

**Événements au sein du DMF  
(DIDACTA, DIAMANT et documentation pédagogique)**

**Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats**

du 13 novembre 1996

---

**Introduction**

Le 24 janvier 1996, le Ministère public de la Confédération (MP) a arrêté le colonel d'état-major général (EMG) à la retraite Friedrich Nyffenegger ainsi que diverses personnes civiles pour présomption de délits contre le patrimoine. Il y avait également présomption de violation de prescriptions régissant la protection des informations. Le 26 janvier, le Département militaire fédéral (DMF) a publié à ce sujet un communiqué de presse, suivi le 29 janvier par un second communiqué et des informations supplémentaires. Le 22 février, le MP et le juge d'instruction militaire ont donné des informations sur l'état de l'enquête en cours qui aurait permis de confirmer les présomptions de corruption, d'irrégularités financières, d'abus de confiance et de violation de secrets militaires.

Tant le «cas Nyffenegger» que la politique d'information du DMF ont eu un très large écho, partiellement critique, dans la presse et dans l'opinion publique.

# Rapport

## 1 Mandat et commission

### 11 Mandat

Sur demande expresse des Commissions de gestion, M. le conseiller fédéral Adolf Ogi, le procureur de la Confédération M<sup>me</sup> Carla Del Ponte et l'auditeur en chef M. Jürg van Wijnkoop les ont informées les 7, 21 et 29 février 1996 au sujet des événements concernant le colonel Friedrich Nyffenegger ainsi que sur les procédures pénale et administrative en cours.

Le 7 mars, sous réserve de l'institution d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP) par le Parlement, le groupe de coordination des Commissions de gestion a décidé d'entamer une enquête dans le cadre de la structure ordinaire de celles-ci.

Le 11 mars, le Bureau du Conseil national a refusé par dix voix contre quatre de mettre une CEP sur pied afin de contrôler les événements au sein du DMF. Ces derniers doivent être contrôlés dans le cadre des organes de contrôle ordinaires et ne justifient pas l'institution d'un instrument de contrôle extraordinaire. Pour ce mandat, le Bureau a en revanche décidé de mettre des moyens financiers et du personnel supplémentaires à disposition des Commissions de gestion.

Le Bureau du Conseil des Etats a accepté cette procédure sans voix contraire.

Le 20 février, le chef du DMF avait déjà chargé M. René Bacher, préposé spécial au traitement des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat, de procéder à une enquête administrative en relation avec les activités du colonel Friedrich Nyffenegger en tant que chef du projet DIAMANT. Il a complété ce mandat le 21 mars par des questions sur le système d'avancement en vigueur dans l'armée et au DMF ainsi que sur la surveillance du projet DIAMANT.

### 12 Compétences des Commissions de gestion

En vertu de l'article 47<sup>quater</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC, RS 171.11), les Commissions de gestion en tant qu'autorités de haute surveillance, ont le droit de demander les renseignements utiles à toutes les autorités et à tous les services de la Confédération et, après avoir entendu le Conseil fédéral, d'exiger la production de tous les documents officiels de l'administration importants pour l'appréciation. Ce droit s'étend également aux personnes et services extérieurs à l'administration fédérale.

Le cas échéant, les Commissions de gestion autorisent les deux sections Autorités de charger la délégation des Commissions de gestion (dél CdG) d'éclaircir certains points spécifiques grâce aux compétences plus importantes qui lui sont conférées (art. 47<sup>quinquies</sup> LREC). Il n'a toutefois pas été nécessaire de recourir à cette mesure.

### 13 Procédure

Le 22 mars, les Commissions de gestion ont défini le programme et la politique d'information.

- La *délégation* se charge de l'aide-mémoire électronique pour le service d'état-major général (EBG Elektronischer Behelf für den Generalstabsdienst) et vérifie en particulier les conséquences des éventuelles violations de prescriptions régissant la protection des informations.
- La *section Autorités de la CdG du Conseil des Etats* (CdG-CE) concentre ses activités dans les domaines concernant DIDACTA, les commémorations DIAMANT ainsi que la documentation pédagogique.
- La *section Autorités élargie de la CdG du Conseil national* (CdG-CN) vérifie les pratiques du DMF en matière d'achats et d'avancement ainsi que ses activités d'information et de relations publiques.
- Une *conférence des présidents de commissions et de sections (conférence des présidents)* assure la coordination des travaux. Sur sa demande, les travaux de la délégation et de la section Autorités de la CdG-CE seront adoptés par les commissions plénières dans le courant du mois de novembre. Etant donné que son mandat a été défini de manière plus générale, les travaux de la section Autorités élargie de la CdG-CN ne seront achevés que plus tard.

### 14 Composition et méthode de travail de la section Autorités de la Commission de gestion du Conseil des Etats

La section Autorités de la Commission de gestion du Conseil des Etats est composée des députés au Conseil des Etats suivants: Pierre Aeby (président), Hans Daniöth, Bruno Frick, Andreas Iten, Kaspar Rhyner et Franz Wicki. Ils n'ont aucun lien personnel ou professionnel avec l'enquête et les personnes concernées.

Du point de vue technique et organisationnel, la section a été assistée par le secrétariat des Commissions de gestion ainsi que par M<sup>c</sup> Patrik Gruber, avocat, en tant que secrétaire extraordinaire. Elle a siégé à quatorze reprises et a procédé à plusieurs auditions (cf. liste des personnes entendues en annexe).

La section et Monsieur René Bacher, préposé à l'enquête administrative interne au DMF, se sont rencontrés à deux reprises. Une coordination plus importante n'a pas été possible étant donné la différence des mandats respectifs.

Le projet de rapport a été soumis à M. le conseiller fédéral Adolf Ogi pour prise de position. Il a été tenu compte de ses remarques de manière appropriée.

### 15 Procédures parallèles

Les recherches de la CdG-CE ont concerné les projets DIDACTA, DIAMANT ainsi que la documentation pédagogique. Elles ont été menées indépendamment et en partie en complément de l'enquête administrative menée par le préposé René Bacher ainsi que de l'enquête pénale en cours.

## 16 Objectif de l'enquête

La commission s'est fixé comme objectif de tirer les conclusions politiques des événements au sein du DMF et de profiter des enseignements en vue de l'évolution future de la pratique ou des structures administratives. Ces conclusions figurent sous forme de recommandations à la fin du présent rapport.

## 2 DIDACTA

### 21 Généralités

Lors de l'édition 88 de DIDACTA – une exposition internationale de moyens didactiques qui a lieu tous les quatre ans – le DMF a eu l'occasion de présenter des moyens didactiques militaires à un large public. Etant donné que la direction de la Foire suisse d'échantillons de Bâle ne souhaitait pas de démonstration d'armement mais une exposition de moyens didactiques modernes, la Section de l'instruction de la Division instruction et organisation a, sous la direction du colonel Friedrich Nyffenegger, proposé au DMF d'illustrer le sujet en montrant le char de combat Léopard qui venait d'être acquis. Pour la première fois accessible au public, la démonstration a eu un tel écho, que la section a été priée de répéter cette présentation *du 5 au 14 mars 1988* durant la Foire d'échantillons elle-même.

### 22 Financement

Initialement, le projet DIDACTA devait coûter environ 800 000 francs. L'état-major de direction, organe de commandement du DMF, partait du principe que les entreprises concernées pouvaient prendre à leur charge un montant d'environ 250 000 francs. Un budget établi en *automne 1987* et accepté le *24 novembre 1987* par le surveillant du projet, le divisionnaire Jean-Claude Kunz, sous-chef d'état-major de l'instruction, prévoyait que toutes les dépenses se monteraient à un total de 770 000 francs.

Le colonel Friedrich Nyffenegger, chef du projet, n'était chargé d'aucune tâche directement liée au financement ou à la surveillance de celui-ci.

Selon les constatations de la CdG, le financement de DIDACTA a en fait été assuré en deux étapes. Les Chambres fédérales ont accepté un montant de 250 000 francs dans le cadre du crédit supplémentaire II 1987, montant qui n'a pas été discuté lors des délibérations parlementaires. Le budget 1988 prévoyait un crédit supplémentaire de 300 000 francs qui a également été accepté. Après déduction de la participation des entreprises concernées de 250 000 francs, les deux montants correspondaient au total des coûts planifiés à l'origine, soit 800 000 francs environ.

La participation de l'industrie (parrainage) qui avait été prévue déjà au stade de la planification, avait un caractère indirect. *«Il y avait parrainage dans la mesure où les fournisseurs qui ont mis du matériel à disposition (Krauss Maffei, Contraves) pouvaient figurer sur un tableau d'honneur en tant que promoteurs. Dans les coulisses, c'était l'Office fédéral des troupes mécanisées et légères qui coordonnait le tout. Bien que je ne le sache pas, j'ai cru comprendre que le Groupement de l'armement (GdA)*

était également impliqué. Je ne peux plus dire avec exactitude comment tout cela s'est déroulé. En fait, il n'y a pas vraiment eu de recherche de promoteurs.» (colonel Friedrich Nyffenegger, traduction de l'allemand)

Un décompte effectué le 23 janvier 1989 clôturait avec des dépenses pour un montant de 679 110.26 francs. Ce montant comprenait des paiements de tiers (Groupement de l'armement GdA, entreprises) pour un montant de 155 000 francs. En tenant compte de ce montant, la Confédération a déboursé au total un montant de 524 110.26 francs pour le projet DIDACTA. Il n'y a aucune indication permettant de conclure que la Confédération ait fourni d'autres prestations à charge de crédits ordinaires.

