 2 de la Délégation des finances a donc effectué une visite d'information auprès de la DDC. La Délégation des finances a discuté des résultats de cette visite lors de sa sixième séance ordinaire et elle les a transmis à la Cheffe du DFAE dans leur intégralité ainsi qu'au Conseil fédéral.

La pratique de la DDC en matière d'adjudication respecte les dispositions légales, ce que le CDF a d'ailleurs aussi constaté dans son rapport. En pratique, la DDC applique toutefois dans 80 % des cas l'une des deux procédures que la loi n'autorise qu'à titre exceptionnel. La DDC justifie son choix en invoquant les conditions spécifiques du domaine de la coopération au développement. L'une des caractéristiques de la coopération au développement réside dans le long terme des projets et des processus. Fréquemment, les projets ne peuvent pas être définis avec précision sur toute leur durée lors de l'élaboration de l'appel d'offres, raison pour laquelle des mandats subséquents sont nécessaires pour mener ces projets à leur terme. Ces mandats subséquents représentent 20 à 25 % de tous les mandats adjugés par la DDC. En termes financiers, ils constituent cependant environ 70 % des adjudications de la direction. Les mandats subséquents constituent la raison essentielle pour laquelle la DDC n'applique pas la procédure concurrentielle. Elle est en effet d'avis qu'il n'est pas judicieux de procéder à un appel d'offres public coûteux lorsqu'il est important de pouvoir construire sur le capital des expériences déjà acquises dans le cadre d'un projet. Elle estime en outre dangereux du point de vue de l'efficacité de changer d'adjudicataire au milieu d'un projet en cours qui ne subit aucune modification fondamentale. La DDC a également relevé qu'il n'y a souvent pas assez d'adjudicataires potentiels intéressés pour pouvoir créer de véritables conditions de concurrence. Elle a toutefois indiqué que des appels d'offres doivent être lancés pour les mandats subséquents en cas de changement d'orientation du projet.

La conséquence directe du nombre élevé de mandats subséquents est qu'il ne reste que peu de moyens pour démarrer de nouveaux projets. La DDC dispose d'un portefeuille de 1000 projets environ. En moyenne, durant les dernières années, les nouveaux projets entrepris ont représenté les 15 pourcent environ de ce portefeuille. La section estime qu'il est important que le renouvellement annuel du portefeuille de projets donne la flexibilité nécessaire pour pouvoir se fixer de nouveaux objectifs. Il faut en outre que les projets arrivent à terme si l'on veut pouvoir respecter le principe de l'«aide à l'autonomie».

La section a constaté que d'importants progrès ont été accomplis au cours de ces dix dernières années dans le domaine de la direction de projets. En revanche, elle estime qu'il est encore possible de procéder à des améliorations dans le domaine de l'évaluation. La Délégation des finances constate donc avec satisfaction que, lors de sa conférence de presse annuelle, la DDC a indiqué qu'elle entendait renforcer ces

efforts dans le domaine du développement d'instruments nouveaux permettant de procéder à une mesure quantitative et qualitative de ses interventions.

Dans son rapport, le CDF a aussi relevé que d'autres Etats procèdent par appel d'offres publics bien plus souvent que la Suisse. A cet égard, la DDC a présenté la pratique de quelques autres pays. Il ressort de cette présentation que les procédures concurrentielles ne sont pas inconditionnelles. Ainsi, l'aide fournie par le Danemark, la Norvège et la Finlande est une aide liée (c'est-à-dire que seules des entreprises nationales peuvent être adjudicataires). Dans d'autres pays, l'aide non liée est la règle, toutefois elle est fréquemment assortie de certaines conditions. L'Autriche, par exemple, prévoit que les adjudicataires doivent avoir leur siège dans un pays membre de l'Union européenne et la France exige que 50 % de la valeur soit ajoutée sur son territoire. On constate une certaine tendance à l'harmonisation de la coopération internationale au développement (Déclaration de Paris). La Délégation des finances est d'avis qu'il est important de suivre l'évolution de ce dossier au plan international.

La Section 2 s'est également intéressée à la collaboration entre services de la Confédération. Elle a constaté que celle-ci ne fonctionne pas toujours très bien dans des domaines qui se recoupent et pour des tâches qui exigent une bonne coopération. Ces difficultés découlent en partie d'un esprit de compétition déplacé et parce que les services concernés se préoccupent parfois trop de leurs propres positions et avis. La délégation a demandé au Conseil fédéral qu'il lui indique comment il entend, sinon résoudre ce problème, du moins en atténuer les conséquences. Dans sa réponse, le Conseil fédéral indique qu'il estime que ces tâches ne sont en partie pas assumées de manière suffisamment efficace et que les problèmes soulignés par la Délégation des finances constituent des objets importants de la réforme de l'administration fédérale. Dans le cadre de son mandat de surveillance, la délégation se penchera le moment venu sur les mesures décidées par le Conseil fédéral.

La Section 2 a également constaté que les services de la Confédération ne savent pas toujours à quelles conditions des consultants qu'ils ont eux-mêmes sous mandat, travaillent également pour d'autres services (par exemple des consultants qui sont à la fois sous mandat du Seco et de la DDC). La Délégation des finances estime qu'il manque une liste donnant une vue d'ensemble de toutes les adjudications effectuées par tous les services de la Confédération et permettant de faire des comparaisons. Elle a donc prié le Conseil fédéral de lui faire part de ses intentions en la matière. Elle estime en effet qu'il est particulièrement important de garantir la transparence dans ce domaine, tant il est vrai qu'il s'agit d'une condition importante au bon fonctionnement de la concurrence. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'elle soutient une recommandation formulée à l'attention du Conseil fédéral par la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) dans son rapport du 13 octobre 2006 «Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage». Dans ce rapport, la CdG-E apporte son soutien aux recommandations du CDF qui demande la création d'une base de données sur tous les fournisseurs et contrats de l'ensemble de l'administration fédérale et que soit attribué un numéro de référence unique propre à chaque fournisseur. Dans son rapport, le Conseil fédéral indique que la réalisation du projet de mise en place d'un contrôle stratégique des marchés public permettra de tenir compte des exigences de la Délégation des finances. Celle-ci s'informera régulièrement auprès du DFF de l'avancement du projet.

La Délégation des finances continuera de suivre avec attention la pratique de la DDC en matière d'adjudication.

5.2.2 Expositions universelles de Saragosse et de Shanghai

Le 29 mars 2006, le Conseil fédéral a donné son feu vert à la participation de la Suisse aux expositions universelles de Saragosse en 2008 (consacrée au thème «Eau et développement durable») et de Shanghai en 2010 (consacrée au thème «Une ville meilleure pour une vie meilleure»). Le Conseil fédéral présentera le message correspondant au printemps 2007. Il a fixé le plafond des dépenses à 3 millions de francs pour Saragosse et à 20 millions de francs pour Shanghai. Il a en outre réglé la question des demandes de crédits ainsi que leur compensation partielle par différents services.

La Délégation des finances a traité la décision du Conseil fédéral lors de sa troisième séance ordinaire. Elle s'était déjà penchée en détail sur les expositions universelles de Hanovre et d'Aichi au Japon. La participation à l'exposition de Hanovre avait donné lieu à des dépassements de crédits et d'importantes défaillances avaient été constatées dans l'organisation du projet, obligeant la Délégation des finances à intervenir. Forte de ces expériences, elle a demandé à être tenue régulièrement informée, dès la phase de construction, du déroulement du projet d'exposition à Shanghai. Le DFAE devra lui rendre régulièrement compte de l'avancement des travaux, de l'utilisation des crédits et de la gestion financière du projet.

La cheffe du DFAE a assuré la Délégation des finances qu'elle serait informée au même titre que les commissions parlementaires chargées de l'examen préalable du message. La délégation a estimé qu'une telle information arriverait trop tard, tant il est vrai qu'à ce moment-là, l'essentiel de l'organisation aura été mise en place et qu'à ce stade il ne sera plus guère possible de procéder à d'éventuels changements. Lors de la cinquième séance ordinaire, le directeur de Présence Suisse, en sa qualité de responsable de l'organisation, a informé la Délégation de finances avec précision de l'état d'avancement du projet et de la conception du pavillon suisse. La délégation s'est déclarée satisfaite des informations qui lui ont été données et de la manière dont Présence Suisse entend participer à l'exposition. Elle a fait part de son appréciation au Conseil fédéral.

L'étude d'image, commandée par Présence Suisse, montre que notre pays jouit en Chine d'une bonne réputation. Celle-ci constitue un excellent point de départ pour la conception du pavillon suisse. Au vu de la taille de l'exposition universelle de Shanghai et des moyens importants que les autres pays et exposants ont prévu d'y consacrer, Présence Suisse est confrontée à un grand défi. Elle devra veiller à utiliser les moyens disponibles de façon judicieuse pour que le pavillon suisse se distingue par son intérêt et ne se noie pas dans la masse des exposants.

Pour la Délégation des finances, c'est par nature même la planification financière qui revêt une importance plus particulière. Celle-ci prévoit un plafonnement des dépenses à 16 millions de francs. En plus de ce montant, Présence Suisse devra trouver 4 millions de francs auprès de sponsors issus des milieux économiques. Si elle n'y parvient pas, elle devra prélever la différence sur son propre budget. La

Délégation des finances est d'avis que cette manière de faire est juste car elle incite Présence Suisse à trouver des fonds pour une somme plus élevée encore auprès du secteur privé. Au vu de l'importance du marché chinois, la Délégation des finances considère non seulement qu'il est raisonnable que Présence Suisse trouve quatre millions de sponsoring auprès de l'économie privée mais elle estime encore qu'il doit être possible d'obtenir des moyens financiers bien plus importants de la part de milieux économiques de l'autre pays. A cet égard, elle a suggéré aux chefs du DFAE et du DFE de motiver, lors de leurs contacts, les acteurs du secteur privé à participer activement à l'exposition universelle.

La Délégation des finances est d'avis qu'il serait possible d'envisager une planification modulaire pour le cas où les recettes de sponsoring devraient effectivement dépasser l'objectif minimal. Le module de base serait alors couvert par la contribution de la Confédération et les 4 millions de francs engagés par les sponsors. Les recettes de sponsoring supplémentaires permettraient ensuite d'étendre le projet à d'autres contributions suisses et les modules supplémentaires correspondants pourraient être conçus en tenant compte des souhaits des sponsors, tant il est vrai que les objectifs qu'ils poursuivent peuvent se démarquer de ceux du secteur public. La délégation estime qu'il est tout à fait envisageable que la présentation de la Suisse comporte deux volets distincts, l'un financé principalement par les fonds publics et l'autre par les fonds des milieux économiques dans le but de promouvoir leurs intérêts.

