

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 2000

du 28 février 2001

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

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

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

Nous vous donnons un aperçu des principales affaires traitées en l'an 2000.

28 février 2001

Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:

Le président, Erich Müller, conseiller national

Le vice-président, Rico Wenger, député au Conseil des Etats

Rapport

1 Mandat et organisation

1.1 Tâches et compétences

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

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

1.2 Composition de la Délégation des finances durant l'exercice

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

1.2.1 Composition en 2000

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

<i>Président</i>	<i>Vice-président</i>
Pierre Paupe, député au Conseil des Etats	Erich Müller, conseiller national
<hr/>	
<i>Première section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Autorités et Tribunaux	Pierre Paupe, député au Conseil des Etats
– Département de l'intérieur	Erich Müller, conseiller national
<hr/>	
<i>Deuxième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Département des affaires étrangères	Hans-Rudolf Merz, député au Conseil des Etats
– Département de la défense, de la protection de la population et du sport	Hans-Rudolf Merz, député au Conseil des Etats
– Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	Felix Walker, conseiller national
<hr/>	
<i>Troisième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Département de justice et police	Urs Hofmann, conseiller national
– Département des finances	Rico Wenger, député au Conseil des Etats
– Département de l'économie publique	Urs Hofmann, conseiller national

1.3 Séances et aperçu des affaires traitées

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

Comparaison d'une année à l'autre des affaires traitées (1999 et 2000)

	1999		2000	
	nombre	mio. de fr.	nombre	mio. de fr.
Propositions de rémunération de fonctionnaires supérieurs (selon l'arrangement de 1951)	37		32	
Demandes de crédits de paiement avec avance ordinaire				
– total	38	531,6	26	211,8
– approuvées	34	530,3	24	209,9
– rejetées	4	1,3	2	1,9
Demandes de crédits additionnels				
– total	1	20	4	73,5
– approuvées	1	20	3	69,5
– rejetées	0	0	1	4
Rapports de révision et d'inspection du Contrôle fédéral des finances	252		193	
Décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière	189		179	

1.4 Visite auprès de la Cour des comptes d'Espagne

Dans le cadre de ses contacts internationaux avec les organes de la surveillance financière, la Délégation des finances s'est rendue pour une visite de travail à la Cour des comptes d'Espagne, dont la Constitution espagnole de 1978 fait l'organe supérieur de contrôle et de révision du pays.

Le champ d'activité de la Cour des comptes (CC) est très vaste. Il s'étend à tous les organes de l'Etat, aux 17 communautés autonomes, aux 2 villes autonomes d'Espagne ainsi qu'aux quelque 8000 collectivités locales du pays. La CC étend également son action à tous les bénéficiaires de fonds publics, de subventions et d'aide publique, y compris les partis politiques. La CC s'appuie sur 8 chambres régionales de contrôle.

La CC a des fonctions d'ordre juridictionnel et de contrôle. En tant qu'organe juridictionnel, elle connaît en débats contradictoires des affaires de responsabilités comptables des personnes chargées du maniement des deniers publics. Ces décisions sont susceptibles d'appel devant la Cour suprême du pays. En tant qu'organe de contrôle, la CC peut agir de sa propre initiative ou sur dénonciation. Elle procède à ses révisions et à ses vérifications selon les critères de la légalité, de l'efficacité et de l'économie. Elle exerce des contrôles préalables, concomitants et *a posteriori*. La

CC est l'organe de contrôle externe du secteur public alors que l'Etat, les communautés autonomes et les collectivités locales sont dotés d'un organe de contrôle interne.

La CC est totalement indépendante des pouvoirs législatifs et exécutifs. Une commission parlementaire mixte comprenant des sénateurs et des membres du Congrès rencontre régulièrement le président et les deux vice-présidents de la CC. La commission peut demander des contrôles spécifiques. Les rapports de la CC comportent des conclusions techniques et objectives.

Lors de l'élargissement de l'Espagne à l'Europe et de la décentralisation de l'Etat, la CC sera appelée à céder de ses compétences aussi bien à la Cour européenne des comptes qu'aux chambres régionales de contrôle de l'Espagne.

2 Questions fondamentales et thèmes interdisciplinaires

2.1 Prise de position sur la loi sur le Parlement

La nouvelle constitution fédérale (RS 101) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Dans son rapport d'activités 1999, au ch. 2.1, la Délégation des finances a déjà présenté un compte-rendu sur les premières réformes dans le cadre d'une révision partielle de la loi sur les rapports entre les conseils du 23 mars 1962 (LREC; RS 171.11) et de l'arrêté fédéral du 7 octobre 1988 sur les Services du Parlement (RS 171.115). La Délégation des finances a obtenu que la capacité de son secrétariat soit maintenue malgré sa séparation du Contrôle fédéral des finances et son rattachement aux Services du Parlement.

La refonte complète de la LREC actuellement débattue par le Parlement sous le nouveau nom de loi sur le Parlement est également un projet qui s'inscrit dans le cadre de ces réformes. Suite à une initiative de la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national, les Services du Parlement, sous la responsabilité du secrétariat de la CIP, ont élaboré un rapport qui a été soumis pour prise de position aux commissions et délégations directement concernées.

La Délégation des finances approuve la nouvelle loi sur le Parlement en tant que projet de réforme du Parlement. A cet égard, il s'agissait d'examiner la question de la fusion des commissions de contrôle (commissions des finances et commissions de gestion). Dans sa motion déposée le 22 mars 1996 (96.3151), le conseiller national Ragenbass demandait que soit présenté au Parlement un projet visant à fusionner les Commissions de gestion et les Commissions des finances ou, du moins, à développer la coordination entre elles. Le 21 juin 1996, la motion a été transmise sous forme de postulat. Après examen approfondi (voir à ce sujet le ch. 2.5 du rapport 1999), la Délégation des finances demeure de l'avis qu'il faut continuer de confier l'exercice de la haute surveillance parlementaire et la souveraineté en matière de budget à deux commissions permanentes. En raison de la spécialisation qui s'ensuivrait, la fusion des deux commissions de contrôle n'est pas compatible avec le mode de travail d'un parlement de milice.

Le maintien des commissions actuelles oblige le Parlement à un engagement efficace de ses ressources. La Délégation des finances est favorable à une véritable séparation des fonctions entre les commissions parlementaires. Au lieu de consacrer

toujours plus de ressources à la coordination, il vaudrait mieux attribuer des tâches clairement définies aux commissions et délégations. C'est dans ce sens que, à l'instar des commissions des finances, la Délégation des finances est catégoriquement opposée à l'élargissement du mandat des commissions législatives. A l'art. 42, al. 1, let. e, le projet de nouvelle loi sur le Parlement prévoit que toutes les commissions veillent à ce que l'efficacité des actes édictés par l'Assemblée fédérale à l'examen desquels elles ont procédé fasse, cas par cas, l'objet d'une évaluation. La Délégation des finances est d'avis que les commissions législatives doivent s'adresser aux commissions de contrôle pour faire effectuer de tels contrôles. Les évaluations constituent un sujet très vaste qui nécessite le recours à des méthodes de travail très variées. Les recoupements avec la haute surveillance sont évidents. Il n'est pas judicieux que l'évaluation des actes législatifs fasse partie des tâches générales des commissions. Une telle formulation entraînerait des activités inutiles et les dépenses liées aux services rendus par des tiers augmenteraient considérablement. Les commissions législatives dont le domaine d'activité est déterminé ne peuvent pas, en plus de leur travail, assumer la fonction de contrôle qui fait également partie de toute évaluation. En fin de compte, c'est aux politiques qu'il appartient de tirer les conclusions découlant des travaux d'évaluation.