Etant donné l'importance relativement modeste du projet (550 000 fr. sur deux exercices budgétaires), le Contrôle fédéral des finances (CDF) n'a soumis le décompte DIDACTA qu'à une vérification par sondages. Le contrôle n'a donné lieu à aucune remarque.

## 23 Organisation et contrôle

Le chef de l'instruction de l'époque, le commandant de corps Roger Mabillard, avait confié la responsabilité de la Section instruction du Groupement de l'instruction au colonel Friedrich Nyffenegger, et, à ce titre, l'a nommé chef du projet DIDACTA en automne 1986/début 1987, sans le décharger des affaires courantes de la section. Au sujet des circonstances de sa nomination, le colonel Friedrich Nyffenegger a déclaré:

*«Malgré les recherches, aucun officier des jaunes n'était disponible. Mais la manifestation se rapprochait, si bien que le nouveau sous-chef d'état-major, le divisionnaire Jean-Claude Kunz (certainement en accord avec le chef de l'instruction) m'a désigné comme chef de projet.»*

Selon les indications du colonel Friedrich Nyffenegger, la direction du projet était composée de trois à quatre personnes pris hors de sa section dont l'effectif était trop restreint. L'organisation a été contrainte de faire appel à du personnel de milice. Une autre citation dépeint très bien cette situation:

*«En ce qui concerne les collaborateurs, nous nous trouvions dans la situation habituelle: nous avons dû travailler avec des officiers et des sous-officiers de milice, ainsi qu'avec de jeunes instructeurs. Nous avons par exemple militarisé des collaborateurs de la maison Philipps en leur permettant ainsi d'accomplir des jours de service (...). On a tout simplement improvisé, mis sur pied et instruit une compagnie de service constituée presque intégralement d'hommes effectuant leur cours de répétition.»*

La pression exercée par les délais était trop forte. Toutefois, le recours à du personnel de milice avait un avantage certain. L'organisation en était facilitée par le fait qu'il n'était pas nécessaire de s'en tenir à des horaires de travail et qu'il était possible de travailler en équipes. Toutefois, cette façon de faire a en même temps entraîné des problèmes de coordination avec l'administration qui, elle, était liée à ses horaires habituels.

Les recherches de la CdG ne lui ont pas permis de déceler un quelconque contrôle. Elle n'a pas trouvé de documents attestant qu'un éventuel contrôle du

projet aurait été effectué par des supérieurs hiérarchiques. Selon le colonel Friedrich Nyffenegger, le contrôle a été effectué «sur la base du résultat», donc seulement par le biais de l'écho de l'exposition.

## 24 **Echo**

Le colonel Friedrich Nyffenegger s'est déclaré satisfait de l'exposition: *«Il nous est arrivé d'être submergés par la foule et nous avons été parfois contraints de fermer temporairement les portes. Les raisons de ce succès proviennent premièrement du fait que les jeunes ont été séduits par ces nouveautés qui ont été si bien présentées. Deuxièmement, le public a été attiré par les retransmissions télévisées de Thoune.»*

Toutes les auditions ont montré que le bilan de DIDACTA a été jugé positif de manière unanime. Selon le commandant de corps Rolf Binder, l'instruction moderne au sein du DMF *«a été présentée de manière attractive. Outre les militaires européens, il y avait même un général russe ainsi que des personnes provenant de l'enseignement civil»*. L'ancien chef de la Direction de l'administration militaire fédérale DAMF (actuellement le Secrétariat général du DMF), Hans-Ulrich Ernst a défini DIDACTA comme une *«prestation parfaite»*. Pour le commandant de corps Arthur Liener, c'était *«un succès et probablement la «reconnaissance» qui entraînera d'autres présentations audiovisuelles du même genre»*. A ce sujet, il a souligné que le colonel Friedrich Nyffenegger avait su engager les bonnes personnes.

## 3 **DIAMANT et documentation pédagogique**

### 31 **Historique**

#### 311 **Impulsion et premier concept**

Le 1<sup>er</sup> septembre 1989 marquait le 50<sup>e</sup> anniversaire de la mobilisation de guerre. Les milieux des vétérans ont abordé le DMF en automne 1987 déjà. Ils voulaient savoir quelles activités officielles avaient été prévues et si des commémorations privées pouvaient être soutenues.

Sur la base d'une lettre datée du 7 octobre 1987, la section des affaires parlementaires et du Conseil fédéral du Secrétariat général du DMF a ensuite élaboré un concept de base à l'attention de l'état-major de direction. Lors de la séance du 16 novembre 1987, l'état-major de direction a constaté que de telles commémorations *«ont toujours été organisées par des associations privées (sociétés militaires, associations de vétérans). En 1989 encore, les commémorations ne devraient pas être organisées par la Confédération ou les cantons. (...). L'état-major de direction est en majorité de l'avis que le DMF devrait faire preuve de courage et entreprendre quelque chose de sa propre initiative. En effet, la mobilisation de 1939 est un événement qui a concerné le pays tout entier et qui ne saurait donc être négligé de la sorte.»*

Le chef de l'état-major général, le commandant de corps Eugen Lüthi a été chargé *«de mettre sur pied un groupe de travail auquel tous les groupements devaient*

*participer et qui avait pour objet d'élaborer un projet de commémoration officielle pour le 50<sup>e</sup> anniversaire de la mobilisation de 1939.»*

Le 2 août 1988, la responsable de l'information de l'état-major des services de l'état-major général a présenté un concept «50<sup>e</sup> anniversaire de la mobilisation de guerre». Outre quelques moyens annexes, ce concept prévoyait principalement une exposition itinérante à bord d'un train faisant halte au moins dans chaque chef-lieu cantonal. En ce qui concerne les moyens annexes, il s'agissait d'éditer une carte souvenir (projet de l'Office fédéral de la topographie), de frapper une pièce commémorative à l'effigie du général Guisan, de réaliser une présentation statique de l'armée suisse d'aujourd'hui et d'organiser une fête commémorative finale.

### **312 Décision et concept définitif**

L'état-major de direction a discuté le premier concept lors de sa séance du 15 août 1988:

*«Au cours de la discussion, les lignes directrices du concept sont accueillies favorablement. Le stationnement du train d'exposition dans les chefs-lieux cantonaux (ou dans les autres localités) devrait dépasser 1 jour. L'organisation de la fête commémorative finale (Wankdorf à Berne) est problématique (extrémistes). Variante: organiser cette manifestation au Rütli. Cette idée permettrait d'aborder la génération du service actif (port de l'uniforme, solde d'honneur = pièce commémorative, inscription dans le livret de service). Il serait possible de prévoir une délégation de recrues = intégration de la jeunesse. Fournir une bonne documentation pour les écoles et les écoles de recrues. Le chef du département est favorable à une séparation entre commémoration et information, ce qui permettrait d'offrir quelque chose aux deux générations. Dans l'optique de la votation sur la suppression de l'armée, une information très large pourrait s'avérer utile.»*

La déclaration du secrétaire général du DMF de l'époque s'inscrit en faux sur ce qui précède. En effet, selon Monsieur Hans-Ulrich Ernst, ce concept «a été écarté parce qu'il était totalement inutilisable.»

Le 15 août 1988, l'état-major de direction a accepté le principe d'une exposition «itinérante» liée à une commémoration finale et a désigné le colonel Friedrich Nyffenegger comme chef du projet (cf. ch. 32). Ce dernier a été chargé par l'état-major de direction de «présenter au plus vite un concept détaillé nécessaire au financement (proposition au Conseil fédéral).»

Le concept détaillé élaboré par le colonel Friedrich Nyffenegger entre le 15 et le 29 août 1988 était encore basé sur une exposition nationale itinérante. Mais, en lieu et place d'un train, le projet prévoyait d'utiliser les places de mobilisation. Il tenait également déjà compte de la pièce commémorative de la Banque nationale en tant que solde d'honneur ainsi que de la carte souvenir. A ce stade, le colonel Friedrich Nyffenegger avait déjà prévu l'utilisation du matériel historique amassé afin de créer un support pédagogique. L'état-major de direction a «grosso modo» approuvé son concept «car on savait bien qu'il n'était plus possible de travailler sur plusieurs scénarios. On a en particulier pris des décisions de principe concernant les deux composantes: places de mobilisation et cantons. On a également pris la décision

*de faire appel à plusieurs organisateurs civils. (...) La seule alternative qui subsistait était de pouvoir utiliser les places d'armes, respectivement les écoles en tant que piliers principaux. Mais les commandants d'école ne sont pas aussi bien intégrés dans les divers milieux locaux que les commandants des places de mobilisation. (...) Cela a d'ailleurs été l'une des raisons qui ont fait que la commémoration a si bien fonctionné.»*

Le Conseil fédéral a accepté ce concept le 13 mars 1989. En ce qui concerne la pièce commémorative frappée à l'effigie du général Guisan proposée par le Département fédéral des finances (DFF), le Conseil fédéral l'avait acceptée le 27 octobre 1988 déjà. Lors de sa décision, le Conseil fédéral avait prié le DMF de s'employer à faire financer le support pédagogique par des tiers.