La Délégation des finances est d'avis que, d'une part, il ne faudrait pas que la Confédération réduise sa mise de fonds en cas d'engagement important de la part des milieux économiques, mais, d'autre part, que son engagement ne dépasse en aucun cas le plafond de 16 millions de francs, limite dont l'organisation de projet doit garantir le respect.

Le directeur de Présence Suisse a assuré que, dans la mesure du possible, le message à l'attention du Parlement contiendra des informations précises sur les modules. La Délégation des finances est de l'avis que le Parlement doit pouvoir décider sur la base d'un projet concret autant que possible. A cet égard, elle a convié le Conseil fédéral à veiller à ce que les sponsors garantissent par écrit leur participation, afin d'éviter au pavillon suisse de connaître le même sort qu'Expo 01/02 qui, au final, a bénéficié de recettes de sponsoring nettement inférieures aux promesses initiales.

La Délégation des finances se félicite que l'on ait tiré les conséquences de l'exposition de Hanovre, et que, comme cela a déjà été le cas lors de l'exposition d'Aichi, le dernier mot en matière de contenu et de conception artistique du pavillon (officiel) n'appartiendra pas à l'artiste, mais à la direction du projet. Elle estime que la mentalité et la culture chinoises doivent impérativement être prises en compte lors de la conception du projet suisse.

Au-delà de l'examen du message relatif à l'exposition universelle de Shanghai, la Délégation des finances se penchera également sur la mise en œuvre des décisions correspondantes du Parlement.

5.2.3

Principe de rotation des postes au service diplomatique

En décembre 2005, le Conseil fédéral a nommé de nombreux diplomates dans de nouveaux postes. Dans la plupart des cas, il s'agissait de mutations d'une mission à une autre. La nomination d'un nouveau chef de mission à l'ambassade de Nicosie (Chypre) était liée à une réévaluation de fonction, raison pour laquelle le Conseil fédéral a, en application de l'Arrangement 2002, demandé l'assentiment de la Délégation des finances. Selon le Conseil fédéral, l'entrée de Chypre dans l'Union européenne justifiait la réévaluation de la fonction concernée. Partageant l'avis du Conseil fédéral, la Délégation des finances a accédé à sa demande lors de sa première séance ordinaire de 2006.

A cette occasion, la Délégation des finances a également demandé à la responsable du DFAE pour quelle raison les membres du corps diplomatique sont soumis à d'aussi fréquentes rotations et quels principes président à ces mutations. En réponse aux questions de la délégation, le DFAE lui a présenté un bref rapport justifiant sa pratique en la matière.

La nomination des diplomates respecte le principe dit de la rotation. Les diplomates qui font partie du personnel transférable du DFAE (45 % du personnel travaillant à l'étranger) changent de poste et/ou de fonction tous les trois à quatre ans. Ils sont tenus de se soumettre à la discipline des transferts. La décision quant au lieu de leur engagement et à la fonction occupée incombe au département. Le DFAE est d'avis que le principe de la rotation des postes, que d'autres pays respectent également, a fait ses preuves. Le réseau des représentations devant sans cesse être adapté, le département doit pouvoir déplacer son personnel en conséquence. Le principe clé qui régit la politique des transferts est de pouvoir engager la bonne personne au bon endroit. Le DFAE indique qu'il y a cependant d'autres facteurs qui peuvent influencer sur un transfert, tels que la scolarisation des enfants, l'état de santé ou le sexe du diplomate. Chaque fois que c'est possible, le département tient également compte des besoins du conjoint ou partenaire.

Les conditions de vie liées aux différents postes étant très diverses, le DFAE estime qu'il est indispensable de pouvoir garantir un certain équilibre. Le principe de la rotation des postes qui régit la discipline des transferts est la seule manière de répondre à cette exigence. Le département souligne en outre que l'application de ce système permet aussi d'éviter qu'un diplomate s'identifie au pays d'accueil au point d'accorder une grande importance à la défense des intérêts de celui-ci au détriment des intérêts de la Suisse.

La Délégation des finances a examiné le rapport du DFAE lors de sa troisième séance ordinaire. Elle estime que la pratique du département en la matière est en principe justifiée. Elle relève cependant que le déplacement des diplomates qui occupent les postes extérieurs les plus importants (comme l'UE ou Washington) comporte également des inconvénients de taille puisque le réseau des contacts personnels doit être reconstruit après chaque rotation.

La Délégation des finances abordera la question de l'application du principe de la rotation des postes au service diplomatique lors de la prochaine discussion avec la cheffe du DFAE.

5.3

Département fédéral de l'intérieur (DFI)

5.3.1

Visite d'information auprès de l'Office fédéral de la culture

En octobre de l'exercice écoulé, la Section 3 de la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès de l'Office fédéral de la culture (OFC). Elle s'est informée sur la situation et les tendances en matière de politique culturelle de la Confédération.

Mission, défis, ressources et compétences

Outre la politique culturelle de la Confédération, l'encouragement de la culture et la sauvegarde du patrimoine culturel ressortissent au domaine de compétences de l'OFC. L'encouragement de la culture consiste essentiellement à assurer un soutien financier à la création artistique alors que la sauvegarde du patrimoine culturel vise la conservation des biens culturels existants. L'OFC œuvre également en faveur du maintien du plurilinguisme en Suisse et travaille à améliorer la situation actuelle des gens du voyage. En vertu du principe de la subsidiarité de l'art. 69 de la Constitution, le mandat culturel des pouvoirs publics doit être compris comme une tâche commune incombant conjointement à la Confédération, aux cantons et aux communes.

L'OFC gère un budget annuel qui se monte actuellement à quelque 209 millions de francs dont environ 16 % (33 millions de francs) sont affectés à la Fondation Pro Helvetia, soit une part inférieure aux 20 % (42 millions de francs) consacrés au domaine du cinéma.

Bien que les compétences respectives de l'OFC et de Pro Helvetia aient été établies, il apparaît en pratique que le partage des rôles et une conduite claire font encore défaut. La formulation d'un mandat de prestations pour Pro Helvetia dans le cadre de la nouvelle loi sur l'encouragement de la culture permettra de remédier à cette situation. En outre, pour éviter les chevauchements dans le domaine des relations culturelles de la Suisse avec l'étranger, l'organe de coordination «Pentapartite» a été institué. Ce groupe de travail est constitué de représentants de Pro Helvetia, de l'OFC, de Présence Suisse, du DFAE et de la DDC.

Groupe Musée suisse

L'évolution du paysage muséologique suisse s'est accélérée au cours de ces dernières années. Ainsi, la part de marché des musées privés connaît une forte croissance et la demande d'aide publique augmente en conséquence. Cela étant, les musées publics sont également tributaires de l'aide du secteur privé et vont, à l'avenir, concentrer leurs efforts afin de renforcer cette source de financement, ce qui représente un défi important pour les responsables concernés.

L'OFC a indiqué qu'une procédure de consultation sera organisée début 2007 sur la nouvelle politique des musées de la Confédération. Il est prévu que le Parlement adopte le projet de loi correspondant dans le courant de l'été 2007. L'OFC estime que la nouvelle politique des musées devrait pouvoir être mise en œuvre en 2009. Le Groupe Musée suisse, tel qu'il existe aujourd'hui, comprenant le Musée national de Zurich, le Château de Prangins et six autres musées, doit être redimensionné, centré sur son mandat essentiel et rendu autonome sous la forme d'une institution de droit

public ayant la personnalité juridique. L'office part du principe que la mise en œuvre de la nouvelle politique des musées se fera à budget constant.

La section insiste sur l'importance d'une estimation réaliste des charges d'exploitation sur plusieurs années et émet des réserves quant à un élargissement rapide du paysage muséologique. De plus, elle demeure très prudente à l'égard du mécénat qui est fréquemment à l'origine d'une augmentation ultérieure du coût d'exploitation et, partant, entraîne un engagement des pouvoirs publics au-delà de la limite initialement fixée, relativisant du même coup l'importance initiale des prestations privées.

Encouragement du cinéma

Dans ce domaine, la gestion des crédits correspondants n'est pas sans poser un certain nombre de difficultés à l'OFC: il n'est pas rare que des engagements consentis lors d'un exercice soient versés des années plus tard. L'OFC est en train de discuter de ces problèmes avec l'Administration fédérale des finances (AFF). D'une manière générale, la section estime que ces questions ne sont pas insolubles.

Sur les quelque cinquante à cent demandes d'aide présentées chaque année, seules dix à quinze reçoivent une réponse positive. La section du cinéma de l'OFC examine les critères formels des demandes et la commission d'experts procède à un examen matériel. La décision finale incombe toutefois à l'OFC. Répondant à une question de la section, l'office a souligné que si la commission d'experts n'est bien évidemment pas en mesure de garantir une objectivité absolue, les experts qui la composent sont en revanche soumis à des règles très strictes en matière de récusation. Il a rappelé qu'un représentant de l'OFC est toujours présent lors des séances de la commission et estime qu'il n'y a pas lieu de prendre d'autres mesures. L'OFC a en particulier indiqué qu'il ne voulait pas faire appel à des experts étrangers.

La section se félicite de l'analyse approfondie de la situation effectuée par la direction de l'office au prix d'un engagement personnel important, ce qui témoigne d'une volonté de progrès et d'une attitude résolument tournée vers l'avenir. Une visite effectuée d'ici deux à trois ans permettra de juger si les réformes entreprises auront permis d'atteindre les objectifs fixés.

5.4 Département fédéral de justice et police (DFJP)

5.4.1 Obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais

Depuis plusieurs années, la Délégation des finances se penche sur l'obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais (SiRück) à laquelle les demandeurs d'asile sont soumis. La Délégation des finances ayant constaté en 2004 que le contrôle de gestion dans le domaine Si-Rück ressortissant à la responsabilité de l'ancien Office fédéral des réfugiés (ODR) n'était pas fiable, l'Office fédéral des migrations (ODM) qui lui a succédé a repris les rapports semestriels à son attention (voir ch. 5.4.3 du rapport annuel 2005). Les rapports semestriels permettent à la Délégation des finances de contrôler régulièrement la gestion correcte des comptes SiRück. Entre-temps, ce système a été étendu et remplacé par une taxe spéciale.

Pour la phase transitoire, la Délégation des finances a invité l'ODM à lui présenter une vue d'ensemble des décomptes intermédiaires et finaux en suspens.

Selon les indications de l'ODM, aucun changement important n'est intervenu dans le domaine de l'«organisation des comptes SiRück/taxe spéciale». En revanche, tous les titulaires d'un compte recevront dorénavant chaque année un extrait de compte détaillé (le premier extrait présentait la situation au 31 décembre 2005).

En ce qui concerne les cas en suspens, l'ODM a indiqué que leur nombre était passé de 6355 en janvier 2005 à 2818 à fin novembre 2005 et se montait encore à environ 2200 en mai 2006.