La Délégation des finances demeure par conséquent de l'avis que les commissions législatives doivent proposer aux commissions de surveillance d'effectuer les évaluations de l'efficacité et que c'est à elles ensuite de faire effectuer ces évaluations par le Contrôle fédéral des finances (CDF) et l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) qui, le cas échéant, peuvent mandater des tiers dans ce sens.

2.2 Coordination des commissions de contrôle

La complexité et l'imbrication croissantes des activités administratives exigent une coordination de plus en plus étroite entre les organes de contrôle, qui sont les Commissions des finances (CdF) et la Délégation des finances d'une part et les Commissions de gestion (CdG) d'autre part. La Délégation des finances a fourni à ce sujet des informations détaillées dans ces précédents rapports d'activités et notamment dans le dernier d'entre eux (rapport d'activités 1999, ch. 2.5). La surveillance par les sous-commissions conjointes des CdF et des CdG sur les offices GMEB ainsi que les activités des établissements et entreprises des 3^e et 4^e cercles de responsabilité est devenue désormais traditionnelle. Dans plusieurs cas aussi, des représentants de l'une des Commissions de gestion sont invités à participer aux travaux des Commissions ou des sous-commissions des finances ou de la Délégation des finances et réciproquement.

Au cours de l'année, la coordination des Commissions de contrôle, déjà institutionnalisée, a été renforcée au niveau des présidences et des secrétariats.

Les présidents des CdF et des CdG ainsi que de la Délégation des finances ont siégé à trois reprises en conférence de coordination, le 8 mars, le 5 octobre et le 30 novembre 2000. Les principaux sujets ont été l'harmonisation des programmes d'activité 2000 et 2001, l'état du projet d'offices GMEB, l'introduction en parallèle de la présentation des Commissions de contrôle sur le site Internet du Parlement, les

travaux relatif à la haute surveillance sur les EPF, le calendrier et la procédure de publication du rapport d'activités de la Délégation de surveillance de la NLFA, l'exercice de la haute surveillance sur la gestion des grandes régies, etc.

Les présidents des commissions ont également décidé de confier à la sous-commission DFJP de la CdG du Conseil national la surveillance de la réalisation du projet visant à améliorer l'efficacité de la poursuite pénale de la Confédération, la Délégation et les Commissions des finances restant compétentes pour les crédits et la surveillance financière. Afin d'assurer une coordination sans faille, un membre de la Délégation des finances sera régulièrement invité à participer aux travaux de la sous-commission DFJP.

S'agissant du dossier de l'exposition nationale de 2002, la Commission de gestion du Conseil des Etats a reçu le mandat d'élucider les défaillances de l'organisation d'Expo.01 alors que la Délégation des finances est chargée de suivre le projet Expo.02 jusqu'à sa complète réalisation.

Enfin, les secrétariats des Commissions de contrôle ont continué à collaborer au projet de nouvelles lois sur l'Assemblée fédérale (voir ch. 2.1 ci-dessus), qui doivent relayer la loi actuelle sur les rapports entre les Conseils. Dans ce cadre, la proposition de répartition de compétences en matière d'évaluation n'a pas été retenue pour l'instant par la Commission des institutions politiques.

Enfin, au cours de l'exercice, les secrétariats ont tenu sept séances de coordination lors desquelles quelque 65 dossiers ou procès-verbaux d'affaires en cours ont été échangés, chaque fois avec l'autorisation des organes intéressés. Cette statistique ne rend pas compte des échanges d'informations et des opérations de coordination nombreux qui se sont déroulés oralement lors de ces séances à l'effet d'éviter les redondances. Ces séances ont également servi à harmoniser les programmes d'activité et à organiser les séances communes des Commissions de contrôle et de leurs organes subordonnés.

La Délégation des finances relève que la collaboration étroite instituée entre les Commissions de contrôle garantit une haute surveillance rigoureuse, détaillée et permanente de l'activité de l'Etat.

Elle permet en outre de vérifier que l'exécution des décisions prises par le Parlement est correcte, efficace et économique.

2.3 Nouveau modèle de comptes de la Confédération

L'organisation de la comptabilité dépend des besoins d'information et des objectifs poursuivis. Les bases légales du modèle de comptes en vigueur se trouvent dans la Loi fédérale sur les finances de la Confédération du 6 octobre 1989 (LFC; RS 611.0) et dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération du 11 juin 1990 (OFC; RS 611.01). Selon la structure actuelle, le modèle comporte un compte financier qui indique le total des dépenses et des recettes ainsi que le résultat. Le compte de résultat montre l'accumulation et la consommation de valeurs ainsi que le résultat de couverture. Dans le modèle de comptes de la Confédération, les opérations de caisse et les opérations comptables sont saisies séparément.

Actuellement, des organismes internationaux et nationaux travaillent au développement des systèmes comptables des collectivités publiques. A cet égard, il convient de mentionner les travaux de l'International Federation of Accountants – Public Sector Committee (IFAC – PSC) et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Le Département fédéral des finances projette de remodeler le modèle de comptes de la Confédération pour tenir compte de ces récents développements.

Avec la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique, les exigences envers la comptabilité changent. Il serait souhaitable de développer le système en vigueur en y intégrant des instruments de gestion qui ont fait leurs preuves dans l'économie privée et qui peuvent être transposés aux ménages publics. L'introduction d'un logiciel standardisé pour les comptabilités financières des offices fédéraux et l'élaboration d'un standard d'analyse des coûts et des prestations sont des étapes importantes dans cette direction. La réalisation d'un système entièrement intégré qui englobe les comptabilités financières de tous les offices prend beaucoup de temps et nécessite des ressources financières et humaines considérables. L'achèvement complet de la mise en place d'un nouveau modèle de comptes ne pourra probablement pas être réalisé avant fin 2004.

La Délégation des finances approuve le réaménagement de la comptabilité de la Confédération. Les commissions des finances auront pour la première fois l'occasion de se prononcer sur les principes et sur le concept général de ce réaménagement à l'occasion du séminaire de politique financière de fin juin 2001. Le message sur la révision de la LFC est attendu pour 2002.