Il est intéressant de constater que les formules d'inscription pour les commémorations DIAMANT étaient déjà disponibles dans les gares avant la décision du Conseil fédéral. C'est la raison pour laquelle, le 10 février 1989, la Chancellerie fédérale s'est sentie obligée de formuler une remarque à ce sujet à l'attention du Conseil fédéral.

## **32 Direction du projet**

Lors de l'acceptation de l'idée de base le 15 août 1988, l'état-major de direction a, sur proposition du commandant de corps Eugen Lüthi, désigné le colonel EMG Friedrich Nyffenegger à la direction du projet. La nomination par le chef du département a eu lieu le 18 octobre 1988. Pour cette activité principale, le colonel Friedrich Nyffenegger a été directement subordonné au chef de l'instruction, le commandant de corps Rolf Binder.

Se fondant sur des auditions et des procès-verbaux, la Commission de gestion a pu constater que le choix du colonel Friedrich Nyffenegger a été proposé par le chef de l'état-major général, le commandant de corps Eugen Lüthi, avec l'appui du secrétaire général Hans-Ulrich Ernst.

Pour le commandant de corps Rolf Binder, les aspects humains – outre les performances qui, notamment au sujet de DIDACTA, ont été plusieurs fois confirmées (cf. ch. 24) – ont également été décisifs pour lui confier le projet.

## **33 Documentation pédagogique et Nouvelle Société Helvétique**

### **331 Historique**

A l'origine, le projet de créer une documentation pédagogique était intégré au projet DIAMANT. Dans sa décision du 23 mars 1988, le Conseil fédéral a demandé que le financement de cette documentation soit assuré sur une base privée. Malgré cela, le projet de support pédagogique a été, dans les faits, poursuivi comme un projet du DMF. Mais le DMF ne pouvait pas éditorialiser lui-même cette documentation pédagogique. C'est la raison pour laquelle les responsables se sont tournés vers Monsieur Josef Weiss, à l'époque professeur HEC à Saint-Gall. Au sujet de la réalisation de la documentation pédagogique, le commandant de corps Rolf Binder a déclaré:

*«Le professeur HEC Josef Weiss de Saint-Gall, que je connaissais en tant qu'officier de l'état-major général, disposait d'une grande expérience en matière de développement de matériel didactique. A ma demande, il m'a également conseillé dans ce domaine. Etant donné que le DMF ne pouvait pas d'un seul coup produire des moyens pédagogiques, il s'est renseigné pour moi auprès de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique. L'intérêt pour une documentation pédagogique complète était indéniable. Ainsi, un nouveau projet a été rajouté à DIAMANT. J'ai donc demandé au chef du DMF d'accorder un crédit supplémentaire de 1,5 million de francs.»*

Le support pédagogique était déjà prévu dans le concept DIAMANT du 31 août 1988. Le concept du 14 décembre 1988 à l'attention de l'état-major de direction et du Conseil fédéral, dans une forme très peu modifiée pour ce dernier, les coûts de cette documentation pédagogique étaient évalués à 1,5 million de francs.

Le DMF a accepté les conditions du professeur Josef Weiss. Ainsi, ce dernier a mis sur pied un groupe de travail saint-gallois, d'une part pour des raisons liées à la technique de travail et d'autre part parce qu'il *«ne pouvait y avoir de censure de la part du DMF»* et que le groupe de travail *«pouvait ainsi fonctionner et remplir sa tâche comme il l'entendait. Ce dernier s'est donc mis au travail en fonction de cette conception qui a été tout de suite admise.»*

Pour le financement également, le DMF a été obligé de trouver une solution externe à l'administration. Par le biais du colonel Friedrich Nyffenegger, le projet est bien resté dans les mains du DMF, mais la Nouvelle Société Helvétique (NSH), qui avait été contactée, s'est déclarée d'accord de fonctionner en tant que société éditrice.

### **332 Le rôle de la Nouvelle Société Helvétique**

Bien que la documentation pédagogique fasse en fait partie du projet DIAMANT, elle devait être financée par des moyens privés. Etant donné que sa publication ne pouvait pas être assurée par le DMF, ce dernier s'est adressé à la NSH (il n'est plus possible aujourd'hui de savoir avec certitude si c'est sur proposition du colonel Friedrich Nyffenegger ou du professeur Josef Weiss). Certes, il avait également été prévu de discuter avec des syndicats, respectivement des organisations patronales, *«mais il a été dit qu'il fallait faire appel directement aux acteurs économiques. En outre, les statuts de la NSH recouvraient parfaitement en tel projet et le Comité de la NSH a appuyé le projet.»*

Le président de la NSH à cette époque, Monsieur Roger Ballmer, était au courant du fait que le financement du projet n'était pas assuré ainsi que des efforts du DMF à ce sujet. Il savait également *«qu'il y avait une opposition contre le projet DIAMANT de la part des parlementaires de gauche»* et il était d'accord avec l'évaluation du colonel Friedrich Nyffenegger concernant la NSH elle-même. *«Personnellement je trouvais dommage qu'il y ait cette opposition. Lorsque l'on nous a demandé de l'aide, j'ai tout de suite été prêt à m'engager, surtout qu'à mon avis, il s'agissait d'une bonne cause – ce dont je reste persuadé aujourd'hui. (. . .) La NSH a prêté son nom pour une cause que nous avons trouvé juste.»*

Mais la NSH n'a pas tout de suite accédé à la demande du DMF. Dans un premier temps, elle a mis un groupe d'experts sur pied afin de contrôler le contenu, la pédagogie et le besoin des écoles pour un tel instrument didactique. Ce n'est que sur la base du rapport de ce groupe d'experts que le Comité central a pris une décision favorable par voie de circulation en juillet 1989.

L'impulsion était donnée par le DMF, mais pour le public, il s'agissait d'un projet de la NSH. A propos de l'objection selon laquelle la NSH aurait simplement été un paravant, le président ayant succédé à Monsieur Roger Ballmer, Monsieur Michel Renaud a répondu de la manière suivante: «Je ne dirais pas cela. La NSH s'en est tenue strictement à la décision du Conseil fédéral» et, en octobre 1991, il écrivait dans une lettre: *«La Nouvelle Société Helvétique a accepté, sous la présidence de Monsieur Roger Ballmer, d'intervenir comme éditeur de la documentation pédagogique, (. . .) en prévoyant que la responsabilité de l'ouvrage, tant du point de vue du contenu que du financement, devrait échapper au Département militaire fédéral. La NSH acceptait d'assumer cette responsabilité, mais il était bien entendu qu'elle bénéficierait, dans toute la mesure nécessaire, de l'appui du bureau qui dépendait du chef de l'instruction, et qui était occupé par Monsieur Nyffenegger.»*

La NSH exerçait uniquement la responsabilité de l'édition des moyens pédagogiques. Selon ses propres indications, elle ne disposait ni des moyens financiers ni du savoir-faire nécessaires pour réaliser un tel projet de son propre chef.

Quelques dons en faveur de la documentation pédagogique sont, dans un premier temps, malgré tout parvenus à la NSH et c'est sur intervention du président de la NSH, Monsieur Michel Renaud, que les comptes ont été séparés: *«Les premiers dons, qui étaient d'ailleurs minimes, ont été versés sur un compte de la NSH situé à Lenzbourg, puis transférés sur un compte qui avait été ouvert spécialement pour le projet «support pédagogique», et sous la signature de deux personnalités du DMF. J'ai alors demandé qu'il n'y ait aucun contact entre les comptes de la NSH et les versements destinés à financer le projet «support pédagogique.» (Texte original en français)*

Plus tard, le compte de la documentation pédagogique a été révisé par la société Révisuisse. Le solde d'un montant de 65 747 fr. 20 a été versé à la NSH. A ce sujet, il faut relever que durant la réalisation du projet, la NSH n'a plus été en mesure d'organiser des collectes en faveur de ses propres projets.

Dans sa réponse à la question ordinaire du conseiller national Rechsteiner du 20 juin 1991, le Conseil fédéral a expliqué le rôle de la NSH ainsi que le support apporté par le colonel Friedrich Nyffenegger en tant que chef du projet: *«La NSH est une organisation d'utilité publique qui, selon ses statuts, s'occupe notamment de promouvoir l'éducation nationale. C'est grâce à elle que l'ouvrage en question a pu être créé sans utiliser les fonds de la Confédération et qu'il a pu être mis gratuitement à la disposition des écoles. C'est avec plaisir que le Conseil fédéral a vu se réaliser ce projet; il considère que l'aide accordée par l'ancien chef de projet DIAMANT à la NSH est justifiée.»*

## 34 Financement

### 341 Crédits de la Confédération

Un crédit supplémentaire de 6 millions de francs a été accordé en faveur des commémorations DIAMANT. En outre, une part de 0,5 million de francs du bénéfice provenant de la frappe de la monnaie commémorative à l'effigie du général Guisan a été mise à disposition pour les activités culturelles entrant dans le projet. Toutefois, le crédit supplémentaire ne devait être à disposition que dans la mesure où les crédits ordinaires ne pouvaient pas être mis à contribution.