La Délégation des finances prend acte de la réduction du nombre de cas en suspens, dont la liquidation fera l'objet d'une surveillance par le Contrôle fédéral des finances.

5.4.2 Projet d'efficacité

En adoptant le projet dit d'efficacité (ProjEff) en 1999, le Parlement a attribué aux autorités fédérales de nouvelles compétences en matière de lutte contre la grande criminalité et leur a confié la direction des procédures pénales dans les affaires à caractère intercantonal et international qui relèvent du crime organisé, du blanchiment d'argent et de la corruption. Lorsqu'il a adopté le programme d'allègement budgétaire 2003 (PAB 03), le Parlement a par la suite imposé un temps d'arrêt jusqu'à la fin de 2006. Les réductions ont été décidées dans le cadre du programme d'abandon de tâches (PAT) et du plafonnement des dépenses décidé par le département. Dans son rapport semestriel, la direction du ProjEff table sur des crédits de 110,5 millions de francs pour 2006, de 108,6 millions de francs pour 2007 et de 106,8 millions de francs pour 2008. Le plan financier initial (état avant le PAB 03) prévoyait 127 millions de francs pour 2005 et 142 millions de francs par an pour 2006 et pour 2007.

La Délégation des finances suit, en collaboration avec la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), les travaux de mise en œuvre du ProjEff (voir ch. 3.7.2 du rapport annuel 2006 des CdG du 19 janvier 2007). La responsabilité de ce suivi incombe à la CdG-N. Alors que l'examen des rapports semestriels de la direction du projet est, notamment, du ressort de cette dernière, la Délégation des finances s'intéresse aux aspects en rapport avec les finances fédérales. Au cours de l'exercice sous revue, la CdG-N a attiré l'attention des commissions des finances (CdF) sur l'évolution des moyens financiers esquissée ci-dessus. Estimant que l'absence d'un article budgétaire propre constituerait une gêne du point de vue de la transparence avec laquelle l'autorité exerçant la haute surveillance parlementaire doit effectuer le contrôle de gestion, la CdG-N a recommandé de sortir le ProjEff du PAT.

Afin de déterminer la suite à donner au ProjEff à la fin de 2006, soit à l'échéance du temps d'arrêt, le DFJP a chargé un comité présidé par Hanspeter Uster, ancien Conseiller d'Etat zouglois, de procéder à une analyse de la situation de la poursuite pénale à l'échelon de la Confédération et de présenter des propositions concrètes. Le rapport contenant des propositions a été adopté le 31 août 2006 à l'attention du DFJP. Le comité – connu sous le nom de commission Uster – y constate qu'il est

nécessaire d'intervenir et propose une série de solutions destinées à améliorer la situation. La Délégation des finances a pris acte du rapport de la commission Uster.

Le 15 décembre 2006, le Conseil fédéral a approuvé l'orientation proposée par le DFJP (concentration sur les procédures complexes et coûteuses). A la suite de cette décision, le DFJP a institué une organisation de projet «ProjEff2» avec mandat d'élaborer un rapport de détail comportant les variantes pour la mise en œuvre du modèle 2 (concentration des forces), selon le rapport Uster.

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

5.5.1 Surveillance du projet EURO 2008

Lors des quatrième et sixième séances ordinaires de l'exercice sous revue, la Délégation des finances a été très occupée par le projet EURO 2008. Dans le courant de l'année 2005, il était devenu évident que l'organisation de l'EURO allait coûter à la Confédération 72 millions de francs (message du Conseil fédéral) et non pas 3,5 millions de francs comme cela avait été initialement prévu par le message de 2002 (voir rapport annuel 2005 de la Délégation des finances, ch. 5.5.4). Lors de sa sixième séance ordinaire, la Délégation des finances s'est entretenue de l'avancement de l'organisation avec le chef du DDPS et le directeur de l'Office fédéral du sport (OFSP). Elle a exigé du Conseil fédéral qu'il lui fasse régulièrement rapport sur l'avancement des travaux.

Lors de sa première séance ordinaire de 2006, la Délégation des finances s'est une nouvelle fois entretenue avec le chef du DDPS, le directeur de l'OFSP et le responsable du projet EURO 2008. Elle a une nouvelle fois critiqué l'augmentation inexplicable des coûts, en si peu de temps qui plus est, et elle s'est renseignée sur la situation dans le domaine de la fiscalité. Le chef du DDPS a souligné que la situation avait considérablement évolué durant la période qui s'est écoulée entre la rédaction des deux messages, et cela particulièrement dans le domaine des standards de sécurité. Il a aussi indiqué qu'il était tout à fait conscient des doutes que la Délégation des finances pouvait avoir à l'égard d'une pareille augmentation des coûts.

Le système de contrôle et de rapports élaboré en collaboration par l'OFSP et le CDF a été présenté à la Délégation des finances à l'occasion de sa troisième séance ordinaire. De l'avis du CDF, les rapports doivent renseigner sur les aspects financiers, le respect des délais, les engagements et les prestations (notamment les engagements financiers et les garanties), les risques (notamment en ce qui concerne les décisions politiques, la sécurité ou l'évolution des coûts) et le déroulement des travaux. Le CDF a en outre proposé que le rapport soit remis simultanément à la Délégation des finances et à lui-même, à un rythme semestriel pour 2006 et trimestriel, à partir de 2007. En outre, lors de l'examen du second message, les Chambres fédérales ont décidé que le Conseil fédéral établirait à l'attention du Parlement un rapport annuel sur l'état d'avancement du projet et l'utilisation des ressources financières (art. 2 de l'arrêté fédéral du 22 juin 2006). Ce rapport constitue lui aussi une source d'informations pour la délégation.

Le premier rapport semestriel a été présenté en août 2006, à l'occasion de la cinquième séance ordinaire de la Délégation des finances qui en a discuté avec les responsables du projet. La délégation a estimé que le rapport constituait un instru-

ment utile du point de vue de l'accompagnement du projet EURO 2008. Il présente l'état d'avancement des travaux au moyen d'un système de feux tricolores (vert, orange, rouge). Outre l'avancement général, il donne également un aperçu de l'avancement des différents secteurs du projet, à savoir le secteur sécurité (secteur 1), le secteur infrastructure et transports (secteur 2), le secteur promotion économique et du tourisme (secteur 3) ainsi que le secteur projets et mesures en Suisse (secteur 4). La délégation a constaté que le rapport ne comportait aucun feu rouge. Les responsables du projet ont en outre souligné que, à l'échelon de la Confédération, les travaux préparatoires respectaient l'horaire. Les planifications générales des quatre secteurs étaient achevées. En revanche, les travaux préparatoires à l'échelon des cantons et des villes hôtes des matches étaient encore moins avancés et, contrairement à ce qui était le cas pour la Confédération, les crédits correspondants n'avaient pas encore été approuvés.

La Délégation des finances s'est une nouvelle fois renseignée quant à la situation dans le domaine fiscal. Le responsable du projet a expliqué que l'Administration fédérale des contributions et les administrations fiscales des cantons estiment que les primes touchées par les joueurs étaient soumises à l'impôt à la source, ce que l'UEFA conteste. Selon l'UEFA, il s'agirait d'un changement de pratique étant donné que les primes versées à des joueurs lors de certains matches de la Champions League n'ont pas été imposées. De l'avis du responsable du projet, la situation juridique n'est pas très claire et il n'est pas impossible que le Tribunal fédéral doive trancher la question. La Délégation des finances s'est donc tournée vers le Conseil fédéral afin de souligner le rôle de l'imposition des primes élevées des joueurs dans la perspective de l'attitude de la population envers le projet lors des votations à l'échelon des collectivités publiques hôtes. Elle a invité le Conseil fédéral à lui faire part de ses intentions et des mesures qu'il a prévu de prendre dans ce domaine.

La Délégation des finances continuera de suivre de près l'avancement des travaux préparatoires de l'EURO 2008.
--

5.5.2 POLYCOM

La Délégation des finances s'intéresse de près au projet de réseau POLYCOM depuis 2002 déjà. Ce réseau a pour but de créer sur l'ensemble du territoire suisse un réseau de radiocommunication reliant entre elles les autorités et organisations militaires et civiles dans les domaines de la sécurité et des secours. Le projet a démarré en 1996, alors que bon nombre de réseaux de radiocommunication des cantons n'étaient plus à l'abri des écoutes et/ou étaient sujets à de fréquents dérangements. Les cantons s'étaient approchés de la Confédération et avaient suggéré la création d'un nouveau réseau à l'abri des écoutes et couvrant l'ensemble du territoire suisse. La Confédération est entrée en matière sur cette demande le 21 février 2001, approuvant le principe d'un financement commun du projet par la Confédération, les cantons, les communes et les organismes concernés.

Chaque année, au début du mois de mars, le DDPS remet à la Délégation des finances un rapport sur l'avancement des travaux. La délégation a examiné le rapport 2006 (qui couvre la période allant du 1^{er} mars 2005 au 28 février 2006) lors de sa

troisième séance ordinaire. Elle recevra le prochain rapport contenant des données actualisées à l'occasion de sa troisième séance ordinaire d'avril 2007.

D'importants progrès ont été accomplis en matière de couverture dans les cantons durant l'exercice écoulé. Ces progrès sont notamment attribués à deux causes. La première découle des expériences faites lors des fortes intempéries d'août 2005 au cours desquelles les réseaux de communication privés (réseaux de communication mobile) ont été partiellement mis hors d'usage, révélant ainsi la nécessité d'un système tel que POLYCOM. La seconde est due à l'organisation de l'EURO 2008. Fin 2005, le réseau couvrait l'intégralité des cantons d'Argovie, de Glaris, de Neuchâtel et de Thurgovie ainsi que l'agglomération lausannoise. Le secteur concerné du réseau du Corps des gardes-frontière fait partie intégrante des réseaux des cantons frontaliers d'Argovie, de Neuchâtel et de Thurgovie et peut être utilisé par toutes les organisations habilitées à l'utiliser dans la zone géographique concernée. Le Corps des gardes-frontières dispose également de réseaux partiels opérationnels dans la zone frontière des cantons de Bâle-Campagne, de Genève, du Jura et de Schaffhouse. Les cantons de Nidwald et de Vaud se trouvaient en phase de réalisation. Le 29 novembre 2006, le Conseil d'Etat zurichois a approuvé un crédit de 33,5 millions de francs pour l'installation d'un réseau POLYCOM ainsi que des dépenses d'exploitation pour un montant plafonné à 1,3 million de francs par an. Quant à Bâle-Ville, c'est à l'unanimité que, le 20 septembre 2006, son Grand Conseil a voté le crédit destiné à la réalisation du réseau cantonal POLYCOM.

Le rapport 2006 montre pour la première fois les coûts d'investissement et d'exploitation étayés. L'Office fédéral de la protection de la population a repris les estimations de coûts établis il y a environ cinq ans et les a vérifiés.