3 Personnel et crédits

3.1 Personnel

3.1.1 Rémunération

Conformément à un accord de 1951 passé entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances, certaines mesures concernant le personnel ne peuvent entrer en vigueur qu'avec l'assentiment de la Délégation des finances. Sont soumises à son approbation les promotions et les créations de nouveaux postes dans les classes de traitement 30, 31 ou dans la catégorie des postes hors classe, y compris les cas dans lesquels le titre de sous-directeur ou de directeur suppléant est attribué à un poste. Cet arrangement concerne également l'octroi de suppléments de traitement et d'indemnités périodiques aux agents rangés dans la classe de traitement 26 ou dans une classe supérieure.

Au cours de la période sous revue, la Délégation des finances a été appelée à se prononcer sur 32 affaires concernant le personnel. En accord avec la Commission de coordination (COCO), l'organe d'expertise du DFI en matière de promotion à des postes supérieurs, la Délégation des finances a approuvé toutes les décisions.

Dans quelques cas, elle n'a donné son assentiment qu'après avoir demandé des compléments d'information ou s'être entretenue avec les chefs de département concernés. Plusieurs affaires relatives au personnel ont été l'occasion, pour la Délégation des finances, de suivre concrètement la mise en œuvre de la politique du personnel durant la phase transitoire. La Délégation des finances a pu s'assurer que,

avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le personnel, le Conseil fédéral avait fait preuve de retenue en ce qui concerne le reclassement des postes de cadres. En raison des conditions régnant dans certains segments du marché du travail, le Conseil fédéral a été de plus en plus souvent obligé d'octroyer des suppléments de recrutement au sens de l'art. 36, al. 3, du Statut des fonctionnaires (StF; RS 172.22.10).

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le personnel, il devient nécessaire d'adapter l'accord de 1951 passé entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances au sujet des mesures concernant le personnel qui ne peuvent entrer en vigueur qu'avec l'assentiment de la Délégation des finances. La réglementation en vigueur est issue de l'ancien Statut des fonctionnaires. Elle était également judicieuse du point de vue du Conseil fédéral étant donné qu'en cas d'exigences élevées, celui-ci pouvait invoquer l'obligation de requérir l'assentiment de la Délégation des finances. D'une manière générale, l'accord a contribué à éviter un accroissement et une surévaluation inutiles des postes de cadres: il est indéniable que cet accord a prévenu des classements trop généreux.

Durant la dernière année d'application du Statut des fonctionnaires, la Délégation des finances veillera à ce que les promotions qui lui seront soumises soient objectivement justifiées et acceptables en comparaison horizontale.

3.1.2 Nouvelle loi sur le personnel de la Confédération

Le 26 novembre 2000, le peuple suisse a adopté la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération par 67 % de oui. Selon l'art. 15 de la nouvelle loi, le salaire dépend de la fonction, de l'expérience et de la prestation. Le Conseil fédéral fixe des salaires minimaux et les principes qui régissent la détermination des salaires. Par rapport à la situation actuelle, la plus grande importance accordée au classement en fonction des spécificités individuelles et la plus grande autonomie des départements et des offices dans la définition des salaires nécessitent coordination et mise en place d'un système de controlling adéquat. En tant que représentant de la Confédération dans son rôle d'employeur, c'est à l'Office fédéral du personnel (OFPER) qu'il incombera d'assurer cette fonction importante. A l'occasion des délibérations du budget et de l'approbation du compte d'Etat et du rapport de gestion du Conseil fédéral, le Parlement pourra exercer sa fonction de haute surveillance en matière de politique du personnel de la Confédération. Pour ce qui est de la Délégation des finances en tant qu'organe de haute surveillance concomitante en matière de finances, il faudra redéfinir son rôle en fonction de la nouvelle loi sur le personnel. Avec la Délégation des finances, le Parlement dispose d'une instance de controlling en mesure de constater le respect de la philosophie à la base de la nouvelle politique du personnel.

Durant l'année en cours, la Délégation des finances va conclure un accord avec le Conseil fédéral réglant la manière d'assurer, en collaboration avec l'OFPER, sa fonction de haute surveillance concomitante sous le régime de la nouvelle loi sur le personnel.

3.1.3

Retraite anticipée des agents soumis à des rapports de service particuliers

La Délégation des finances avait déjà présenté un compte-rendu sur les retraites anticipées dans l'armée au ch. 4.5.2 de son rapport 1998. La Délégation des finances est toujours partie du principe qu'il était nécessaire de prendre des mesures dans le domaine des retraites anticipées dans l'armée. En 1998, c'était avec une certaine déception que la Délégation des finances avait pris connaissance du fait que, en raison d'une forte levée de boucliers, le DMF avait été obligé de repousser la révision de l'Ordonnance régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipée des agents soumis à des rapports de service particuliers (OPRA; RS 172.222.19). Les catégories d'agents soumis à l'OPRA sont les officiers de carrière, les instructeurs militaires et les gardes-frontière. Le financement des prestations versées en vertu de l'OPRA coûte à la Confédération en moyenne 30 millions de francs par année. Le projet de révision initial prévoyait de faire une économie annuelle de quelque 4,5 millions de francs.

Durant l'exercice écoulé, la Délégation des finances et les commissions des finances ont insisté pour que la réglementation spéciale régissant les départs à la retraite dans l'armée soit rapprochée des conditions générales régissant les départs à la retraite du reste de l'administration. Le 28 juin 2000, le Conseil fédéral a procédé à une modification matérielle de l'OPRA. Cette modification corrige quelque peu les conditions très généreuses et introduit les mêmes prestations que celles en vigueur pour les retraites anticipées dans le reste de l'administration pour les agents de plus de 62 ans. De 55 à 62 ans, les quelque 4000 personnes soumises à l'OPRA bénéficient encore de prestations supplémentaires. Le Conseil fédéral a également concédé un délai transitoire de trois ans; jusqu'à la fin 2003, les prestations supplémentaires seront encore versées jusqu'à 65 ans révolus. La modification du Conseil fédéral va permettre d'économiser 1,5 million de francs par année.

La Délégation des finances est d'avis que, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le personnel et pour des raisons de politique financière et de politique de personnel, les prestations octroyées en vertu de l'OPRA devront, à moyen terme, être alignées sur celles en vigueur pour le reste du personnel de la Confédération. Les unités de l'armée ont argué du fait que les prestations spéciales sont une compensation pour le travail supplémentaire accompli. La Délégation des finances est d'avis que cette question doit être réglée dans le cadre de l'art. 17 de la nouvelle loi sur le personnel en vertu duquel ce sont les dispositions d'exécution qui régissent le volume et la compensation des heures d'appoint et des heures supplémentaires.

La Délégation des finances demande au Conseil fédéral que la réglementation qui remplacera l'OPRA sous le régime de la nouvelle loi sur le personnel tienne compte des principes de l'égalité de traitement et de la transparence.