Le 15 janvier 1990, le colonel Friedrich Nyffenegger et Monsieur Kurt Heimoze ont réalisé un tableau récapitulatif des coûts de DIAMANT. Il ressortait de cette récapitulation que le crédit spécial accordé et la part du bénéfice dégagé par la frappe de la pièce avaient été intégralement sollicités. Au total, 24 000 jours de service ont été effectués par les états-majors des places de mobilisation pour mettre sur pied l'exposition itinérante et organiser les commémorations. Dans le cadre des crédits ordinaires utilisés, les écoles et les cours militaires engagés pour le projet DIAMANT ont coûté environ 3,3 millions de francs.

Le 30 avril 1990 déjà, alors qu'il était interrogé par la Commission des finances du Conseil national, Monsieur Hans-Ulrich Ernst avait chiffré à 3,3 millions de francs les coûts de DIAMANT débités aux crédits ordinaires du DMF. En tant que responsable de la comptabilité de DIAMANT, Monsieur Kurt Heimoze prit position sur les questions de la Commission des finances et expliqua que les dépenses effectuées par les états-major des places de mobilisation dans le cadre de ce projet avaient été débitées au compte des crédits accordés par le CCG pour les écoles et les cours. Ces explications ne donnèrent lieu à aucune autre remarque particulière de la part de la Commission des finances.

Le 23 novembre 1990, après des interventions répétées du Contrôle fédéral des finances (CDF), la DAMF a établi un décompte final à l'attention du CDF. Selon ce décompte, un montant d'environ 3,8 millions de francs avait été débité des crédits ordinaires du DMF. La répartition était la suivante:

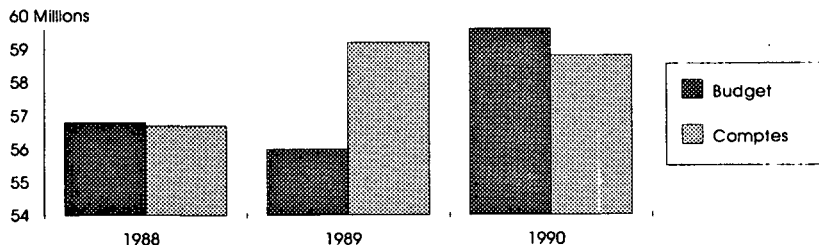
N° du crédit	Libellé	Montant Fr.
516.336.10 à 366.10	Dépenses de la troupe	3 300 000
531.346.01	Matériel d'usage courant destiné à l'instruction	340 000
531.516.01	Matériel didactique destiné à l'instruction	116 000
501.311.02	Personnel auxiliaire (état-major GI)	2 000
501.306.01	Remboursement des frais (personnel enseignant)	14 000
531.356.20	Indemnités versées aux places d'armes et de tir	22 000

La première des rubriques mentionnées dans cette lettre porte sur neuf rubriques de crédit différentes (516.336.10 - 366.10). Trois d'entre-elles ont enregistré un dépassement en 1989. Le dépassement se montait à 3,4 millions de francs pour la

rubrique de crédit «Nourriture de la troupe» (516.346.10), à 4,4 millions de francs pour la rubrique de crédit «Dépenses courantes de la troupe» (516.346.12), et à 2 millions de francs pour la rubrique de crédit «Endommagement du sol et dégâts matériels» (516.356.12). Dans le compte d'Etat de la Confédération, ces dépassements de crédit n'ont pas été attribués aux charges dues à Diamant. Dans sa prise de position du 1<sup>er</sup> novembre 1996, le DMF déclarait que ces dépassements n'avaient rien à voir avec les commémorations Diamant.

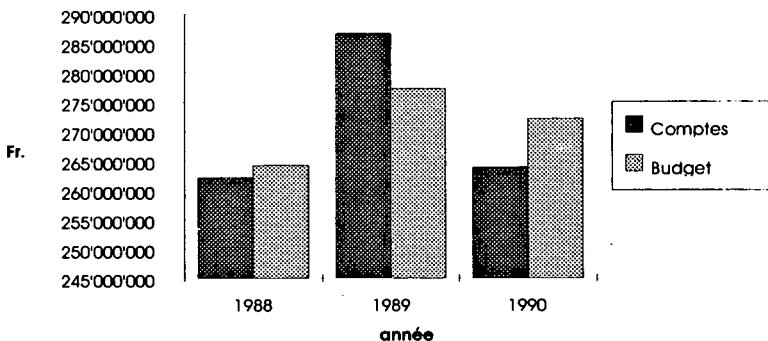
Une comparaison des budgets et des comptes de la rubrique de crédit «Nourriture des troupes» de 1988 à 1990 donne l'image suivante:

### Nourriture de la troupe (516.346.10)



Si l'on réunit les rubriques 516.336 à 366.10 au débit desquelles les dépenses DIAMANT ont été passées, conformément aux comptes finaux du 23 novembre 1990, on obtient les montants suivants: en 1988, les comptes pour ces crédits ont été bouclés avec un total de 212 420 531 francs (budget: 264 155 000 fr.), en 1989 avec un total de 286 689 525 francs (budget: 277 235 000) et en 1990 avec un total de 263 890 742 francs (budget: 272 155 000). En 1988 et en 1990, les dépenses n'ont pas atteint le budget pour 2 045 757 francs, respectivement 8 264 258 francs. En revanche, en 1989, les dépassements de crédits ont atteint 9 454 525 francs. Le graphique ci-après illustre cette situation.

### Respect du budget 336.10-366.10



Le 15 février 1989 déjà, le CCG établissait un décompte des coûts de DIAMANT devant être payés par le débit des crédits ordinaires. Le total de ce décompte se montait à 4 millions de francs. Monsieur Kurt Heimoz et le colonel Friedrich Nyffenegger prirent connaissance de cette liste lors de la séance interne du 28 février 1989 à laquelle participa aussi, entre autres, le sous-directeur du CCG. Selon une note manuscrite, la question d'un «éventuel dépassement des crédits disponibles du CCG» a été abordée durant cette séance. «Tout dépassement dû à Diamant devra être justifié par la Division des finances DMF/DAMF.»

Le 5 juin 1989, le chef du projet a été informé par le CCG sur les «coûts présumés des dépenses non budgétisées au débit des dépenses courantes de la troupe, respectivement des forfaits postaux» pour un montant d'environ 2,2 millions de francs. Un courrier confidentiel du CCG, daté du 15 décembre 1989, contient, sous une rubrique intitulée «Récapitulation des coûts <DIAMANT> devant être débités au crédit <dépenses courantes de la troupe>», une liste détaillée de tous ces coûts. Sous «Ecoles et cours», la liste fait état d'un montant de 2 125 460 fr. 50 francs. A la rubrique «Autres entreprises de transports publics» correspond un montant de 14 744 fr. 80 francs. Les «Frais de transports des participants» ne se trouvent pas dans la récapitulation. Cependant, une récapitulation provisoire du 30 novembre 1989 chiffre ces frais de transport (coûts des billets CFF) à 853 004 francs.

Le crédit supplémentaire pour DIAMANT a été discuté et accepté les 8 et 12 juin 1989 par le Conseil national et le 19 juin 1989 par le Conseil des Etats. Les chiffres ci-dessus sont tirés des comptes d'Etat de la Confédération de 1988 à 1990 qui ont également été acceptés par les Chambres fédérales.

### **342 Financement par des tiers**

Le Conseil fédéral avait renvoyé le support pédagogique à un financement privé. Pourtant, les comptes n'ont pas été séparés, ce qui aurait été en fait opportun.

Au sujet du parrainage, l'ancien secrétaire général du DMF a fait la déclaration suivante à la section:

*«Bien que la Confédération y fasse appel par nécessité, et pas uniquement dans le cadre du DMF (tente Botta, CH-91, activités de l'OFEPF, brochure SIDA), il n'y a, à ce jour – comme il n'y avait, du temps de DIAMANT – aucune prescription concernant le parrainage (financement par des tiers).»*

D'après les déclarations du colonel Friedrich Nyffenegger, la recherche de promoteurs pour le support pédagogique a commencé en juin 1989, après le débat parlementaire. La première idée était de s'adresser à quelques promoteurs qui auraient versé un montant important. Ainsi, il aurait été possible de trouver entre 1,2 et 1,5 million de francs. Toutefois, cet objectif n'a pas été atteint, si bien qu'il a été nécessaire de démarrer une grande collecte durant laquelle les versements en faveur de la documentation pédagogique atteignaient entre 1000 et 5000 francs. La liste des promoteurs est donc principalement constituée de telles sommes. Le colonel Friedrich Nyffenegger a réuni un montant de 1,5 million de francs pour la documentation pédagogique. Selon une estimation de Monsieur Kurt Heimoz, un montant de près de 200 000 francs en provenance des fonds récoltés est passé dans le projet DIAMANT.

Les paiements des promoteurs ont été versés sur le «compte kiosque» (cf. ch. 352). Sur toute sa durée, ce compte accuse un chiffre d'affaires de plus de 3 millions de francs.