Les besoins supplémentaires des organisations partenaires en matière de couverture du réseau et de sécurité de fonctionnement (redondances) entraînent des dépenses allant au-delà de celles mentionnées dans le rapport 2005. Ainsi, les dépenses d'investissement pour l'infrastructure du réseau sont-elles passées de 335 à 368 millions de francs pour la Confédération et de 140 à 155 millions de francs pour la part des cantons. Le montant total des investissements à la charge de la Confédération est estimé à 403 millions de francs, dont 71,1 millions qui doivent encore faire l'objet de demandes de crédits d'engagement. A fin 2005, quelque 138,1 millions de francs ont été dépensés.

En 2004, les dépenses récurrentes annuelles étaient encore estimées à 10 à 15 % du total des investissements (moyenne calculée sur plusieurs années). Ces dépenses ont également pu être cernées de manière plus concrète pour la Confédération. On peut dorénavant partir du principe que les dépenses d'entretien, d'interconnexion, d'adaptation et de mise à jour du logiciel se monteront à 125 millions de francs pour la période 2006 à 2012. Ces dépenses sont imputables au Corps des gardes-frontière (55 millions de francs pour l'entretien des stations de base), à la défense (25 millions de francs pour l'entretien des commutateurs principaux et secondaires) et à l'Office fédéral de la protection de la population (41 millions de francs pour l'interconnexion, l'adaptation et les mises à jour du logiciel et 4 millions pour la formation). A fin 2005, les dépenses récurrentes annuelles cumulées se montaient à 13,7 millions de francs.

Le DDPS et l'Office fédéral de la protection de la population estiment que l'ensemble du réseau POLYCOM sera entièrement réalisé d'ici à 2012. L'Office fédéral de la protection de la population estime que les principaux risques résident

dans le manque d'engagement des cantons (risque dont l'importance varie d'un canton à l'autre), l'évolution des dépenses récurrentes, l'équipement des sites d'implantation et l'évolution des exigences (risques moyens).

La Délégation des finances a pris acte du fait que le projet POLYCOM a pris son essor. Le développement du réseau suit son cours. Elle observera l'évolution des coûts avec attention et se penchera une nouvelle fois sur la question lors de sa troisième séance ordinaire d'avril 2007.

5.5.3 Domaines secrets du DDPS

La surveillance financière concomitante des domaines secrets du DDPS fait également partie des attributions de la Délégation des finances. Elle exerce cette surveillance d'une part sur les installations techniques ou les armements qui nécessitent des moyens financiers importants et dont les informations correspondantes ne peuvent être rendues accessibles qu'à une délégation de surveillance, en raison du maintien du secret (tel qu'Onyx) et d'autre part sur la gestion financière des services de renseignement.

La Délégation des finances s'est principalement occupée du projet Onyx et de la liste des projets secrets. Lors de sa première séance ordinaire de l'exercice sous revue, elle s'est entretenue de l'avancement du projet Onyx avec le chef du DDPS. Le conseiller fédéral Samuel Schmid a précisé à l'attention de la délégation qu'il estimait que le système Onyx est efficace, que le projet sera achevé dans les délais et que les coûts du système sont sous contrôle. A la suite de cette discussion, la Délégation des finances s'est renseignée auprès du Service juridique des Services du Parlement sur ses compétences légales relatives aux domaines secrets ainsi que sur les limites à respecter dans le cadre de la collaboration avec les commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales (échange d'informations). Il ressort de la réponse du Service juridique que la DélCdG n'est pas habilitée à lui transmettre toutes les informations qu'elle reçoit du Conseil fédéral dans l'exercice de son mandat de surveillance.

Lors de sa troisième séance ordinaire, la Délégation des finances a pris connaissance de la liste des projets secrets que le DDPS est tenu de lui remettre. Elle s'est entretenue à ce sujet avec la personne responsable de la Division de la conduite de la guerre électronique (CGE). En sa qualité de responsable au DDPS de l'exploitation des installations techniques (antennes), ce dernier a expliqué que les réactions des services ayant commandé des renseignements étaient positives, mais qu'il n'était pas en mesure de donner des informations fondées sur l'utilité des informations interceptées. La Délégation des finances a donc décidé de visiter les installations Onyx, à Zimmerwald, à l'occasion de sa quatrième séance ordinaire. Lors de cette visite des installations techniques, elle s'est renseignée sur les méthodes de travail dans le domaine de la collecte de renseignements. La discussion avec les responsables sur l'efficacité et l'utilité des renseignements ainsi obtenus n'a pas répondu aux attentes de la Délégation des finances. Elle a donc décidé de s'adresser à d'autres services de la Confédération qui reçoivent des renseignements obtenus au moyen d'Onyx, afin de les entendre au sujet de l'utilité de ceux-ci. A l'occasion de sa visite d'informa-

tion, la Section 2 s'est entretenue de cette question avec des représentants du Seco responsables des autorisations d'exportation (voir ci-après ch. 5.7.3).

A Zimmerwald, la Délégation des finances a une nouvelle fois pu se pencher sur la liste des projets secrets. Une vue d'ensemble de la structure des services suisses de renseignement lui a également été présentée à cette occasion. Cette présentation a conforté la Délégation des finances dans son opinion selon laquelle la surveillance financière concomitante doit aussi et tout particulièrement être exercée sur le Service de renseignement stratégique (SRS). Ce service procède couramment à des transactions qui doivent impérativement faire l'objet d'une surveillance financière (telles que la rémunération de renseignements). Le Service de renseignement militaire (SRM) et le Service de renseignement des Forces aériennes (SRFA) sont deux unités organisationnelles nettement plus petites. Celles-ci commandent d'ailleurs également les renseignements dont elles ont besoin pour accomplir leur mission auprès du SRS. Ce dernier décide de la méthode à utiliser pour les obtenir (écoute ou recours à des agents). C'est également le SRS qui transmet les demandes de renseignements au système Onyx.

A l'issue de sa visite à Zimmerwald, la Délégation des finances a réfléchi à la surveillance qu'elle exerce sur ce domaine. Elle est parvenue à la conclusion qu'il faut l'améliorer dans le domaine des projets secrets et qu'elle doit encore approfondir ses activités en la matière, notamment en renforçant la coopération avec la DélCdG qui, en vertu de l'art. 53, al. 2, de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10) est chargée de surveiller les activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement. Auparavant, la collaboration entre les deux délégations était régie par un accord datant de 1993. Cet accord se limitait à répartir les domaines de surveillance entre les deux délégations et à définir les critères applicables. Les expériences de ces dernières années ont clairement montré qu'il devenait indispensable d'adapter cet accord et de décrire plus précisément la coopération et termes de procédures, délais, droits et devoirs réciproques des deux délégations. Les deux délégations ont donc décidé d'approfondir et d'améliorer leur coopération afin que ce domaine délicat des activités de l'Etat soit soumis à une surveillance suffisante de la part du Parlement.

Lors de la session d'automne à Flims, la Délégation des finances et la DélCdG se sont réunies en séance extraordinaire afin de tirer un bilan sur leur collaboration passée et de faire préparer un projet de convention de collaboration. Dans un premier temps, les délégations ont examiné ce projet chacune de son côté. Dans un deuxième temps, elles se sont de nouveau réunies lors de la session d'hiver, afin d'adopter la nouvelle convention. Celle-ci a ensuite été portée à la connaissance du Conseil fédéral. Outre la question des flux d'information, la convention prescrit que les deux secrétariats proposent pour examen des projets qui revêtent une importance commune pour les deux délégations. Il s'agit principalement de projets qui, comme le système d'écoute Onyx, nécessitent l'engagement de moyens financiers considérables et constituent un risque politique important. Eu égard à ses connaissances de l'ensemble des services de renseignement et au fait qu'elle est régulièrement tenue au courant des performances d'Onyx, la DélCdG est certainement la mieux placée pour déterminer si le système répond aux attentes ou si les renseignements qu'il fournit ne pourraient pas être obtenus autrement à moindre coût (recours à des agents en lieu et place d'une installation technique).

La Délégation des finances communiquera son avis ainsi que les mesures qui s'imposent aux commissions des finances et à leurs sous-commissions suffisamment tôt pour qu'elles puissent en tenir compte lors de l'examen du budget.

Dans le cadre de la coopération renforcée avec la Délégation des commissions de gestion, la Délégation des finances continuera de suivre les domaines secrets du DDPS et d'exercer une surveillance financière sur les services de renseignement.

5.5.4 Visite d'information auprès du DDPS: politique du personnel

Suite aux mutations de l'armée (passage d'Armée 95 à Armée XXI), le DDPS a également été contraint de réduire fortement le personnel civil puisque ses besoins en personnel administratif ont diminué en raison de la baisse de l'effectif de l'armée.

La Section 3 de la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès du service du personnel du DDPS afin de mieux se rendre compte comment un département parvient à assumer une réduction aussi importante de son personnel et à quel coût. Durant toute son histoire, l'administration fédérale n'a en effet jamais eu à procéder à une adaptation de cette ampleur. La Délégation des finances ayant, au cours de ces dernières années, été plusieurs fois appelée à donner son avis sur des demandes de mise à la retraite anticipée de cadres supérieurs de l'armée, la Section 3 a également profité de la visite pour discuter de la situation des officiers généraux.

Le DDPS occupe quelque 13 500 collaborateurs, ce qui correspond à environ 40 % de l'effectif de l'administration fédérale (état mai 2006). Ce département emploie du personnel administratif, du personnel d'exploitation, des militaires et des pilotes militaires de carrière, des militaires contractuels et des enseignants spécialisés. Les réductions de personnel concernent principalement le Secrétariat général, le domaine Défense, Armasuisse et l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP). Elles touchent non seulement toutes les fonctions civiles, à tous les niveaux hiérarchiques, mais aussi le commandement de l'armée. En revanche, en raison des problèmes de sous-effectif, les militaires salariés, c'est-à-dire les militaires de carrière et les militaires contractuels, ne sont pas concernés par ces réductions. Au contraire, le personnel militaire verra son effectif augmenter de 700 à 800 postes, tous compensés par la réduction des emplois civils. Au total, le DDPS doit donc réduire son personnel civil d'environ un tiers (ce qui correspond à 3200 postes de travail). Par rapport à l'année de référence 2002 où ils se sont montés à 1266,6 millions de francs, le département (sans les offices GMEB) doit réduire ses frais de personnel à 1013,3 millions de francs d'ici à 2011. (Ces chiffres comprennent les réductions de postes décidées dans le cadre du PAB 03 et du programme d'abandon de tâches, état au budget 2007).