3.2

Aperçu des crédits urgents approuvés

3.2.1

Critères d'examen des demandes de crédits urgents

Au cours de l'exercice sous revue, la Délégation des finances a poursuivi sa politique restrictive en matière d'évaluation de crédits supplémentaires. Elle peut accepter des dépenses en lieu et place des commissions des finances ou du Parlement s'il y a urgence et si le crédit de paiement fait défaut ou s'avère insuffisant (art. 18, al. 1, et art. 31, al. 3, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, LFC; RS 611.0). En 2000, le Conseil fédéral a demandé la procédure d'urgence pour 26 crédits de paiement et 4 crédits d'engagement.

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

Le tableau 2 montre l'évolution des crédits supplémentaires octroyés de 1990 à 2000 ainsi que la part des crédits de paiement octroyés en procédure d'urgence par la Délégation des finances (crédits provisoires ordinaires).

Tableau 2

Evolution des crédits supplémentaires de 1990 à 2000

Année	Crédit supplémentaire en mio. de fr.	En % par rapport au budget	Approuvé par la Délégation des finances (en mio. de fr.)	En % du montant total des crédits supplémentaires
1990	1006	3,4	371	37
1991	2229	6,6	786	35
1992	1848	5,0	791	43
1993	2942	7,4	828	28
1994	731	1,7	237	32
1995	648	1,5	195	30
1996	1704	3,9	169	10
1997	1552	3,5	371	24
1998	764	1,6	345	45
1999	962	2,1	532	55
2000	641	1,4	210	33

Durant l'année sous revue, les crédits supplémentaires étaient dus à l'ouragan Lothar (environ 200 millions de francs) pour ce qui concerne le supplément ordinaire au budget I et principalement aux intérêts passifs (75 millions de francs), aux transports publics, aux cotisations d'employeur versées à la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi qu'à un supplément versé à la Direction du développement et de la coopération (DDC) en faveur du CICR.

Les crédits supplémentaires pour les intérêts passifs concernaient, d'une part, les intérêts sur l'avoir de la CFP auprès de la Confédération (46 millions de francs). D'autre part, il a fallu 29 millions de francs pour les intérêts versés sur les placements à court terme de la Poste et des CFF. Les transports publics ont fait l'objet d'importants crédits supplémentaires (35 millions de francs). Les importantes avalanches du mois de février 1999, les grandes inondations du printemps 1999 et l'ouragan Lothar ont endommagé l'infrastructure ferroviaire. La réparation de ces dommages par la Confédération a nécessité un crédit supplémentaire de 18,2 millions de francs. D'autres crédits supplémentaires pour un montant de 16,5 millions de francs ont été accordés au titre d'«améliorations techniques»; il s'agissait de la contribution de la Confédération à l'assainissement de la Compagnie des Chemins de fer fribourgeois et des investissements pour la ligne du lac de Constance (MThB).

Le versement des cotisations d'employeur à la Caisse de pensions de la Confédération a nécessité un crédit supplémentaire important (28 millions de francs). En outre, il convient de mentionner les pertes sur cautionnements accordés par la Société suisse du crédit hôtelier pour un montant de 20 millions de francs, les contributions de l'assurance-invalidité aux institutions de traitement résidentiel axé sur l'abstinence pour un montant de 15 millions de francs ainsi que de la contribution de la DDC pour un montant de 20 millions de francs, montant dont le CICR avait un besoin urgent pour des actions humanitaires.

Globalement, la comparaison avec les années précédentes montre que le volume des crédits supplémentaires en 2000 a été le plus bas depuis 1987 (1,4 %).

Malgré l'attitude stricte de la Délégation des finances dans le domaine des crédits supplémentaires, le dégagement immédiat des moyens requis s'est avéré inévitable dans d'autres cas encore. En 2000, la Délégation des finances a approuvé au total 24 avances sur des crédits supplémentaires, pour un total de 210 millions de francs. Les plus grandes avances ont été rendues nécessaires par l'ouragan Lothar (environ 100 millions de francs), les intérêts versés sur les placements à court terme de la Poste et des CFF (29 millions de francs) ainsi que le crédit supplémentaire de la DDC pour des actions humanitaires du CICR (20 millions de francs).

3.2.2 Demandes de crédits supplémentaires et additionnels rejetées

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances n'a pas reconnu le caractère urgent de deux demandes de crédit provisoire (crédit de paiement) pour un montant de 1,9 million de francs et d'un crédit supplémentaire (crédit d'engagement) d'un montant de 4 millions de francs. Le tableau 3 donne un aperçu des crédits que la Délégation des finances n'a pas approuvés en procédure d'urgence. Les crédits de paiement urgents rejetés correspondent à 8 % des demandes de crédits traitées par la Délégation, ce qui correspond à 1 % du total de tous les montants. Par la suite, la

majorité du Parlement a approuvé les deux crédits de paiement. La Délégation accorde une grande importance à ce que le Parlement puisse décider en toute liberté et sans parti pris des crédits politiquement controversés. C'est pour cette raison qu'elle examine avec la même diligence les demandes de crédits de moindre importance et qu'elle n'hésite pas à les rejeter lorsqu'elles ne satisfont pas aux critères de la procédure et qu'il reste une marge de manœuvre politique suffisante.

Tableau 3

Demandes de crédits provisoires et de crédits d'engagement rejetées par la Délégation des finances en 2000

Rubrique	Désignation	Montant
401.3191.002	Entrée en fonction du procureur en chef de l'ONU	920 000
802.3180.000	Prestations de tiers	1 000 000
	Total des crédits provisoires rejetés (crédits de paiement)	1 920 000
Crédit d'engagement	Crédits supplémentaires énergies renouvelables (Lothar)	4 000 000

Bien que la Délégation des finances salue le fait que la Suisse occupe une fonction aussi élevée au Tribunal pénal international de l'ONU, elle n'était pas disposée à accorder un crédit provisoire pour l'entrée en fonction du procureur en chef du TPI pour des raisons découlant des dispositions légales en matière de crédit. Dans son rapport 1999 déjà, la Délégation des finances avait constaté que la demande du crédit provisoire de 920 000 francs aurait dû être déposée avant août 2000 étant donné que Madame del Ponte avait déjà pris ses nouvelles fonctions le 15 septembre 1999. Fin août 2000, 600 000 des 920 000 francs en question avaient déjà été dépensés sans autorisation du Parlement ou de ses organes compétents. La Délégation des finances a par conséquent logiquement refusé d'accepter cette demande après coup dans le cadre d'une procédure d'urgence. Elle a laissé le soin au Conseil fédéral de présenter la demande de crédit correspondante par la voie ordinaire à l'occasion du second supplément budgétaire pour l'année 2000. Le 29 novembre 2000, le Conseil national a approuvé ce crédit supplémentaire par 74 voix contre 24 et beaucoup d'abstentions.