### **35 Difficultés de paiement**

#### **351 Recherche de solutions**

Le projet DIAMANT a eu par deux fois des difficultés de paiement. Un certain nombre de factures ont été reçues en *automne 1988* déjà, donc avant que le Conseil fédéral n'accepte le projet et ne débloque une quelconque avance. Le responsable de la comptabilité de DIAMANT, Monsieur Kurt Heimo, chef de la section du budget et de la comptabilité du DMF, a accepté qu'elles soient payées par le budget ordinaire: *«Si nous ne l'avions pas fait, nous n'aurions pas pu respecter les délais de paiement. Toutes les factures payées par le débit des crédits du DMF ont été révisées par le Contrôle des finances. Il était en effet impératif qu'un certain nombre de travaux préparatoires en rapport avec le matériel pour l'exposition débutent déjà avant 1988.»*

Au sujet du fait qu'il n'y avait aucun budget pour ces paiements, il a déclaré à la section que *«cette façon de procéder n'était pas «régulière» au sens strict. Nous avons dit dès le début qu'il fallait un crédit spécial pour le projet DIAMANT mais, dans la proposition au Conseil fédéral, nous avons bien spécifié «dans la mesure où il n'était pas possible d'utiliser des crédits ordinaires». C'est d'ailleurs ainsi que nous avons procédé en 1989, ce qui fait que la mise à contribution de crédits ordinaires était aussi admissible en 1988.»*

Le secrétaire général du DMF de l'époque a confirmé la légalité de cette façon de faire ainsi que la contresignature du CDF. Il a en outre constaté que *«comme tout projet de construction, un projet de cette dimension entraîne des coûts de planification, mais que, contrairement à un projet de construction, le projet DIAMANT ne disposait pas de crédit de planification.»* Selon les déclarations de Monsieur Jean-Claude Cléménçon du Contrôle fédéral des finances, ces paiements se montent à un total d'environ 200 000 francs. A sa connaissance, cette somme n'est pas comprise dans la facture totale de 10,4 millions de francs.

Les problèmes financiers les plus graves sont survenus à *fin 1989*, donc après les commémorations DIAMANT. Selon Monsieur Kurt Heimo, le crédit de 6 millions de francs était déjà épuisé, les fonds de parrainage n'avaient pas encore été versés et les factures ouvertes se montaient à près de 600 000 francs. Le *16 janvier 1990*, lors d'une discussion avec le secrétaire général du DMF, il s'agissait de savoir si ces factures pouvaient être payées en débitant des crédits ordinaires du DMF (respectivement les soldes des crédits à la fin de l'année). Monsieur Kurt Heimo était disposé *«à trouver une telle solution lorsqu'il y avait un lien étroit avec un tel crédit, (. . .) mais je n'étais pas disposé de procéder de la sorte, simplement pour prendre le découvert en charge.»* Il a procédé ainsi à trois reprises. Tout d'abord il a porté des conteneurs d'exposition qui pouvaient être réutilisés au débit du budget de l'état-major du Groupement de l'instruction, ensuite du bois de construction réutilisable au débit du budget de l'Office fédéral du génie et des fortifications et

enfin, des factures directement liées à la troupe au débit de budgets de la troupe. Au total, ces débits représentent un montant d'environ 500 000 à 600 000 francs.

Monsieur Hans-Ulrich Ernst s'est souvenu de la séance du 16 janvier 1990 qui a eu lieu dans son bureau. Monsieur Kurt Heimo, son supérieur hiérarchique, Monsieur Erne et le colonel Friedrich Nyffenegger étaient présents. Le sujet de cette séance était consacré aux factures impayées de DIAMANT: *«Etant donné que les factures concernaient le support pédagogique, l'idée a germé de les faire prendre en charge par les promoteurs. Nous voulions les payer tout de suite, à titre d'avance, afin d'éviter des intérêts moratoires. Nous avons pressé Monsieur Friedrich Nyffenegger. Là-dessus, il nous a promis de trouver les moyens qui faisaient défaut auprès des promoteurs, et c'est ce qu'il a fait !»*.

### 352 Pratique inhabituelle: plusieurs comptes bancaires

Dans les faits, ces factures ont été payées immédiatement, toutefois pas à la charge du budget, comme Monsieur Hans-Ulrich Ernst le pensait, mais par le débit de deux comptes auprès de l'Union de Banques Suisses à Berne. Pour le premier, appelé «compte kiosque» il s'agissait d'un compte ouvert pour des raisons pratiques. Ce compte avait été ouvert pour *«les recettes des ventes durant l'exposition DIAMANT itinérante (montres, vidéos, journaux) et les dépenses qui y étaient directement liées (achat de ces articles).»*

A fin 1989, il n'était pas possible de clore le décompte et de solder ce compte étant donné que des recettes de ventes continuaient d'y être créditées. En soldant ce compte, ces ventes n'auraient plus pu entrer dans le budget ordinaire. Etant donné que la documentation pédagogique était liée à DIAMANT – parties de l'exposition (par exemple des articles de journaux) se retrouvaient également dans le support pédagogique – certaines factures ont été imputées en fonction de la nature principale de leur objet. Ainsi, des factures pour la documentation pédagogique ont également transité par le «compte kiosque». A ce sujet, le comptable a déclaré:

*«Cela s'explique par (...) le mélange chronologique et thématique des projets. Personnellement, j'aurais préféré une séparation.»*

Le deuxième compte auprès de l'UBS était lié à la recherche de promoteurs respectivement avec les paiements qui ont été faits début 1990. Selon Monsieur Kurt Heimo, le colonel Friedrich Nyffenegger avait avancé les moyens manquants (*«certainement quelques centaines de milliers de francs»*), raison pour laquelle *«un crédit personnel»* lui avait sans doute été mis à disposition. Après l'entrée des fonds de parrainage (recettes sur le «compte kiosque»), l'avance a été progressivement remboursée (par le débit du «compte kiosque»).

La justification de ce «crédit personnel» relevait de raisons bancaires. A ce sujet, le colonel Friedrich Nyffenegger a expliqué à la section Autorités de la CdG, que l'UBS *«avait refusé une avance en expliquant qu'elle ne voulait pas faire d'avance au DMF. A notre argument qu'il ne s'agissait pas d'un compte du DMF mais d'un compte de parrainage, la Direction générale nous a accordé une avance d'un demi-million de francs. Mais comme l'argent ne pouvait pas être versé à une organisation, les directeurs généraux (...) ont décidé de verser ce montant, remboursable, à mon nom.»*

Plus tard, il a aménagé un compte de frais afin de pouvoir payer les frais de tiers (frais qui lui étaient remboursés). Selon ses dires, ce n'est que sur ce compte qu'il a procédé à des versements en provenance de sa fortune personnelle.

Selon les déclarations du secrétaire général Hans-Ulrich Ernst, le chef du département n'a jamais été informé des problèmes financiers concernant les commémorations DIAMANT.

### 36 Contrôle

Le colonel Friedrich Nyffenegger était directement subordonné au chef de l'instruction de l'époque, le commandant de corps Rolf Binder. La coordination était assurée par son sous-chef d'état-major, feu le divisionnaire Jean-Claude Kunz. C'est à ce dernier que le colonel Friedrich Nyffenegger devait faire rapport, verbalement ou par écrit, lors de séances hebdomadaires. Les rapports écrits n'ont pas été conservés et, lors de l'audition, le colonel Friedrich Nyffenegger lui-même ne s'est pas souvenu de tels rapports car *«le divisionnaire Kunz – comme cela a d'ailleurs déjà été le cas pour DIDACTA – venait toujours se rendre compte sur place.»*

Selon le commandant de corps Rolf Binder, le colonel Friedrich Nyffenegger s'était plaint du contrôle très strict de son travail exercé par le divisionnaire Jean-Claude Kunz. Il estimait n'avoir pas assez de marge de manœuvre, ce à quoi le commandant de corps lui avait déclaré qu'il s'agissait d'une affaire du chef d'état-major et qu'elle ne pouvait par conséquent pas être discutée avec lui.