La responsabilité suprême en matière de conduite est assumée par le chef du DDPS pour ce qui est de la ligne. Dans le domaine du personnel, la responsabilité technique est assurée par le chef du personnel du DDPS. La transition vers Armée XXI a débuté par un changement de culture d'organisation et la définition d'objectifs clairs en matière de structures. A l'avenir, les structures du DDPS devront être légères et plates et le nombre de subordonnés par responsable hiérarchique ne devra pas être inférieur à quatre. Elles devront en outre permettre d'éviter les chevauchements. Les mesures décidées conduisent à une simplification de la hiérarchie.

La réduction de l'effectif est surveillé au moyen d'un système de contrôle de gestion qui permet de suivre les réformes et la politique du personnel du DDPS: évolution de l'effectif et du nombre de postes de travail, coûts des départs à la retraite anticipée, selon le plan social et l'ordonnance du 2 décembre 1991 régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipée des agents soumis à des rapports de service particuliers (OPRA; RS. 510.24) contrôle du passage à DDPS XXI, nombre des engagements externes, approbation des structures, réduction des frais généraux, transfert de personnes et de postes. Les rapports au chef et au secrétaire général du département ressortissent au domaine de responsabilité du chef du personnel du DDPS.

La section a pu constater que les instruments de surveillance correspondants sont en place. Le système de contrôle de gestion a d'ailleurs permis de constater que si le Secrétariat général, l'OFPP et Armasuisse ont bien respecté l'horaire de la réforme, le domaine Défense a en revanche connu d'importants problèmes. Aussi, les objectifs en matière de réduction de l'effectif du domaine Défense sont-ils longtemps demeurés flous, raison pour laquelle il n'a pas été possible de les cibler correctement dès le départ. Il faut notamment regretter que, dans les domaines d'état-major et de conduite, on n'ait pas, au début de la mise en œuvre de la réforme déjà, respecté les objectifs définis en matière de réductions du personnel et que la devise «priorité au travail sur le terrain, pas au travail de bureau» n'ait pas été appliquée plus tôt, ce qui aurait sans doute permis d'éviter la pénurie de personnel militaire sur le front de l'instruction qui, au début de la réforme, a suscité le mécontentement et le climat d'insécurité que l'on sait.

Les planifications de réduction du personnel ont obligé les responsables à réagir et à prendre des mesures spéciales. La première de ces mesures a été de renoncer à licencier les collaborateurs âgés de 55 ans et plus comptant au moins 20 années de service. La deuxième mesure a consisté à augmenter de 10 millions de francs par an la provision figurant au plan social pour les retraites anticipées pour les années 2005 à 2008. Une troisième mesure a été de créer, pour les années 2005 à 2008, un «centre de soutien» fonctionnant à la manière d'un bureau de placement pouvant occuper jusqu'à 100 collaborateurs affectés à des travaux de liquidation et de remise en état – qui s'imposaient en tout état de cause – relatifs à Armée 61 et à Armée 95, la charge salariale étant, pour cette mesure aussi, plafonnée à 10 millions de francs par an. La dernière de ces mesures particulières, d'un coût total de 102 millions de francs, a été de créer 289 postes à durée déterminée supplémentaires pour militaires contractuels (pour 2005 à 2007/08) et 100 postes à durée déterminée supplémentaires pour militaires de carrière (pour 2005 à 2008).

Les coûts du plan social pour les années 2006 à 2010 (état de la planification au 24 avril 2006) oscillent entre 62 et 71 millions de francs par an. La plus grande partie – et de loin – de ces montants sont affectés aux départs à la retraite anticipée. En ce qui concerne les mouvements internes, le DDPS est parvenu à reclasser 150 collaborateurs en 2004 et 146 en 2005. Le reclassement dans d'autres départements de l'administration fédérale a été très nettement moins important: 6 collaborateurs en 2004 et 10 en 2005. Le succès enregistré par le reclassement à l'extérieur de l'administration fédérale n'a guère été meilleur (8 collaborateurs en 2004 et 19 en 2005). Les collaborateurs ayant quitté le DDPS représentent une part importante de la réduction de l'effectif. En 2005, ils ont été 492 à quitter le département, dont 15 licenciements. Le licenciement constitue la mesure ultime. Tous les licenciements prononcés avant la visite d'information de la section ont aussi été confirmés

par la Commission de recours. En partant des données de la planification en vigueur, force est toutefois de constater que, à l'avenir, le nombre de licenciements va augmenter.

La nécessité de réduire le nombre d'officiers généraux (à partir du grade de brigadier jusqu'au grade de commandant de corps) est l'une des conséquences de l'effectif restreint d'Armée XXI. Au cours de ces dernières années, de nombreux officiers supérieurs ont été mis à la retraite avant l'âge ordinaire donnant droit à la retraite anticipée prévu par l'ordonnance sur le personnel de la Confédération. En raison de l'incidence financière de ces départs sur la caisse de pensions, la Délégation des finances a, en vertu de l'Arrangement 2002, dû donner son assentiment à ces mises à la retraite anticipée (voir ch. 4.1.3). La section a reçu l'assurance qu'il n'y aurait plus que quelques mises à la retraite anticipée, ce dont la Délégation des finances se félicite.

La Section 3 a également discuté des autres objectifs du département concernant les officiers généraux de carrière et de milice. En vertu de l'art. 10 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée, le Conseil fédéral doit en effet veiller à ce que les fonctions supérieures de commandement soient occupées par un nombre raisonnable d'officiers de milice.

L'une des solutions déjà appliquées consiste à occuper à titre accessoire des officiers de milice promus au grade d'officier général dans une fonction correspondante durant une période déterminée (4 à 6 ans) sur la base d'un contrat de prestations. Ces officiers maintiennent les rapports de travail avec leur employeur durant cette période. À l'issue de celle-ci, ils réintègrent leur poste de travail ordinaire ou sont engagés pour une période déterminée. Lorsqu'il s'agit d'un mandat de prestations, le DDPS verse les indemnités correspondantes à l'employeur. La Délégation des finances est favorable à cette solution, car elle contribue à réduire le nombre de départs à la retraite anticipée tout en permettant à des officiers de milice d'accéder à des fonctions de commandement supérieures.

Les conditions de retraite anticipée particulières dont les militaires de carrière bénéficient habituellement constituent une compensation pour le travail supplémentaire qu'ils ont dû fournir (selon les besoins du service) et les longs horaires de travail durant leur période active. La Délégation des finances se demande s'il ne serait pas plus judicieux d'indemniser le travail supplémentaire au moment où il est fourni et de soumettre le personnel militaire aux mêmes conditions régissant la retraite que les autres catégories de personnel de la Confédération. Cette solution présenterait l'avantage d'éviter toute fidélisation forcée du personnel militaire professionnel au DDPS par le biais de la prévoyance professionnelle. Elle contribuerait également à résoudre un autre problème. À partir d'un certain âge, les officiers instructeurs – actuellement en sous-effectif – sont transférés dans une fonction d'état-major ou administrative en rapport avec leur expérience. Ce nombre de fonctions a diminué en raison de la restructuration de l'armée alors que les besoins en officiers et sous-officiers de carrière ont augmenté dans le cadre du concept Armée XXI (Davantage de militaires professionnels que d'instructeurs). En l'absence de fidélisation forcée, les officiers de carrière seraient plus facilement tentés de trouver un emploi hors du DDPS à l'issue de leur période passée dans l'instruction.

La section a abordé cette question avec les représentants du DDPS. Le département se penche actuellement sur cette problématique et procède encore à des analyses approfondies. Il estime toutefois qu'une solution transitoire s'impose.

La Délégation des finances a pris bonne note du fait que le DDPS a entamé l'importante réduction de son effectif de manière appropriée. Un contrôle de gestion efficace a permis de mettre au jour et de régler les problèmes du départ. Les expériences du DDPS pourront être utiles aux autres départements qui devront également procéder à des réductions de personnel.

La Délégation des finances continuera de suivre avec attention la stratégie du département en matière de carrière des officiers généraux. Elle accorde une grande importance à la planification des carrières de cette catégorie d'officiers qui doit, autant que faire se peut, permettre d'éviter les mises à la retraite anticipée.

5.5.5 armasuisse immobilier: vente d'immeubles devenus inutiles

Le CDF a remis à la Délégation des finances un rapport sur le processus de liquidation des immeubles devenus inutiles. Le CDF a limité son examen à la vente, et plus particulièrement aux aspects liés à la structure et au suivi des affaires dans la perspective de la stratégie immobilière du DDPS. La délégation a examiné ce rapport lors de sa cinquième séance ordinaire.

Le CDF a, notamment, relevé que de bonnes conditions ont été créées en vue du respect des principes de l'égalité de traitement des acquéreurs potentiels. Il a en revanche constaté que la représentation du cycle complet d'une vente ainsi que la documentation et le système de rapport étaient encore perfectibles. Ainsi, au moment de l'examen, un certain nombre d'instruments et de relevés manquaient encore pour apporter la preuve que les meilleures conditions de vente ont été créées pour chaque objet. De l'avis du CDF, le processus «vente» doit être représenté dans son ensemble, un programme de mise sur le marché approprié doit être défini pour chaque objet et les données et informations relatives à chaque objet susceptible d'être vendu doivent être rapidement accessibles. Le produit de la vente de chaque objet doit en outre avoir été estimé, au moins sommairement. Armasuisse immobilier a pris un certain nombre de mesures afin de tenir compte des recommandations du CDF. Leur mise en œuvre devrait être achevée avant fin 2007.

A l'issue de l'examen du rapport du CDF, la Délégation des finances a demandé au chef du DDPS de lui remettre un rapport présentant un état des lieux de la situation en matière de vente d'immeubles devenus inutiles, de la façon de les gérer, de la stratégie de vente et de la manière dont les charges et produits sont calculés et apparaissent au budget.

La Délégation des finances se penchera sur le rapport relatif à la vente des immeubles devenus inutiles lors de sa troisième séance ordinaire de 2007. Elle a en outre décidé de faire de la liquidation de matériel, d'installations et de biens immobiliers de l'armée un point fort de ses activités en 2007.

5.5.6

Allocations versées aux pilotes militaires de carrière

Lors de la présentation du dernier rapport annuel devant la Commission des finances du Conseil national, celle-ci a prié la Délégation des finances d'examiner les allocations versées aux pilotes militaires de carrière. La délégation a demandé au département de lui fournir les informations correspondantes.