La Délégation des finances a également rejeté un crédit provisoire pour Swissmetro étant donné que, dans ce cas, elle estimait qu'il aurait été possible de planifier cette demande et de passer par la voie ordinaire. Swissmetro SA existe depuis 1995. Jusqu'ici, les travaux du projet ont été principalement financés par des moyens privés. La Délégation des finances voulait que le Parlement se prononce sur le concept Swissmetro avant d'accepter d'engager des moyens de la Confédération. Le projet n'en étant qu'à ses débuts, la Délégation des finances a estimé que le critère de l'urgence n'était pas rempli. Le 6 juin 2000, le Conseil national a accepté le crédit supplémentaire par 93 voix contre 42.

Le Conseil des Etats a accepté sans opposition ces deux objets controversés au Conseil national.

Le Conseil des Etats ayant subdivisé les mesures rendues nécessaires par l'ouragan «Lothar» en mesures immédiates avant fin 2000 et en mesures à moyen et à long terme, le Conseil fédéral a lui-même considéré que la demande de crédit supplémentaire pour l'utilisation des énergies renouvelables présentée le 13 mars 2000 ne présentait plus de caractère urgent. La Délégation des finances n'est donc plus entrée en matière sur cet objet. Avec le budget 2001, le Parlement a octroyé un crédit annuel d'engagement de 26 millions de francs en faveur des énergies renouvelables, ce qui correspond à une augmentation de 11 millions de francs par rapport à l'année précédente.

4 Principaux contrôles effectués dans les départements

4.1 Autorités et Tribunaux

4.1.1 Visite de contrôle auprès de la Chancellerie fédérale

Le changement de titulaire à la tête de la Chancellerie fédérale (ChF), mais également des modifications de structure ont incité la Délégation des finances à mettre cette unité administrative à son programme des visites de contrôle. C'est ainsi que le 27 avril 2000, la section 1 s'est rendue à la Chancellerie fédérale.

La ChF constitue à la fois l'état-major du Conseil fédéral et son secrétariat général. A ce titre, elle est appelée à assister le Conseil fédéral et le Président de la Confédération dans leurs tâches, à élaborer la planification des affaires gouvernementales, à transmettre et surveiller l'exécution des décisions prises par le Conseil fédéral. Elle est chargée également de l'information des départements et du public ainsi que des publications officielles. Enfin, elle assure les relations de l'exécutif avec le Parlement et coordonne les activités interdépartementales (voir les art. 30 à 34 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA; RS 172.010).

Au cours des dernières années, les tâches de la ChF ont augmenté, en particulier dans les domaines de l'informatique et de la réforme du gouvernement. La ChF dispose d'un effectif de personnel autorisé de 171 unités – y compris les huissiers des Conseillers fédéraux – et d'un budget total de 30,8 millions de francs (budget 2000).

La ChF se subdivise en trois secteurs principaux:

- Sous la direction de la chancelière fédérale, le premier secteur regroupe l'administration, la planification, les droits politiques, la stratégie, la réforme du gouvernement et de l'administration, le Contrôle administratif du Conseil fédéral. Le Préposé de la Commission à la protection des données est rattaché administrativement à ce secteur.
- Dirigé par la vice-chancelière, ce deuxième secteur regroupe les questions juridiques, les publications officielles et électroniques, les ressources humaines et le secrétariat du Conseil fédéral.
- Dirigé par le vice-chancelier, ce troisième secteur assume la responsabilité des services de l'information et de traduction ainsi que de l'état-major du Conseil fédéral.

La section 1 a fait rapport sur sa visite de contrôle à la Délégation des finances qui a examiné plus particulièrement les questions suivantes:

- Les effectifs sont passés de 163 à 171 unités entre 1998 et 1999. Toutefois, pour des raisons financières, il n'a pas été possible d'engager 5,5 unités en l'an 2000. D'un autre côté, les collaborateurs de la ChF ont renoncé à faire valoir quelque 4000 heures supplémentaires. Selon une règle aisément compréhensible, les huissiers, qui fournissent l'accompagnement logistique des conseillers fédéraux sont entièrement indemnisés pour leurs heures supplémentaires ou peuvent totalement les compenser. Les autres fonctionnaires peuvent reporter jusqu'à 100 heures par année. La Délégation des finances a pris acte du règlement des heures supplémentaires et recommandé que le crédit manquant pour les 5,5 postes accordés mais non utilisés soit inscrit au budget 2001, ce qui a été fait.
- La bibliothèque centrale du Parlement occupe les locaux situés à l'extrémité de l'aile Ouest du Parlement. Elle est, à vrai dire, assez peu fréquentée. Une partie des ouvrages directement en relation avec l'activité parlementaire sont placés au sous-sol du Palais du Parlement. Enfin, des locaux de l'aile Est sont occupés par la bibliothèque militaire. La Délégation des finances s'est demandé si l'on ne pouvait pas rationaliser en la matière, compte tenu des besoins actuels de locaux de l'administration centrale et des moyens électroniques d'aujourd'hui, notamment pour la recherche de documents pour laquelle le système «Alexandria» fonctionne par l'intranet et permet des recherches rapides et précises. Elle a demandé à la ChF de contacter les services du Parlement avant de prendre des décisions définitives concernant la rationalisation des locaux des bibliothèques.
- La «5^e Suisse», c'est-à-dire l'ensemble des Suisses de l'étranger, constitue un groupe-cible important du service de l'information. Dans ce domaine, la ChF travaille en étroite collaboration avec le Département des affaires étrangères. Pourtant, la Délégation des finances a constaté qu'il y avait des difficultés de communication en la matière, malgré le recours à Internet qui est très sollicité. Le problème se pose avant tout pour l'exercice du droit de vote des Suisses de l'étranger. Aux dires de la ChF la solution du problème pourrait consister à lancer un projet électronique (e-democracy). La Délégation des finances a relevé que cela exigerait cependant des modifications légales.
- Le Centre des publications officielles (CPO) prépare les publications pour les placer sur Internet. Il s'agit d'un véritable service de production. L'ensemble des publications devrait bientôt être disponible sur le réseau. D'ores et déjà, l'offre électronique du CPO est très utilisée. C'est ainsi que du 1^{er} au 26 avril 2000, il y a eu 1,4 million de consultations et que 54 000 questions ont été posées par jour.

De son côté, le Service de coordination des publications électroniques des données juridiques (COPIUR) a pour tâches de répondre à toute question en relation avec des publications officielles. Il gère également un site Internet où est présenté le répertoire des publications électroniques de la Confédération. COPIUR fournit ses publications sur disquette, contre paiement.

Les données fournies sur Internet sont gratuites, en raison de l'absence d'un système fiable de paiement mais également pour donner aux citoyens la facilité de consulter les actes fédéraux.

La Délégation des finances a invité la ChF a examiné s'il y avait la possibilité d'obtenir une rentabilité pour la consultation des données informatiques du CPO. Dans sa réponse, la ChF a fait valoir qu'une consultation payante exigerait un système de «micro-paiement» difficile à mettre en œuvre. Par ailleurs, des milieux officiels ont demandé de maintenir la gratuité de la consultation du CPO. Dans ces conditions, la ChF a conclu au maintien du système en vigueur.