Le commandant de corps Rolf Binder estimait que ce style de conduite sévère n'était pas justifié et le trouvait *«exagéré»*. Lui-même avait une entière confiance dans le colonel Friedrich Nyffenegger et *«lui aurait donné les compétences nécessaires en n'effectuant qu'un contrôle de temps à autre. Les contrôles réguliers étaient le fait d'un chef qui tenait la bride haute à son état-major; il insistait sur les contrôles.»*

Selon ses propres déclarations, le colonel Friedrich Nyffenegger n'a cependant pas l'impression d'avoir été gêné par le sous-chef d'état-major. Il a décrit ses rapports de travail avec ses partenaires de l'administration de la manière suivante:

*«Je me trouvais pratiquement en contact permanent avec le commandant de corps Binder. Il savait toujours ce qu'il fallait faire et s'est toujours engagé et renseigné. Aucune décision n'a été prise sans que l'on en ait parlé ensemble d'une manière constructive. ( . . ) Lorsque des offices fédéraux ou l'appui de certains services étaient concernés, j'en discutais plutôt avec le divisionnaire Kunz. Lorsqu'il s'agissait de questions financières ou de décisions de nature stratégique, je m'adressais plutôt à Monsieur Ernst, je le rencontrais souvent. En moyenne, nous nous sommes certainement téléphonés ou vus au moins une fois par semaine, mais pas à proprement parler dans le cadre de séances. J'étais en étroit contact avec lui et, naturellement, avec le commandant de corps Binder.»*

L'initiative populaire du 12 septembre 1986 «pour une Suisse sans armée et pour une politique globale de paix» (initiative «pour une Suisse sans armée») devait être soumise en votation populaire en septembre 1989. Lorsque le premier concept de DIAMANT a été présenté à l'état-major de direction, ce dernier a souligné l'importance de l'exposition en vue de cette votation:

*«Etant donné que l'exposition doit déployer ses effets en vue de la votation au sujet de l'initiative populaire «pour une Suisse sans armée» (prévue pour début septembre 1989), elle devrait se mettre en route avant la date du jubilé en partant de Zurich le 1<sup>er</sup> août 1989 et en se terminant à Berne le 1<sup>er</sup> septembre 1989. (...) Le chef du Département est favorable à une séparation entre commémoration et information, ce qui permettrait d'offrir quelque chose aux deux générations. Dans l'optique de la votation, une information très large pourrait s'avérer utile.»*

Aujourd'hui, les responsables contestent cette manière de voir les choses. Le commandant de corps Rolf Binder a nié l'existence d'un rapport entre les commémorations DIAMANT et la votation quasi simultanée: «Non, on ne peut pas dire qu'elles n'en aient pas été influencées; la votation était bien sûr présente dans tous les esprits. Mais cette dernière n'a certainement pas été le mobile de DIAMANT.»

Devant la section, Monsieur Hans-Ulrich Ernst a également nié tout rapport entre les deux événements et a souligné les efforts dans ce sens: «Les deux choses se déroulaient en même temps. DIAMANT en automne 1989 et la votation en novembre 1989. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la votation populaire a été reportée au mois de novembre (elle aurait été mûre en septembre déjà). Afin de ne pas laisser naître des reproches concernant un éventuel abus des commémorations DIAMANT, la votation a été repoussée au mois de novembre sur demande du chef du département. Ce report a d'ailleurs coûté un certain pourcentage de voix. En effet, le mur de Berlin est tombé le 5 novembre, ce qui a provoqué une euphorie pacifiste. Je suis tout à fait convaincu que le résultat de la votation aurait été meilleur si elle avait eu lieu au mois de septembre.»

A la question de savoir si les commémorations DIAMANT n'avaient pas été motivées par la volonté d'influer sur l'initiative de manière à ce qu'elle atteigne un plus mauvais résultat, Monsieur Hans-Ulrich Ernst a répondu en expliquant que les commémorations étaient liées à la mobilisation: «La fête était intitulée 'Le Cinquantenaire de la mobilisation'; à ce moment, il y avait déjà une controverse entre début de la guerre et fin de la guerre. Notre opinion était que le fait historique était la mobilisation d'un petit état menacé. Voilà pourquoi c'est ce fait qui a été commémoré. Je pense aujourd'hui encore que c'était juste. Nous n'avons pas le mérite de la fin de la guerre, ce qui fait que nous n'avions rien à commémorer par rapport à cet événement.»

Le colonel Friedrich Nyffenegger a par contre déclaré «que l'indicateur de direction avait en fait été l'initiative pour une Suisse sans armée; on ne le soulignera jamais assez ! Bien sûr, personne ne l'aurait admis à l'époque. Dans les faits et en vérité, quelques mois, voire quelques semaines avant la votation, il s'agissait pour l'armée de se présenter sous un jour apolitique. Il s'agissait non pas de mettre en scène une campagne électorale mais bien de montrer ce que l'armée fait en réalité. Si l'on évalue la chose avec du recul, on se rend compte que c'était là le principal problème.»

Cette position apolitique devait être maintenue durant les commémorations, les «*organisations, respectivement les personnes qui étaient derrière*» avec «*leur esprit de missionnaire*» devaient être maintenues sur leur réserve. «*Bien que certains conférenciers aient dépassé la mesure*», cet objectif a pu être atteint.

C'est le 31 août 1989 que le Conseil fédéral a décidé de fixer le 26 novembre comme date de la votation populaire.

## **38 Echo**

DIAMANT a été évalué positivement par les personnes entendues, malgré les problèmes internes déjà évoqués. Les commémorations décentralisées et l'exposition itinérante se sont déroulées de manière satisfaisante. L'organisation des diverses places de mobilisation était manifestement bonne; en tout cas, la commission n'a constaté aucun élément tendant à prouver le contraire. Dans cet ordre d'idée, la section tient à souligner la rigueur avec laquelle le brigadier Giuliano Crivelli, chef de la division de la mobilisation, a conduit les 52 commandants des places de mobilisation.

Les commémorations ont attiré 200 000 personnes. Les vétérans de 39 en ont tiré une immense satisfaction.

## **4 Evaluation**

### **41 Généralités**

Les projets DIDACTA, DIAMANT et documentation pédagogique doivent être évalués individuellement. Toutefois, étant donné la situation en matière de dossiers, de comptabilité et d'organisation, la Commission de gestion a constaté des similitudes. Dans les trois cas, il s'agissait de projets extraordinaires devant être réalisés sous pression temporelle. En outre, elle a remarqué la collaboration des mêmes conseillers externes. La commission part du principe qu'ils ont été engagés dans le cadre du projet DIAMANT parce que le DMF avait été satisfait de leurs prestations dans le cadre de DIDACTA.

Les contacts entre le DMF et les conseillers externes n'ont pas fait l'objet d'examens de la part de la commission.

### **411 Dossiers et matériel**

Il n'y a que très peu de dossiers sur les projets examinés. En outre, des dossiers importants manquent, par exemple en ce qui concerne la budgétisation de DIAMANT. C'est la raison pour laquelle la section n'a plus pu reconstituer les hypothèses et les données à la base du budget de DIAMANT présenté au Conseil fédéral. La question concernant la mesure dans laquelle le DMF aurait dû remarquer le dépassement du budget devisé à 8,5 millions de francs (support pédagogique compris) n'a pu être résolue de manière exhaustive. Selon les dires du colonel Friedrich Nyffenegger, le budget DIDACTA présenté en *novembre 1987* n'a été établi qu'après le début des travaux préparatoires. La Commission de

gestion a été amenée à constater que le DMF ne dispose pas de lignes directrices indiquant quels documents doivent être archivés dans quelles affaires, et qu'il ne respecte manifestement pas les lignes directrices des Archives fédérales.

Il n'a plus été possible de déterminer quels sont les dossiers manquants, comment ils ont été perdus ni à quel moment ils ont disparu. Comme le DMF ne connaît pas de directive particulière d'archivage des dossiers, le responsable des archives de l'époque s'en est tenu aux directives des archives fédérales. Après dix ans, il a trié les dossiers, en a fait des paquets qu'il a ensuite livrés aux archives fédérales. Toutefois, il a déclaré à la section que, malgré les injonctions et contre les prescriptions des archives fédérales, il n'avait «*de loin pas*» reçu tous les documents concernant DIAMANT. Il a rappelé que les factures et le matériel comptable peuvent être détruits au bout de cinq ans (cf. art. 37, 4<sup>o</sup> al., de l'ordonnance sur les finances de la Confédération, RS 611.01). Il n'a pas été en mesure de donner des informations sur les dossiers DIDACTA.

La commission n'a pas pu se faire une idée exacte en ce qui concerne la destruction de documents, et notamment en ce qui concerne le respect des durées de conservation. Mais elle constate que même en respectant un délai de cinq ans, les dossiers DIAMANT auraient été détruits immédiatement à l'échéance du délai, c'est-à-dire durant l'instruction pénale préalable. D'autre part, le délai de conservation de dix ans pour les dossiers des projets examinés n'est pas encore échu.

L'enquête administrative a montré une image semblable en matière de gestion du matériel. Une fois le projet terminé, la direction du projet a négligé la phase de liquidation: le matériel inutilisé a été remis sans avoir été inventorié. La commission a trouvé la confirmation du jugement de Monsieur René Bacher, préposé spécial au traitement des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat, au sujet des conteneurs d'exposition. Des 80 à 90 conteneurs (quatorze à quinze jeux d'exposition), six ont été vendus à la Fondation pour l'art, la culture et l'histoire, et personne ne voulait les autres conteneurs. Au vu de ce cas, la commission met en doute la justification selon laquelle l'achat de ces conteneurs par le biais du budget ordinaire aurait été légal étant donné qu'ils devaient ensuite être utilisés de manière interne.

## 412 Contrôle de la comptabilité

Comme la CdG ne disposait pas des comptabilités des divers projets, elle n'a pas été en mesure de les contrôler. C'est simplement pour des raisons techniques que l'appel aux organes de toute manière compétents dans ce domaine (CDF, délégation des finances des Chambres fédérales) s'imposait.