Les allocations pour pilotes militaires de carrière et autres catégories de personnel des Forces aériennes qui assument diverses fonctions à bord des aéronefs du DDPS (tels qu'opérateurs de bord de carrière ou photographes de bord de carrière) sont réglées par l'ordonnance du DDPS sur les allocations dans le service de vol du DDPS (ordonnance sur les allocations de vol du DDPS; RS 172.220.111.342.1). L'art. 2, al. 1, dispose que les pilotes militaires de carrière bénéficient d'une allocation pour les exigences particulières imposées par le service de vol, l'engagement accru dans ce cadre et le risque élevé qu'ils courent. En vertu de l'annexe 1 de l'ordonnance, l'allocation pour les pilotes militaires de carrière atteint les montants suivants:

Année de service	Allocation en francs
de la première à la troisième année	27 000
de la quatrième à la sixième année	37 000
de la septième à la neuvième année	47 000
à partir de la dixième année	57 000

L'ordonnance se fonde sur le statut de pilote militaire de carrière. Elle ne fixe aucun nombre minimal d'heures de vol en dessous duquel un pilote n'entre plus dans son champ d'application. Le minimum réglementaire en vertu de l'Administration Manual Swiss Air Force est de 20 heures par an. Ni les documents fournis par le DDPS, ni la discussion avec le chef du DDPS lors de la première séance ordinaire 2007 n'ont permis de tirer ces questions au clair. La Délégation des finances s'est donc une fois encore adressée au DDPS pour lui demander des informations complémentaires.

Outre la question du nombre d'heures de vol planché pour un pilote militaire, la délégation a également voulu savoir si au lieu d'être versée forfaitairement en fonction du nombre d'années de services, l'allocation ne pourrait pas être calculée en fonction des heures de vol effectives.

Lorsqu'elle aura obtenu les informations demandées, la Délégation des finances se penchera sur le système des allocations versées aux pilotes militaires de carrière et rendra compte de ses conclusions à la Commission des finances du Conseil national.

5.6

Département fédéral des finances (DFF)

5.6.1

Visite d'information auprès de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

A fin mai 2006, une section de la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). La discussion menée avec les représentants de l'administration a porté en priorité sur les nouvelles orientations prises par les fournisseurs internes de prestations informatiques dès le 1^{er} janvier 2007. Depuis cette date en effet, les quatre fournisseurs en question sont gérés, simultanément avec l'entrée en vigueur du nouveau modèle comptable, par un mandat de prestation et une enveloppe budgétaire (le fournisseur de prestations du DDPS fait exception). Ce nouveau système comporte également l'instauration des imputations des prestations internes, avec incidences financière, entre les fournisseurs et les bénéficiaires de prestations.

Dans la perspective de la mise en œuvre du NMC dès l'année 2007, les prestations dans les domaines de l'informatique et des télécommunications ont fait l'objet de factures pro forma depuis 2005 déjà. Le nouveau modèle se distingue de l'ancien du fait qu'il incombe désormais au fournisseur de prestations et non plus au bénéficiaire de prestations de prévoir les investissements relatifs à l'équipement initial du poste de travail ainsi que les équipements extraordinaires (matériel et logiciel) ultérieurs. Le fournisseur de prestations obtient les moyens financiers dont il a besoin en facturant ses prestations en conséquence à leur bénéficiaire. Au total, l'OFIT facture aux autres services de la Confédération des prestations pour un montant d'environ 650 millions de francs par an, ce qui correspond au quart de toutes les prestations facturées par imputations internes au sein de la Confédération.

La Délégation des finances est parvenue à la conclusion que, malgré l'avancement des travaux en vue de l'élaboration du budget 2007, il faudra encore clarifier de nombreux points en ce qui concerne les prestations dans le domaine de l'informatique et des télécommunications. La délégation estime que la discussion politique souffre notamment du fait que les chiffres relatifs aux besoins d'investissement (nouveaux investissements et investissements de remplacement) fournis aux organes parlementaires ne sont pas homogènes. Ainsi, par rapport au budget et au plan financier, les ressources nécessaires annoncées peuvent être jusqu'à deux fois plus importantes, selon les estimations. La Délégation des finances est d'avis qu'il est indispensable que les services concernés recourent à un système professionnel de gestion des risques et communiquent les résultats correspondants aux organes parlementaires concernés. Une fois les risques identifiés et mesurés, il est indispensable que les destinataires de prestations soient informés des risques encourus afin qu'ils puissent prendre leurs décisions.

La Délégation des finances attend que les décisions relatives aux investissements de la Confédération dans le domaine d'informatique et des télécommunications soient prises sur la base d'une analyse professionnelle des risques. Le cas échéant, les raisons qui ont motivé un report d'investissement doivent être clairement précisées.

Au cours de l'exercice 2005, la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès de la Trésorerie fédérale (voir rapport annuel 2005 de la Délégation des finances, ch. 5.6.2). Les discussions avec les représentants de l'Administration fédérale des finances (AFF) et de la Trésorerie fédérale ont porté sur la gestion de la trésorerie en général et sur la modernisation de l'organisation, notamment dans le domaine de la surveillance et du contrôle de gestion. En guise de conclusion au compte-rendu de sa visite, la délégation a exprimé sa satisfaction quant aux réformes organisationnelles entreprises et indiqué qu'elle allait se renseigner au cours de l'été 2006, sur les progrès accomplis dans leur mise en œuvre.

A l'occasion de sa cinquième séance ordinaire de 2006, la Délégation des finances a invité les responsables de l'AFF et de la Trésorerie fédérale pour une discussion de suivi. Outre un rapport de l'AFF sur l'état de la mise en œuvre opérationnelle des réformes, la délégation disposait également d'un rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) qui, avec l'aide des experts externes, a contrôlé la réorganisation et le système de contrôle interne de la Trésorerie fédérale. La discussion a notamment porté sur les rapports standardisés permettant une meilleure analyse des risques, la planification des liquidités ainsi que la couverture des risques de change. La Délégation des finances a constaté que les nouvelles structures et les nouveaux processus de surveillance sont opérationnels. L'AFF a renforcé l'effectif de l'*Asset liability management committee* (ALCO). L'arrivée d'un représentant de la Banque nationale suisse au sein de cet organe de contrôle nouvellement créé apporte un savoir-faire extérieur à l'administration et, partant, répond aux attentes de la délégation.

La gestion centralisée de la trésorerie de la Confédération à l'échelon de l'AFF est basée sur des valeurs empiriques qui tiennent compte de la saisonnalité des besoins et des chiffres des années précédentes. De plus, les prévisions sont établies à partir des résultats de l'enquête sur les soldes de crédits prévisibles effectuée au milieu de chaque année auprès des départements. La Délégation des finances a pris connaissance de la méthode de planification des liquidités utilisées. Elle est consciente des limites méthodiques de cette planification que découlent en bonne partie de l'annualité du modèle comptable de la Confédération. La Délégation des finances a en outre pris acte du fait que les risques de change ne sont pas supportés par les offices, mais par la Trésorerie fédérale. Pour l'instant, ni la démarche méthodologique choisie, ni les pertes et bénéfices de change enregistrés n'appellent de commentaires de la part de la Délégation des finances.

La Délégation des finances estime que, d'une manière générale, la phase de consolidation des réformes de la Trésorerie fédérale est achevée. Elle approuve les efforts des responsables qui poursuivent sans relâche le développement de l'organisation de celle-là. En recourant aux services du CDF appuyé par des experts externes, la Délégation des finances continuera de vérifier, chaque année, le professionnalisme des méthodes de travail de la Trésorerie fédérale.

5.6.3

Régie fédérale des alcools

Lors de la cinquième séance ordinaire, la Délégation des finances s'est penchée sur un rapport de contrôle dans lequel le CDF indique ne pas pouvoir confirmer la régularité et la légalité des approvisionnements de la Régie fédérale des alcools (RFA). Le CDF a notamment invoqué que les connaissances en la matière de la RFA étaient insuffisantes et a souligné les lacunes constatées dans l'application des dispositions légales idoines.

Dans son rapport, le CDF aborde également la question de la formation du prix payé pour l'alcool indigène produit par les distilleries industrielles. En vertu de l'art. 11, al. 6, de la loi fédérale sur l'alcool, le prix payé aux producteurs d'alcool indigènes doit correspondre au prix de revient moyen de l'alcool de même qualité importé par la RFA. La loi dispose toutefois que, pour fixer ce prix, il pourra être tenu équitablement compte des frais de production effectifs, y compris l'intérêt et l'amortissement du capital investi. Le CDF a attiré l'attention de la Délégation des finances sur le fait que le prix payé pour l'alcool indigène est supérieur de 22 % au prix payé pour l'alcool étranger de qualité comparable et que cela posait notamment la question de la priorité de la loi fédérale sur l'alcool sur la législation relative aux marchés publics.

Ayant pris connaissance des conclusions du rapport de contrôle, la Délégation des finances a décidé de se procurer de plus amples informations sur la formation du prix payé pour l'alcool indigène produit par les distilleries industrielles. Dans la foulée, elle a demandé au chef du DFF comment il entendait remédier aux lacunes organisationnelles constatées au sein de la RFA, une unité organisationnelle tenant une comptabilité séparée et administrativement subordonnée au DFF. Lors de sa sixième séance ordinaire, la Délégation des finances a examiné les documents supplémentaires qui lui ont été remis. Le chef du DFF a notamment souligné les objectifs poursuivis par la prise en compte du coût de production pour le calcul du prix des boissons distillées prises en charge par la RFA. Il explique que la manière actuelle de fixer les prix a pour but, d'une part, de maintenir la production indigène d'alcool sur un marché mondial fortement subventionné et, d'autre part, contrairement à ce qui se fait à l'étranger, d'éviter de devoir subventionner les producteurs indigènes grâce à la compensation des pertes qu'ils subissent du fait de la réduction des droits de douane. La délégation a en outre pu conclure de l'avis du chef du DFF que l'organisation de la RFA et la politique suisse de l'alcool allaient être soumises à une analyse approfondie.

La Délégation des finances se réjouit de constater que les questions soulevées vont faire l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de l'examen du catalogue des tâches de la Confédération. Elle invite le Conseil fédéral à tenir notamment compte des aspects relatifs à la politique suisse de l'alcool.

5.6.4

Modification des recommandations relatives à la présentation des comptes (Swiss GAAP RPC)

Fin 2005, la Délégation des finances a été informée que le comité d'experts pour les recommandations relatives à la présentation des comptes (RPC) a adapté avec effet rétroactif la norme Swiss GAAP RPC 16 qui traite de la présentation des comptes en relation avec les répercussions économiques effectives des engagements de prévoyance sur l'employeur. La raison de cette modification résulte de la révision de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.441.1), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, qui oblige les institutions de prévoyance suisses à établir et structurer leurs comptes annuels conformément aux recommandations comptables Swiss GAAP RPC 26. Tous les éléments patrimoniaux doivent être comptabilisés à leur valeur réelle. Des réserves de fluctuation de valeur peuvent être constituées pour les risques figurant à l'annexe des comptes. La recommandation elle-même ne comporte pas de dispositions actuarielles; elle admet aussi bien la méthode statique que la méthode dynamique pour le calcul des capitaux de prévoyance et des provisions techniques.