- Créé en 1990, parallèlement à l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA), le Contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF) travaille sur mandat du Conseil fédéral. La justification de l'existence de ces deux organes, en quelque sorte concurrents, a toujours été remise en question. C'est également la raison pour laquelle la dotation du CCF en personnel n'a jamais été suffisante. Par ailleurs, la direction de ce service est vacante depuis longtemps. Actuellement, il est très en dessous de ses effectifs autorisés de 6,8 unités. Compte tenu de cette situation, la Chancellerie envisage d'abolir ce service et de transférer les unités autorisées ainsi qu'une partie des tâches pour le contrôle de l'exécution des affaires du Conseil fédéral. La Délégation des finances a pris acte des intentions de la ChF et suggère que, le cas échéant, les postes libérés du CCF soient plutôt destinés à assumer des tâches prospectives.

Compte tenu de l'évolution de la téléinformatique, la Délégation des finances fera de l'«e-government» un point fort de son activité en 2001

4.1.2 Société de l'information en Suisse

La Délégation des finances a suivi l'évolution de ce dossier en 2000 également.

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

En 1999, la Délégation des finances avait constaté qu'il n'y avait pas de vue d'ensemble sur les effets financiers du projet «Société de l'information en Suisse», que les compétences étaient disséminées dans toute l'administration et que les bases légales étaient peu claires (voir ch. 2.6 du rapport). Elle avait donc exigé une analyse des effets financiers et, en matière de personnel du projet, une demande correspondante de crédit d'engagement et que la priorité soit accordée aux mesures proposées dans le cadre de la procédure politique ordinaire par le Conseil fédéral et le Parlement en tant qu'instances compétentes. Le Conseil fédéral a été invité à désigner une

instance centrale de gestion du projet qui soit apte à garantir un contrôle strict des coûts.

Au début de l'année, le Conseil fédéral a confirmé à la Délégation des finances que, en raison de la décentralisation des responsabilités en matière de mise en œuvre des actions, il n'était pas possible, bien qu'il y ait eu plusieurs tentatives dans ce sens, d'avoir une vue d'ensemble détaillée comme cela serait souhaitable. A cet égard, il a toutefois renvoyé au deuxième rapport du GCSI, attendu pour le milieu de l'année, qui contiendrait les explications exigées par la Délégation des finances au sujet des délais et des responsables.

Le deuxième rapport du GCSI du 16 mai 2000 explique que, depuis la publication du premier rapport, il a été possible d'accomplir des progrès dans tous les domaines dans lesquels les projets ne nécessitaient pas d'importantes ressources financières et personnelles supplémentaires. En revanche, toujours selon ce deuxième rapport, la réalisation des objectifs du Conseil fédéral dans d'autres domaines, comme la formation, n'aurait avancé que de manière ponctuelle en raison du manque de financement. Le GCSI propose de poursuivre les travaux de mise en œuvre et, dans les trois domaines déjà définis par le premier rapport, de réaliser des projets concrets à l'aide de ressources supplémentaires par rapport aux moyens définis jusqu'à présent dans le budget et le plan financier. Au ch. 7.2 «Financement», il est une fois de plus expressément constaté que les travaux effectués jusqu'ici ont démontré que la coordination et la coopération ne suffisent pas à réunir suffisamment de moyens pour réaliser des actions; ceci d'autant plus que les propositions énumérées au ch. 7.1 n'appartiennent pas à l'ordinaire de l'administration fédérale, mais qu'elles constituent pour certaines de nouvelles tâches ou de nouvelles manières de remplir des tâches existantes. Le GCSI a donc conclu que le Conseil fédéral devait se charger d'engager d'importants moyens supplémentaires, quitte à dépasser les limites fixées dans les directives budgétaires

L'organigramme du GCSI est annexé au rapport. La Délégation des finances est d'avis que les responsabilités ne ressortent pas plus clairement que ce qui était le cas du premier rapport. La Délégation des finances a également regretté l'absence d'une vue d'ensemble des dépenses effectuées et planifiées.

La Délégation des finances a décidé de continuer de suivre cet objet de près. Etant donné que ce projet complexe concerne de nombreux services différents de l'administration, elle y voit le danger d'un manque de clarté en matière de responsabilités.

La Délégation des finances exige une présentation (plus) claire des flux financiers

4.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

4.2.1 Visite de contrôle auprès du Secrétariat général du DFAE

Le 22 août 2000, la section 2 de la Délégation des finances a effectué une visite de contrôle auprès du Secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères (SG-DFAE). La visite concernait principalement les divers projets informatiques.

Elle s'est avant tout penchée sur l'état des projets de réorganisation en cours et sur les gains en synergie atteints ou attendus.

La Délégation des finances a profité de cette visite de contrôle pour s'enquérir des expériences faites par un département concerné par l'introduction de NOVE-IT et de BV PLUS. Fondamentalement, le SG-DFAE est favorable à l'introduction de NOVE-IT. Jusqu'ici, le paysage informatique de la Confédération était caractérisé par un trop grande hétérogénéité des systèmes. Le Département fédéral des affaires étrangères aurait plutôt été favorable à une solution plus décentralisée que celle qui a été choisie. Sa proposition n'ayant pas été retenue, il est toutefois persuadé que la solution choisie permettra de réaliser des économies par rapport à la situation actuelle de l'informatique à la Confédération. Au DFAE, la mise en œuvre avance bien. En comparaison avec d'autres départements, les efforts entrepris jusqu'ici dans le domaine de l'informatique facilitent grandement la réalisation de NOVE-IT.

Par le passé, en raison des conditions spéciales (collaborateurs en poste à l'étranger, personnel local), le DFAE utilisait son propre système de gestion du personnel et des salaires. En 1996, le DFAE s'est décidé pour une intégration complète dans le cadre du projet BV PLUS qui démarrait à l'époque. Le DFAE s'était déclaré d'accord de jouer le rôle de département pilote lors de l'introduction de BV PLUS. L'exploitation expérimentale a débuté en janvier 2000. Le passage à au système BV PLUS s'est avéré relativement difficile. Le SG-DFAE est d'avis que la prise en compte des exigences spécifiques au département (personnel à l'étranger, personnel local) constitue un défi important pour BV PLUS.

Durant la visite de contrôle, la section 2 s'est informée en détail sur les divers projets informatiques spécifiques au DFAE, principalement ceux qui concernent les représentations suisses à l'étranger. Fin 1997, le DFAE a commencé le remplacement de l'ancienne architecture informatique des représentations suisses à l'étranger qui consistait encore en solutions isolées. L'ancienne conception a été remplacée par une nouvelle plate-forme informatique standardisée, la *Nouvelle Plate-forme Etrangère (NPA)*. Le SG-DFAE tient tout particulièrement au raccordement de toutes les représentations via KOMBV4, ce qui constitue une condition pour une liaison en ligne avec la centrale.