Le CDF ne procède qu'à des contrôles formels des pièces. Il n'a pas contrôlé si les dépenses étaient effectivement nécessaires aux projets. Ce contrôle matériel incombait donc uniquement au chef du projet. La fiduciaire externe, Révisuisse, a révisé le compte de parrainage spécialement institué pour la documentation pédagogique. Toutefois, le rapport de révision ne mentionne pas si des fonds de la Confédération, des contributions des promoteurs et des fonds de la NSH ont été mélangés ou séparés. La haute direction du projet et le Secrétariat général du

DMF se sont contentés de savoir que la documentation pédagogique était un projet privé, indépendant de la Confédération. La CdG est de l'avis que les responsables du DMF et de la NSH auraient dû s'assurer du déroulement correct du financement du projet et qu'ils auraient dû exercer un contrôle conjoint. Un contrôle par l'organe de surveillance du projet aurait également été nécessaire étant donné qu'une partie des dépenses de DIAMANT a passé par des comptes bancaires.

Il n'y a ni boucllement comptable, ni rapport final sur DIAMANT. Au *printemps 1990*, le CDF avait exigé un boucllement final qui, en date du *23 novembre 1990*, lui a été transmis par courrier du secrétaire général du DMF, sous forme d'une récapitulation des dépenses passées par les crédits ordinaires du DMF.

En revanche, les comptabilités DIAMANT de chaque place de mobilisation sont complètes et répertorient les dons des tiers de l'endroit. Le CCG a révisé ces décomptes.

## 413 Organisation

Les projets extraordinaires DIDACTA, DIAMANT et documentation pédagogique ont en commun que ce sont les organes responsables du DMF qui ont désigné le chef et la haute direction du projet. L'organisation elle-même a, dans les deux cas, été confiée à une même personne: le colonel Friedrich Nyffenegger, responsable du projet. Il manquait toutefois une réglementation claire en matière de surveillance, de recherche de fonds et d'organisation interne. L'organigramme censé faire foi a apparemment été élaboré très tardivement, et n'a pas été porté à la connaissance de l'assistant, respectivement du remplaçant du colonel Nyffenegger.

## 42 DIDACTA

En évaluant DIDACTA plus dans le détail, il faut tout d'abord tenir compte de deux points. Premièrement, de l'avis des visiteurs et du public en général, l'exposition présentée par le DMF lors de l'exposition internationale des moyens didactiques (puis lors de la MUBA) a été de toute évidence un succès. Le DMF a pu montrer ses compétences en matière d'instruction assistée par ordinateur à un large public. Ainsi, l'objectif de l'exposition a été atteint. Deuxièmement, les objectifs budgétaires (et les crédits ainsi libérés) ont été tenus. A cet égard, l'organisation et les dépenses étaient conformes, ce qui résulte du fait que le colonel Friedrich Nyffenegger a réalisé ce projet dans sa fonction de chef de section, même s'il n'a pratiquement pas pu faire appel aux collaborateurs de sa section et qu'il a dû mettre lui-même sa propre organisation (état-major) sur pied. Il ne disposait d'aucune compétence financière.

Le colonel Nyffenegger a déclaré avoir été surpris par l'afflux du public qui obligea les organisateurs à refuser temporairement du monde. Cette remarque doit être interprétée comme un compliment et non comme une critique à l'égard de la direction du projet.

La CdG ne peut confirmer les erreurs concernant la gestion du matériel et la liquidation de DIDACTA qui ont été révélés par l'enquête administrative interne. Comme l'enquête de la commission au sujet de DIDACTA a été nettement moins loin que l'enquête administrative, elle prend acte de ces défauts. Toutefois, cette constatation ne modifie en rien son évaluation globale positive du projet. Elle estime que la désignation du colonel Friedrich Nyffenegger en tant que chef du projet DIDACTA était juste. Tout d'abord cette tâche faisait partie de son domaine d'activités en tant que chef de la Section instruction, ensuite, du point de vue technique, il était personnellement intéressé par les questions d'instruction assistée par ordinateur, et enfin, il avait déjà fait ses preuves comme organisateur plein d'initiative. Pour mettre une exposition sur pied à si court terme, il fallait un chef de projet pouvant rapidement se mettre au travail de manière créative. Le fait qu'il soit nécessaire dans de pareils cas d'assurer un cadre stable – par exemple sous la forme d'un administrateur – est en fait surtout ressorti lors de DIAMANT. En tenant compte également du succès de DIDACTA, la CdG n'a aucune raison de mettre en cause le choix du colonel Friedrich Nyffenegger comme chef de projet, même si la volonté du commandant de corps Roger Mabillard qui voulait lui donner une chance de se profiler a été un critère de choix important. La CdG estime que le colonel Friedrich Nyffenegger a fait un très bon usage de la chance qui lui était offerte.

## **43 DIAMANT**

### **431 Rôle de l'état-major de direction**

Malgré les demandes dans ce sens de la part de personnes de la génération du service actif, le DMF a eu des hésitations au sujet de l'organisation par la Confédération de la commémoration du cinquantième anniversaire de la mobilisation de guerre. L'état-major de direction en tant qu'organe de commandement du département a discuté ce sujet en *automne 1987* et s'est tout de même décidé en faveur d'une commémoration organisée par le DMF. Le mandat donné au chef de l'état-major général de soumettre des propositions de concept jusqu'en *avril 1988* a été accompli avec beaucoup de retard. Les problèmes liés à la réalisation du projet sont en bonne partie dus aux nombreuses hésitations initiales. La commission n'a pas pu établir les raisons de ces hésitations.

De l'avis de la CdG, un financement par le biais de crédits supplémentaires aurait été nécessaire si le premier concept avait déjà été présenté en *avril 1988*. L'état-major de direction a négligé de surveiller les délais de réalisation des mandats. Ce contrôle des tâches, en tant que rôle évident de l'état-major, aurait dû être exercé par le responsable de la Direction de l'administration militaire fédérale (DAMF, nom du Secrétariat général du DMF à l'époque), par exemple sous la forme d'une liste des projets en cours. Il aurait également dû rappeler ce mandat au chef de l'état-major général ou mettre cette question à l'ordre du jour d'une séance de l'état-major de direction en *avril 1988*. Dans sa prise de position du 4 novembre 1996, M. Ernst dit avoir évoqué oralement ce point à deux reprises.

Le chef du département et l'état-major de direction en tant qu'organe de commandement du DMF sont compétents en matière d'organisation interne du

département. Etant donné l'absence de contrôle des tâches, ils sont, avec le directeur de la DAMF co-responsables de la précipitation dans laquelle les commémorations DIAMANT ont dû être mises sur pied.

Il n'est pas compréhensible qu'une fois le mandat confié au commandant de corps Eugen Lüthi, les crédits budgétaires correspondants n'aient pas été demandés. En n'ayant pas su accorder suffisamment d'attention à ces crédits budgétaires, et au financement par des fonds privés du projet de documentation pédagogique, les responsables ont objectivement commis une faute de commandement. La direction, et plus précisément le directeur de l'administration militaire, auraient dû, au plus tard durant le printemps 1988, faire les démarches nécessaires à l'inscription d'un crédit ordinaire au budget 1988. Le crédit qui a été accordé ultérieurement a en outre été budgété de manière très rudimentaire. C'est la raison pour laquelle il faut considérer le financement au moyen de crédits supplémentaires comme une faute de commandement. L'état-major qui assiste le chef du département, en particulier le directeur de la DAMF, aurait dû entreprendre les démarches nécessaires afin d'obtenir un crédit – éventuellement provisoire dans un premier temps – dans le cadre du budget ordinaire de 1989. Il aurait impérativement dû entreprendre ces démarches à la fin 1987, mais au printemps 1988 au plus tard.

En août 1988, le commandement du DMF a remarqué que le délai pour une éventuelle commémoration devenait court. Si la décision de s'y tenir malgré les problèmes qui y étaient liés (manque de temps, financement, concept insuffisant) n'a pas été motivée par la votation à venir au sujet de l'initiative pour une Suisse sans armée, elle a toutefois été influencée par elle. Bien que de tels arguments soient contestés aujourd'hui par le commandant de corps Rolf Binder et par Monsieur Hans-Ulrich Ernst, les procès-verbaux de l'état-major de direction prouvent clairement que l'on espérait que les commémorations DIAMANT auraient des effets positifs sur la votation, ce qui était en fin de compte légitime.

#### **432 La responsabilité de la haute direction du projet et du Secrétariat général**

Le commandant de corps Rolf Binder a été constamment tenu informé par le colonel Friedrich Nyffenegger, et, selon ses propres déclarations, voulait être informé de tout, même des questions financières. Il connaissait l'organisation du projet et il aurait dû se rendre compte qu'elle était insuffisante pour le projet DIAMANT et pour le support pédagogique. Le brigadier Giuliano Crivelli l'a d'ailleurs rendu attentif, par écrit, aux problèmes que le colonel Friedrich Nyffenegger rencontrait en matière de collaboration avec les commandants des places de mobilisation. Si les mesures qui ont été prises ont désamorcé le problème, elles ne sont toutefois pas parvenues à améliorer l'organisation.