Les recommandations Swiss GAAP RPC 16 adaptées se réfèrent dorénavant à la norme Swiss GAAP RPC 26. Pour ce qui est des régimes d'assurance avec primauté des prestations, il fallait auparavant tenir compte de l'évolution des salaires et, le cas échéant, de l'indexation des rentes en utilisant la méthode de calcul dynamique lors de l'établissement du bilan. En vertu des nouvelles dispositions, l'employeur n'est plus tenu de procéder à ces calculs supplémentaires lorsque l'institution de prévoyance établit ses comptes annuels conformément à la norme Swiss GAAP RPC 26. Lorsque cette dernière calcule le capital de prévoyance au moyen d'une méthode statique, l'employeur peut, en application de la norme Swiss GAAP RPC 16, également calculer les éventuels découverts au moyen de la méthode statique afin de les faire figurer à son bilan en tant qu'engagement de prévoyance. Si l'employeur n'est plus tenu d'effectuer de calculs supplémentaires au moyen de la méthode dynamique, matériellement toujours correcte, il demeure toutefois libre d'inscrire au bilan les réserves correspondantes lorsque les valeurs ainsi obtenues sont plus élevées que celles résultant du calcul statique. L'employeur qui établit et présente ses comptes en respect des RPC peut donc entièrement ou partiellement dissoudre les provisions précédemment constituées au moyen de la méthode dynamique lorsque celles-ci n'ont plus de raison d'être en raison des calculs statiques de l'institution de prévoyance.

La délégation s'est informée sur les tenants et aboutissants de l'adaptation de la norme Swiss GAAP RPC 16 auprès du chef du DFF et des représentants de l'Administration fédérale des finances (AFF) et a demandé au CDF de lui présenter un rapport sur les conséquences pour la Confédération. Il en est ressorti que seuls les CFF sont touchés par la modification des RPC 16. Les autres entreprises de la Confédération appliquent déjà les normes IAS (International Accounting Standards). La nouvelle disposition s'applique pour la première fois aux comptes annuels 2006. Si les CFF devaient décider de passer à un calcul statique, cela aurait un impact sur leur bilan et leur compte d'exploitation. Les CFF devraient alors introduire dans leur bilan une provision leur permettant de répondre à leurs engagements à l'égard de la caisse de pensions. Ils pourront en revanche dissoudre les provisions constituées jusque-là à titre des RPC 16. L'adaptation de cette norme entraînera vraisemblablement un allègement pour le compte d'exploitation des CFF étant donné que les engagements envers la caisse de pensions vont probablement baisser.

La Délégation des finances a également cherché à savoir si la réduction correspondante des provisions permettra aux entreprises de la Confédération de lui rembourser les montants qu'elle avait consacrés à la constitution de ces provisions. La délégation pense notamment au cas de la RUAG en faveur de laquelle la Confédération avait versé 457 millions de francs à une fondation patronale en 2001 et 2002. De ce montant, 269 millions de francs résultaient de la mise en œuvre des RPC et 188 millions de francs ont été accordés en raison de l'application des IAS étant donné que la RUAG avait choisi de passer de l'application des normes RPC aux normes IFRS (International Financial Reporting Standard). Si le passage à la primauté des cotisations décidé pour l'administration centrale s'applique également à la RUAG, les nouveaux calculs devraient faire baisser les besoins correspondants. Aucun accord ne prévoit cependant que les entreprises de la Confédération qui changent de standard d'établissement et de présentation des comptes doivent rembourser les ressources qui leur ont été accordées par la Confédération à titre d'engagements de prévoyance. En tant que propriétaire de ces entreprises, la Confédération pourrait néanmoins décider de se rembourser en puisant dans les réserves libres.

Plusieurs facteurs influencent l'impact de l'adaptation de la norme Swiss GAAP RPC 16 sur l'administration fédérale et leur portée n'est pour l'instant pas évaluable avec précision. On peut cependant déjà dire avec certitude que le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations constitue un changement fondamental qui aura des effets notables sur les engagements de prévoyance.

La Délégation des finances constate que la question de l'utilisation des bénéfices découlant de la dissolution de provisions constituées à titre d'engagements de prévoyance doit être examinée de manière approfondie. Elle reprendra ce dossier une fois les résultats des calculs correspondants disponibles.

5.7 Département fédéral de l'économie (DFE)

5.7.1 Regroupement des laboratoires de haute sécurité

Dans son rapport annuel 2005, la Délégation des finances informait les Chambres fédérales du résultat de ses investigations relatives à la rentabilité de l'Institut de virologie et d'immunoprophylaxie (IVI) et à la décision attendue du Conseil fédéral concernant la construction d'un nouveau laboratoire national de haute sécurité (voir rapport annuel 2005 de la Délégation des finances, ch. 5.7.3 ainsi que 06.049 Message sur l'immobilier du DDPS 2007). L'analyse de faisabilité et d'utilité commandée par la Délégation des finances et les conclusions du Conseil fédéral ont été remises aux organes chargés de la haute surveillance parlementaire en janvier 2006. La Délégation des finances a pris acte de l'avis du Conseil fédéral qui estimait que l'intégration du futur laboratoire de médecine humaine dans les bâtiments actuels de l'IVI ne constituait pas une option valable d'un point de vue aussi bien technique que financier et a transmis les résultats de l'examen aux sous-commissions compétentes des commissions des finances.

La Commission des finances du Conseil national est parvenue à la conclusion que les aspects financiers, notamment les frais d'investissement et d'exploitation n'avaient pas été examinés de manière suffisamment approfondie. Elle a donc char-

gé la Délégation des finances d'apporter des éclaircissements supplémentaires. Outre l'examen de la validité de l'analyse de faisabilité et d'utilité, la délégation était également chargée d'approfondir la question des avantages et des inconvénients d'un regroupement dans la perspective de la sécurité, de la recherche et de la collaboration scientifiques. La Délégation des finances a convié le Conseil fédéral à apporter les éclaircissements supplémentaires demandés par la Commission des finances et à en informer le Parlement. Elle a en même temps suggéré au Conseil fédéral de ne pas soumettre cet objet aux Chambres fédérales dans le cadre du message sur l'immobilier du DDPS, mais en tant que message spécifique. De plus, la délégation a simultanément chargé le CDF de donner, le moment venu, une seconde opinion sur ce message.

Pour répondre aux questions de la Délégation des finances, le Conseil fédéral a soumis le projet pour évaluation à une société de conseil indépendante. Le rapport de cette dernière, qui a également été transmis à la délégation, parvient à la conclusion que la solution proposée est préférable à toutes les autres solutions envisagées tant du point de vue de la faisabilité, de l'efficacité que des coûts. Le Conseil fédéral a donc renoncé à soumettre un message spécifique. La Délégation des finances a transmis les résultats de ses investigations aux commissions de la politique de la sécurité et aux commissions des finances qui ont assuré le suivi de l'objet, respectivement dans le cadre de son examen préalable et à l'occasion de la procédure de co-rapport.

5.7.2 Examen des subventions dans le domaine de l'aide aux investissements dans les régions de montagne

Dans son rapport, le CDF a relevé que, pour certaines entreprises de remontées mécaniques, les investissements d'assainissement et de renouvellement peuvent augmenter le risque de perte. L'aide aux investissements doit cependant servir avant tout à financer des développements et non le maintien de structures. Dans une note annexe, le CDF estime que, même si les pertes effectivement intervenues dans l'ensemble du secteur couvert par la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (secteur LIM) restent très faibles à l'échelon de la Confédération, le risque de perte est relativement élevé dans le domaine des installations de transport à câbles. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) s'attend d'ailleurs à de nouvelles pertes qui pourraient atteindre 5 à 10 millions de francs si plusieurs hivers doux devaient se succéder au cours de ces prochaines années.

La situation problématique dans le domaine de l'encouragement des projets de remontées mécaniques, a conduit le SECO à marquer, en automne 2002, un temps d'arrêt sous la forme d'un moratoire. Le Conseil fédéral a invité les cantons à élaborer leur propre stratégie d'encouragement et à fixer les conditions auxquelles de tels projets pourront à l'avenir encore être soutenus. La nouvelle politique d'encouragement axée sur l'assainissement des structures et la valeur ajoutée a été reprise dans la nouvelle politique régionale.

La Délégation des finances a pu se convaincre du fait que le SECO a identifié les risques et a pris les mesures qui s'imposent pour y remédier. Elle ne manquera cependant pas de suivre l'évolution des pertes avec attention.

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

Fin novembre 2006, la Section 2 de la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). A cette occasion, elle s'est notamment renseignée sur les réformes envisagées dans les domaines de la promotion du commerce extérieur (OSEC, SOFI, SIPPO) et de l'image de la Suisse (Présence Suisse, Suisse Tourisme, Location: Switzerland). La visite avait également pour but d'assurer le suivi de la visite effectuée en 2004 (voir rapport annuel 2004 de la Délégation des finances, ch. 5.7.1). Par ailleurs, les membres de la délégation se sont également penchés sur la collaboration interdépartementale dans le domaine du contrôle des exportations de matériel de guerre.

La Délégation des finances a appris que le SECO élaborait un message global sur la promotion économique pour les années 2008 à 2011, message qui, pour la première fois, permettra de soumettre au Parlement l'ensemble des instruments de la promotion de la place économique et des arrêtés de financement correspondants. Ce message global comporte des chapitres consacrés à la politique en faveur des PME, à la promotion des exportations, à la politique du tourisme et à la promotion de l'image de la Suisse. Le Conseil fédéral a adopté le message le 18 octobre 2006 et a décidé d'envoyer le projet en procédure de consultation. La délégation relève que, vu la complexité de l'objet, l'horaire prévu pour l'examen parlementaire est très serré. Si les délibérations ne peuvent être menées à terme comme prévu, il faudra alors assurer le financement des organisations existantes. La Délégation des finances demande au SECO de tenir compte de ce «scénario catastrophe» dans ses planifications et lui recommande de prévoir, le cas échéant, de proroger le financement de ces organisations sur la base du crédit-cadre actuel. La Délégation des finances veut absolument éviter de devoir recourir à la procédure d'urgence.

Lors de la visite d'information qu'elle a effectuée en 2004, la délégation avait demandé l'avis du nouveau directeur sur la nouvelle forme organisationnelle du SECO. Il était apparu que la hiérarchie plate (elle ne compte que trois niveaux hiérarchiques) introduite présentait un certain nombre d'inconvénients inhérents au système, notamment en ce qui concerne l'évolution des salaires et les possibilités de promotion. Aujourd'hui, la Délégation des finances constate qu'aucune solution n'a encore été trouvée pour rendre ce modèle d'organisation – parfait du point de vue de la gestion – plus attrayant pour les collaborateurs. Le nouveau système salarial développé dans le cadre du projet de révision du droit du personnel et de réorganisation de la gestion du personnel au sein de la Confédération lancé par le Conseil fédéral permettra sans doute de trouver des solutions à même de soutenir la mise en œuvre de tels modèles d'organisation, et partant de répondre aux attentes que la délégation avait formulées en 2004 déjà.