L'une des tâches importante des représentations suisses à l'étranger est de s'occuper et de gérer les données des 570 000 Suisses de l'étranger. Le contrôle des habitants, le système d'annonces, les cotisations AVS sur une base volontaire font partie de ces tâches. Avec l'introduction de la NPA et de KOMBV4, le département a saisi l'occasion de remplacer les anciennes applications afin de remplir les tâches précédemment mentionnées par une solution en réseau. Dans le cadre de la réalisation du projet *VERA*, c'est-à-dire de la *gestion en réseau des Suisses de l'étranger*, une base de données centrale a été créée en Suisse. Les représentations suisses à l'étranger, et, à l'avenir, d'autres services de l'administration fédérale, les cantons et les communes pourront y accéder. Actuellement, les premières représentations travaillent déjà avec les nouveaux produits. Les résultats des premiers tests sont excellents. Le passage au nouveau système devrait être achevé d'ici à fin 2002.

Globalement, le progrès technologique réalisé par la mise en œuvre des nouveaux projets informatiques a permis des rationalisations entraînant des économies de plusieurs millions de francs. A cet égard, le SG-DFAE suit les représentations suisses à l'étranger pour que ces économies soient effectivement réalisées.

La Délégation des finances a en outre constaté que la structure comptable du DFAE ne correspond pas à l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères du 29 mars 2000 (Org DFAE; RS 172.211.1). Alors que l'Org DFAE mentionne le Secrétariat général, le Secrétariat d'Etat, la Direction politique, le Bureau de l'intégration, la Direction du droit international public et la Direction du développement et de la coopération (DDC), les comptes ne distinguent que deux rubriques: la rubrique 201 (Département des affaires étrangères) et la rubrique 202 (Direction du développement et de la coopération). Selon les dires du SG-DFAE, cette structure comptable est le résultat d'un développement historique. L'introduction du logiciel SAP est un premier pas vers une nouvelle comptabilité d'exploitation et constitue ainsi une base pour une modification à plus long terme de la structure comptable.

La Délégation des finances est favorable à la voie suivie par le SG-DFAE prévoyant l'introduction d'une comptabilité financière réunissant les conditions pour l'introduction à plus long terme d'une structure comptable par office.

La Délégation des finances s'est encore penchée sur la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (CoCo, voir ch. 4.2.2 ci-après) et sur la politique du personnel du DFAE qui connaît notamment des problèmes avec les personnes accompagnantes ainsi qu'en matière de recrutement de personnel pour le service consulaire. Durant sa visite, la section 2 a eu l'impression que le SG-DFAE est conscient de ces problèmes et qu'il cherche activement des solutions.

La visite de contrôle était principalement consacrée aux projets informatiques. La Délégation des finances est d'avis que ces projets vont dans la bonne direction. Cette constatation s'applique en particulier aux projets NOVE-IT et BV PLUS. La Délégation des finances est consciente que la mise en œuvre de tels projets n'est pas chose aisée. Elle est en tous les cas favorable à ce que les efforts soient poursuivis dans la même direction.

4.2.2 «Présence Suisse»

En 2000, la Délégation des finances a suivi la mise en place de l'organisme nouvellement créé qui s'appelle «Présence Suisse». Cet organisme doit remplacer la «Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (CoCo)» et réorganiser les efforts de promotion de la Suisse. Il reçoit également nettement plus de moyens financiers à cet effet. Selon le projet de message, le nouveau concept «Présence Suisse PRD» prévoit une plate-forme d'information «Swissinfo» (6,6 millions de francs), des programmes d'action dans certains pays (4,5 millions de francs) et la mise à profit d'événements importants (3,3 millions de francs, crédits spéciaux pour la participation à des expositions universelles non compris). Le passage de témoin entre l'ancienne CoCo et la structure «Présence Suisse PRS» nouvellement créée a eu lieu le 29 septembre 2000. Les décisions en matière de personnel ont déjà été prises durant la première moitié de l'année 2000. Le budget annuel atteindra le plafond de dépenses prévu de 13,8 millions de francs d'ici à 2003. Ce montant sera compensé de manière interne à l'échelon du DFAE.

Dans son rapport annuel 1999 (voir ch. 4.1.3), la Délégation des finances avait critiqué le fait que le nouveau projet «Présence Suisse PRS» constitue un cas typique de

l'élargissement du rôle de l'Etat. En effet, bien qu'initialement présentée comme temporaire (voir rapports annuels 1997 et 1998, respectivement aux ch. 4.2.3 et 4.2.1), cette tâche est ancrée durablement à un niveau élevé de l'Etat. La Délégation des finances a, par conséquent, demandé que les activités des diverses unités administratives actives dans le domaine soient pour le moins mieux coordonnées.

La Délégation des finances a profité de la visite de contrôle effectuée par la section 2 auprès du SG-DFAE (voir ch. 4.2.1 du présent rapport) pour s'informer de la mise en œuvre de «Présence Suisse» et pour vérifier sur place si les exigences de la Délégation des finances en matière de coordination renforcée entre les diverses unités administratives actives dans le domaine ont été respectées.

La section 2 a pu s'assurer que «Présence Suisse» a établi une stratégie claire et fixé des priorités pour ses futures activités. Par rapport à l'ancienne CoCo, «Présence Suisse» accorde plus d'importance à l'évaluation des résultats de ses actions et mesures.

Selon les déclarations de «Présence Suisse», la coordination avec les autres unités administratives et institutions est assurée au moyen de la constitution de la commission.

La Délégation des finances juge que l'élaboration d'une stratégie explicite, la fixation de priorités claires et la mise en œuvre d'une évaluation plus professionnelle des résultats sont positives. Elle estime donc que, avec ce passage de témoin de la CoCo à «Présence Suisse», projet démarré en 1997 avec les travaux de relecture du passé de la Suisse durant la Seconde Guerre mondiale, la Délégation a achevé la phase de suivi étroit.

4.2.3 Pertes de la DDC en Bosnie-Herzégovine

Dans le dernier rapport déjà (ch. 4.2.5 du rapport 1999), la Délégation des finances s'est penchée sur les pertes de la Direction du développement et de la coopération (DDC) en Bosnie-Herzégovine. Ces pertes ont été subies en raison de la corruption et du blocage consécutif des fonds à la BH-Banca. Elle avait demandé aux chefs du Département fédéral des affaires étrangères, du Département fédéral de l'économie et du Département fédéral des finances de prendre des mesures en vue d'une planification plus précise des paiements, d'une meilleure gestion des liquidités et, de manière plus générale, contre la corruption.

Durant l'année 2000, la Délégation des finances a suivi les efforts entrepris au niveau juridique au sujet de l'affaire BH-Banca ainsi que les tentatives de la DDC visant à tout de même récupérer une partie de l'argent. En outre, elle a également surveillé la mise en place des mesures qu'elle avait exigées en vue de prévenir les cas semblables.