C'est le secrétaire général qui portait la responsabilité du financement. Au cours de 1989, il devait donc être au courant des informations du CCG ou, à défaut, il aurait au moins dû s'informer sur le débat parlementaire de juin 1989 au sujet du crédit DIAMANT. De l'avis de la CdG, en 1989, il aurait dû reconnaître que le crédit supplémentaire accordé par le Conseil fédéral et le Parlement serait largement dépassé.

Dès la fin 1989, on pouvait constater que le budget DIAMANT serait largement dépassé (cf. ch. 341, p. 16). Après avoir établi un premier budget, on a abordé, de manière interne, l'éventualité d'un dépassement des crédits ordinaires dû à DIAMANT. Il n'a pas été possible de déterminer si M. Hans Ulrich Ernst était déjà au courant des problèmes financiers qui allaient surgir. Quoi qu'il en soit, il porte, en tant que secrétaire général de l'époque, la responsabilité du financement. Il n'a pas été non plus possible de déterminer pourquoi les comptes n'ont été soumis que *fin novembre 1990* au CDF, alors que l'on avait déjà connaissance en *avril 1990* des montants à charge des crédits ordinaires. Les commémorations DIAMANT coûtèrent 10,4 millions de francs, indépendamment de la documentation pédagogique et des dépenses réalisées durant l'automne 1988.

Pour la commission, la politique d'information du DMF a été insuffisante. Les procédures concernant DIAMANT n'ont pas été présentées avec l'ouverture et la transparence nécessaires. En période de paix, cette transparence devrait justement être la plus grande possible. A ce sujet, il est surprenant que même le chef du département n'avait pas été mis au courant des difficultés de paiement de DIAMANT.

Tant le commandant de corps Rolf Binder que le secrétaire général Hans-Ulrich Ernst ont commis des fautes de conduite en n'accompagnant pas le projet de manière adéquate, et en accordant une trop large marge de manœuvre au chef de projet. La CdG n'a constaté l'existence ni d'une planification financière claire, ni d'un contrôle matériel. La haute direction d'un projet, respectivement une surveillance adéquate, aurait permis d'éviter de nombreux problèmes. On peut donc pas parler de violation étant donné qu'il n'existe pas de directives pour traiter de tels projets.

#### **44 Documentation pédagogique**

Selon la décision du Conseil fédéral, la documentation pédagogique devait être financée par des moyens privés. C'est la raison pour laquelle il était tout à fait justifiable de transférer la responsabilité de l'édition de cette documentation pédagogique à la NSH. La CdG est d'avis qu'une séparation plus nette du projet DIAMANT aurait été objectivement et politiquement justifiée.

Les financements de DIAMANT et de la documentation pédagogique ont été mélangés. Les dépenses ont toutefois été ventilées sur l'un ou l'autre compte en fonction de leur nature. Mais ceci n'a été le cas que lorsque le crédit DIAMANT était épuisé et que des factures concernant DIAMANT continuaient d'affluer. Aujourd'hui, il n'est plus possible de procéder à une répartition après coup des dépenses.

Le colonel Friedrich Nyffenegger en tant que chef du projet DIAMANT avait également carte blanche pour la réalisation de la documentation pédagogique. Toutes les activités étaient centrées sur sa fonction sans qu'un contrôle de la part d'un organe suprême ne soit jamais exercé. Même après l'apparition de sérieux problèmes d'ordre financier, aucune mesure n'a été prise. On s'est contenté de la promesse du chef de projet de trouver les fonds faisant défaut (environ 600 000 fr., corrigés ultérieurement à 200 000 fr. par Monsieur Hans-Ulrich Ernst). Le fait

qu'un collaborateur du DMF avance sur ses deniers personnels un montant élevé pour un projet du DMF n'est pas compatible avec une gestion claire et transparente d'un office. La CdG n'a cependant pas relevé de malversations en tant que telles de la part du chef de projet dans l'utilisation de ces moyens financiers.

Selon la CdG, le déroulement du projet de la documentation pédagogique démontre également la politique d'information très réservée et le manque de transparence du DMF. Les connaissances actuelles expliquent également pourquoi, découlant de la politique d'information de l'époque du DMF, il était inévitable que la réponse du Conseil fédéral à la question ordinaire du Conseiller national Rechsteiner soit incomplète.

## **5 Recommandations**

### **51 Généralités**

L'exemple de DIAMANT montre que des projets sortant de la routine peuvent lourdement charger l'administration militaire. Mais, à l'avenir, ce n'est pas une raison pour renoncer à de tels projets. L'exemple positif de DIDACTA le prouve.

La Commission de gestion n'a pu constater aucune violation du devoir découlant des rapports de service, étant donné qu'il n'existe aucune directive se rapportant à ce type de projet.

Les expériences avec les projets DIAMANT et DIDACTA montrent que de tels projets nécessitent des conditions cadre claires. La CdG formule donc les recommandations suivantes dans l'optique de futurs projets extraordinaires:

- 511 Les projets particuliers doivent être planifiés à temps en faisant appel à des spécialistes des finances.**
- 512 Les objectifs des projets particuliers doivent être clairement définis dès le départ. Les moyens nécessaires à leur réalisation doivent être mis à disposition.**
- 513 L'organisation du projet doit être conçue de manière claire et transparente.**
- 514 Il faut prévoir un contrôle formel et matériel de l'exécution du projet.**
- 515 En cas de financement mixte, les divers flux financiers doivent être clairement séparés.**
- 516 Il faut fournir une information consciencieuse et régulière sur les projets particuliers.**
- 517 Le Conseil fédéral veille à ce que les directives concernant l'archivage des documents de l'Administration fédérale soient respectées et, dans le cas où elles ne le seraient pas, il édicte des directives plus sévères.**

La Commission de gestion constate que depuis les diverses vérifications, le DMF a pris de nombreuses mesures qu'il considère comme adéquates pour lutter contre ces lacunes.

## **52      Contrôle des dépenses de planification sans couverture budgétaire**

Sur la base de ses constatations, la CdG rend la Commission des finances attentive au fait que des dépenses de planification ont été consenties sans qu'il y ait de couverture budgétaire préalable. La question se pose de savoir si cette manière de procéder est usuelle dans l'administration fédérale.

## **53      Procédure en cas de dépassement de crédit**

Sur la base des connaissances qu'elle a acquises, la commission propose finalement l'intervention suivante:

### **Motion**

Le Conseil fédéral soumet aux Chambres un projet de révision de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, visant à mettre en place des dispositions au sujet des dépassements de crédit par l'administration fédérale. En référence aux dispositions plus sévères en vigueur dans certains cantons, le Conseil fédéral prévoit l'introduction de la compensation obligatoire des dépassements de crédits, la compensation par la réduction des dépenses (en lieu et place de l'augmentation des recettes) ainsi que l'autorisation préalable de la Commission des finances.

## **6      Suite de la procédure**

La Commission de gestion attend un rapport du Conseil fédéral sur les résultats des mesures qui ont été prises d'ici à fin 1997.

Le président de la section Autorités de la Commission de gestion  
du Conseil des Etats

Pierre Aeby, député au Conseil des Etats

Le président de la Commission de gestion du Conseil des Etats  
Bernhard Seiler, député au Conseil des Etats

La secrétaire des Commissions de gestion  
Mariangela Wallimann-Bornatico

N39252

## Liste des abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion
CdG-CE	Commissions de gestion du Conseil des Etats
CdG-CN	Commissions de gestion du Conseil national
CEP	Commission d'enquête parlementaire
DAMF	Direction de l'administration militaire fédérale
DFF	Département fédéral des finances
DMF	Département militaire fédéral
EMG	Etat-major général
GdA	Groupement de l'armement
MP	Ministère public de la Confédération
MUBA	Mustermesse Basel
NSH	Nouvelle Société Helvétique
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
UBS	Union de Banques Suisses

## Liste des personnes entendues

Ballmer Roger, président du Comité central de la Nouvelle Société Helvétique  
 Binder Rolf, commandant de corps, ancien chef de l'instruction du DMF  
 Christen Rudolf, commandant de corps, chef des forces terrestres  
 Cléménçon Jean-Claude, Contrôle fédéral des finances  
 Crivelli Giuliano, brigadier, chef de la division de la mobilisation  
 Ecoffey Pierre, ancien commandant de la place de mobilisation 108  
 Ernst Hans-Ulrich, ancien secrétaire général du DMF, précédemment directeur de l'administration militaire fédérale  
 Flückiger-Uhler Doris, ancienne secrétaire du colonel Friedrich Nyffenegger  
 Frei Viktor, ancien chef des archives du Groupement de l'instruction  
 Fürst Walter, colonel, remplaçant du chef de projet DIAMANT  
 Gremaud Jean-Pierre, divisionnaire à la retraite  
 Heimoz Kurt, Section du budget et de la comptabilité, DMF  
 Liener Arthur, commandant de corps, chef de l'état-major général  
 Nyffenegger Friedrich, colonel EMG, à la retraite  
 Renaud Michel, président du Comité central de la Nouvelle Société Helvétique de 1990 à 1993  
 Vuillemin Armin, Contrôle fédéral des finances

**Evénements au sein du DMF (DIDACTA, DIAMANT et documentation pédagogique)  
Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 13 novembre 1996**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.004
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.06.1997
Date	
Data	
Seite	786-811
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 077

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.