En ce qui concerne le contrôle des exportations de matériel de guerre, la Délégation des finances a constaté que les structures organisationnelles destinées à assurer le flux d'informations entre les services chargés de se procurer les renseignements et les organes décisionnels en matière d'exportation de matériel de guerre et de biens technologiques à double usage sont en place et en état de fonctionner. Cela étant, elle observe que les procédures correspondantes n'ont pas encore atteint la stabilité souhaitable. La Délégation des finances s'est adressée par lettre à tous les services concernés afin de les rendre attentifs aux problèmes observés durant la visite d'information.

L'horaire prévu pour l'examen parlementaire est très serré. La Délégation des finances invite le SECO à intégrer un scénario catastrophe dans sa planification de manière à ce qu'un report de l'objet n'oblige pas à recourir à la procédure d'urgence pour assurer le financement des organisations actuelles.

5.7.4 Institut fédéral des hautes études en formation professionnelles

Fin août 2006, la Délégation des finances a demandé des renseignements complémentaires sur l'autonomie de l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) qui a succédé à l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (ISFPF). Elle s'est notamment renseignée sur les bases légales régissant l'institut, sa nouvelle forme juridique, ses objectifs, son organisation, ses ressources en personnel et les prestations qu'il doit fournir. Il est ressorti de ses investigations que l'émancipation de l'IFFP a entraîné des coûts supplémentaires. La délégation s'est donc demandé pour quelle raison l'institut a été doté d'une personnalité juridique propre puisque ce statut génère d'importants coûts supplémentaires. En tout état de cause, l'art. 48 de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10) ne permet pas de déduire que l'«institut de niveau haute école» doit disposer de sa propre personnalité juridique.

Les renseignements du DFE ont permis à la Délégation des finances de constater que les dépenses jusqu'ici budgétisées pour l'ISFPF par les différents offices fédéraux concernés ont été réduites et que, finalement, l'IFFP ne génère qu'un surcoût d'environ 1,3 million de francs, montant qu'il devra se procurer grâce à des gains d'efficacité.

Les coûts supplémentaires découlent du fait que divers offices fédéraux n'ont pas transféré toutes les contributions qui représentaient les coûts effectifs de l'ISFPF. Par conséquent, du fait de son nouveau statut, l'institut ne peut plus bénéficier de certains avantages et prestations de l'administration fédérale. Ainsi, l'IFFP doit conclure ses propres contrats d'assurances – choses et personnel – et ne peut plus profiter des mêmes conditions d'achat que la Confédération pour le mobilier, le matériel de bureau ou les frais de déplacement. Enfin, de nouvelles tâches lui ont été confiées par l'ordonnance, telle que l'enseignement pour l'obtention du Master of science dans la formation professionnelle.

Bien que les coûts supplémentaires engendrés dans le cas d'espèce ne soient pas trop élevés, la Délégation des finances estime problématique lorsque l'émancipation d'une unité organisationnelle génère des charges supplémentaires.

La Délégation des finances continuera de suivre avec attention la question de l'accession à un statut juridique indépendant, et cela en particulier dans la perspective du réaménagement de l'actuel modèle dit des quatre cercles de l'administration fédérale. Dorénavant, la nécessité de l'accession à un tel statut devra aussi être évaluée en tenant compte des coûts supplémentaires générés.

5.7.5 Expo 02

La Délégation des finances a suivi Expo.02 de très près au cours de ces dernières années. Elle s'est régulièrement tenue informée de l'évolution financière du projet (voir rapport annuel 2005 de la Délégation des finances, ch. 5.7.1).

Au cours de l'exercice sous revue, la Délégation des finances a pu prendre acte avec satisfaction d'une lettre d'audit du CDF énumérant les principales leçons tirées de l'organisation de l'Exposition nationale et qu'il a fait parvenir à tous les offices fédéraux. Elle s'est en outre penchée sur la situation financière d'Expo.02 en liquidation au 31 décembre 2005. Elle a constaté que, à cette date, l'actif net se montait à environ 12,7 millions de francs. On peut donc partir du principe que, une fois toutes les créances et tous les engagements réglés, un montant d'une dizaine de millions pourra être remboursé à la Confédération.

La question des indemnités de départ contractuelles des membres de la direction générale d'Expo.02 a également fait l'objet de discussions en 2006. La délégation insiste pour que l'on renonce dorénavant à convenir de telles indemnités. L'examen de l'organisation d'EURO 2008 a montré que ce projet respecte les recommandations du CDF. Les responsables du projet ont été engagés sur la base de mandats ou de contrats à durée déterminée conformément aux dispositions applicables au personnel de la Confédération.

La Délégation des finances surveillera de près la question de la rémunération des responsables des projets de ce type. Elle accordera notamment l'attention nécessaire en ce qui concerne l'EURO 2008.

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

5.8.1 Assainissement des sites contaminés

Depuis le 1^{er} janvier 2000, en application de l'art. 32 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), la Confédération prélève une taxe sur la mise en décharge des déchets. Le produit de cette taxe est affecté à l'indemnisation de l'assainissement des sites contaminés, conformément à l'ordonnance relative à la

taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS; RS 814.681). Cet assainissement est financé selon le principe de la causalité. Le financement à affectation spéciale figure dans un fonds prévu à cet effet. Au début 2006, l'Office fédéral de l'environnement (OFE), chargé de gérer ce dossier, avait déjà reçu des demandes d'indemnisation pour plus de 120 millions de francs. C'est pourquoi dans le premier supplément au budget 2006, le Conseil fédéral a requis un crédit d'engagement de 200 millions de francs pour indemniser les demandes présentes et futures concernant les années 2006 à 2009.

La Délégation des finances a demandé à l'OFE de lui fournir des informations sur l'utilisation de ce crédit.

Il existe en Suisse quelque 60 000 sites contaminés, qui doivent être recensés au cadastre par les cantons. La Confédération peut indemniser l'établissement de ce cadastre, à raison de 500 francs par site, soit au total 30 millions de francs.

Les investigations et la surveillance relatives aux sites contaminés, qu'il n'est pas nécessaire d'assainir, peuvent – et c'est nouveau – bénéficier d'une aide financière. De même, il est possible d'indemniser la surveillance de certains sites considérés comme provisoirement inertes. La part fédérale budgétisée à cet effet se monte à 10 millions de francs pour les cinq prochaines années.

Il existe en outre 32 sites de taille variable, dont l'assainissement coûterait 760 millions de francs en tout. Pour l'instant 150 millions ont été prévus à cet effet. Sur cette somme, 120 millions concernent la décharge de Kolliken, dont les coûts d'assainissement sont budgétés à 700 millions de francs environ et doivent être assumés par les cantons d'Argovie et de Zurich ainsi que par la ville de Zurich. Le taux d'indemnisation des coûts pour la Confédération s'élève à 17,64 %. Par ailleurs, 30 millions concernent 28 autres projets d'assainissement dans divers cantons. Enfin, 10 millions sont destinés à l'assainissement de places de tir.

La Délégation des finances entend suivre de près l'utilisation de ce financement spécial, notamment sur la base des informations que l'OFE lui fournira régulièrement.

5.8.2 Service des tâches spéciales: amortissement d'une créance d'émoluments

A l'occasion d'une révision, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a constaté qu'une autorité d'instruction pénale n'avait pas réglé des factures pour une somme de 164 000 francs datant de 2004 et 2005 et portant sur des prestations de surveillance téléphonique fournies par le Service des tâches spéciales (STS) du Secrétariat général du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (SG-DETEC). Par la suite, le STS avait amorti cette créance dans ses comptes.

L'art. 16 de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; RS 780.1) prescrit, entre autres, que les fournisseurs de services de télécommunications reçoivent de l'autorité qui a ordonné une surveillance une indemnité équitable pour les frais occasionnés. L'ordonnance sur les

émoluments et les indemnités en matière de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication du 7 avril 2004 (RS 780.115.1) fixe en son art. 2 les émoluments et indemnités à verser aux fournisseurs des services de télécommunications.

Avec le CDF, la Délégation des finances estime que le prélèvement des émoluments du STS et l'allocation des indemnités pour la surveillance du trafic postal et des télécommunications répondent aux exigences légales. Il faut observer à cet égard que la couverture à 80 % des coûts des prestations des fournisseurs de télécommunications du STS est correcte. L'égalité de traitement entre les bénéficiaires de prestations postule que les autorités cantonales également paient, comme les autres, les services qu'elles ont commandés.

Selon le SG-DETEC, les factures en souffrance n'ont pas été payées en raison de divergences d'interprétation. Il a décidé de renoncer à toute exécution forcée, en fonction des risques de procès.

La Délégation des finances ne peut pas partager ce point de vue. En effet, dès lors qu'une prestation a été demandée et fournie, la bonne foi entre les offices exige que cette prestation soit payée conformément aux émoluments fixés. Par ailleurs, si vraiment la législation laisse subsister une lacune comme celle mentionnée par le SG-DETEC dans ses observations, alors il y a lieu de la combler immédiatement. C'est dans ces termes que la Délégation des finances a invité le chef du DETEC à exiger le paiement des factures en souffrance, ou à créer immédiatement des bases juridiques suffisantes pour lever les émoluments.

Le SG-DETEC a fait savoir qu'il entendait soumettre la législation en vigueur à un examen. Il a soutenu qu'il n'était pas opportun de changer la loi et qu'il suffisait de modifier le libellé des factures, ce qu'il avait fait dès 2005. Il a refusé de revenir sur l'amortissement de la créance de 164 000 francs.

La Délégation des finances ne saurait se contenter de cette conclusion. Elle exige que le SG-DETEC prenne une décision en bonne et due forme et mène à son terme la procédure pour récupérer la créance en souffrance.

6 Conclusions

La Délégation des finances se distingue par sa compétence de haute surveillance concomitante, qui lui permet d'intervenir auprès du Conseil fédéral et de l'administration durant le processus de gestion budgétaire et de corriger, pendant qu'il en est encore temps, des décisions indésirables ou coûteuses.

De cette façon, la Délégation des finances exerce un effet préventif qui a indubitablement porté ses fruits au cours des dernières années. Sa détermination a contribué à inspirer davantage de discipline budgétaire.

La Délégation des finances adresse dès lors au Conseil fédéral et à l'Administration ses remerciements pour leur gestion améliorée des finances et pour l'emploi dans l'ensemble efficace et ménager des ressources publiques.

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

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 2006

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2007
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.05.2007
Date	
Data	
Seite	3121-3182
Page	
Pagina	
Ref. No	10 140 567

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.