Sur la base d'un audit effectué par la DDC en collaboration avec l'organe de surveillance de la BH-Banca, il faut partir du principe que la DDC n'obtiendra le remboursement que d'une petite partie de son avoir, soit environ 1,5 million de francs. L'examen de la banque effectué par des experts internationaux a révélé les graves lacunes au niveau de la législation sur les banques, de la surveillance des banques ainsi qu'en matière de procédure de liquidation. Les résultats de ces examens peu-

vent servir de point de départ pour adapter les bases légales (législation sur les banques et la faillite) et les procédures aux exigences. Les autorités de surveillance ont été soutenues par le travail des experts.

La Délégation des finances avait également chargé de Contrôle fédéral des finances (CDF) de présenter un rapport sur les mesures prises par la DDC. Dans ce rapport du 24 août 2000, le CDF constate que la DDC a édicté une nouvelle directive (en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2000) qui règle clairement les principes et les procédures pour des avances de fonds sûres et économiques, l'évaluation des risques et de la solidité financière des banques ainsi que les procédures et les responsabilités.

En raison des mesures prises par les différents départements concernés et la directive de la DDC en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2000, la Délégation des finances met fin au suivi de l'affaire de corruption et de pertes de la DDC en Bosnie-Herzégovine. Au vu des expériences qui ont été faites et sur la base des nombreux entretiens découlant du suivi étroit, la Délégation des finances est d'avis que les mesures raisonnablement réalisables et permettant le plus possible de prévenir de tels cas ont été prises.

4.3 Département fédéral de l'intérieur

4.3.1 Visite de contrôle auprès du Conseil des écoles polytechniques fédérales

Depuis 1993, les commissions des finances et la Délégation des finances suivent l'autonomisation du domaine des EPF. Le 1^{er} février 1993, lors l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi fédérale sur les écoles polytechniques fédérales du 4 octobre 1991 (loi sur les EPF; RS 414.110), force a été de constater que si les deux EPF et les quatre stations de recherches disposaient de plus d'autonomie, les instruments correspondants permettant de garantir la transparence manquaient (mandat de prestations avec indicateurs contraignants et objectifs de la direction, du contrôle de gestion et du système de rapports). En 1993, la Commission des finances du Conseil des Etats avait demandé l'élaboration d'un système d'indicateurs dans les domaines des finances, des investissements, du personnel et des étudiants. Par la suite, l'Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht de la Haute école de Saint-Gall (IFF HSG) a été chargé d'une expertise. Il a présenté son rapport intitulé «Die Parlamentarische Mitwirkung und Aufsicht im ETH-Bereich» en mars 1995.

En juin 1999, la Commission des finances du Conseil national a chargé la Délégation des finances de présenter un co-rapport sur le premier mandat de prestations que le Conseil fédéral a conclu le 12 mai 1999 avec le Conseil des EPF. La Délégation des finances a procédé à des critiques tant du point de vue formel que matériel. Du point de vue formel, la Délégation des finances a trouvé lacunaire la mise en œuvre du rapport «Conseil des EPF – Un régime de gestion par mandat de prestations avec indépendance comptable» du 29 octobre 1997 (rapport LEREVE) et de la décision du Conseil fédéral du 19 décembre 1997 qui en découle. La Délégation des finances a constaté que, contrairement à la procédure ordinaire, il avait été décidé d'introduire le mandat de prestations avant d'adapter les bases légales par révision de la loi sur les EPF. La Délégation des finances est parvenue à la conclusion que la loi sur les EPF en vigueur depuis le 1^{er} février 1993 ne saurait constituer une base légale

suffisante pour le mandat de prestations du Conseil des EPF et que, avant de poursuivre sur la voie de l'autonomisation, il était nécessaire de présenter au Parlement un nouveau projet de révision de la loi sur les EPF. Du point de vue matériel, la Délégation des finances a confirmé l'exigence déjà formulée en 1993 par la Commission des finances du Conseil des Etats qui demandait la mise en place d'un système d'indicateurs explicites (voir co-rapport de la Délégation des finances sur le mandat de prestations du Conseil des EPF du 17 juin 1999). En vue de la révision de la loi sur les EPF qui démarrait en même temps, la Délégation des finances avait demandé l'ancrage dans la loi d'un système de contrôle et de rapport par le Parlement ainsi que l'introduction d'indicateurs de performance plus explicites dans le deuxième mandat de prestations du Conseil des EPF (voir ch. 4.2.2 du rapport de la Délégation des finances concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 1999 et ch. 4.3.4 du rapport concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 1998. partie I).

Le 15 septembre 2000, la section 1 de la Délégation des finances a procédé à une visite de contrôle auprès du Conseil des EPF à Zurich. La Délégation des finances a constaté que, en vertu de la décision du Parlement correspondante, le budget et le plan financier du domaine des EPF sont contraignants. Ce principe s'applique donc également aux montants contenus dans le plan financier jusqu'à 2003. Après coup, il n'est possible de s'écarter du budget que dans deux cas. Le Conseil des EPF peut fixer des priorités en recourant à sa réserve stratégique ou compenser, dans le cadre du domaine des EPF, des écarts peu importants entre les institutions. Dans ce sens, le Conseil des EPF dispose d'une certaine flexibilité verticale en matière d'utilisation des ressources. Les réserves stratégiques du Conseil des EPF se montent à 12 millions de francs pour l'enseignement et la recherche. En ce qui concerne les réserves pour les bâtiments et celles pour l'informatique, elles se montent respectivement à 12 et à 5 millions de francs.

A l'origine, le crédit d'engagement pour la 2^e étape de construction du Höggerberg était d'environ 600 millions de francs. Le transfert de la gestion immobilière au Conseil des EPF a renforcé la prise de conscience des coûts de la part des institutions des EPF. Alors qu'auparavant ces coûts faisaient partie du compte général de la Confédération, ces institutions sont maintenant beaucoup plus largement responsable de l'utilisation des moyens financiers. Jusqu'ici, il a été possible d'économiser 170 millions de francs, si bien qu'actuellement, le coût de la construction se monte à 430 millions de francs. Des nouvelles voies ont été empruntées pour les équipements de laboratoire: les coûts administratifs ont ainsi pu être réduits sans que les coûts d'investissement augmentent. La Délégation des finances a observé que les nouvelles constructions sont de grand standing. Cette constatation est notamment illustrée par l'utilisation de bois de cerisier américain.

En ce qui concerne la haute surveillance parlementaire, la Délégation des finances a pris connaissance du fait que le Conseil des EPF n'a pas l'impression d'être trop chargé en raison des nombreux contacts avec les institutions parlementaires. Il a assuré la Délégation des finances que le domaine des EPF demeurerait intégré aux messages sur la promotion de l'éducation, de la recherche et de la technologie et que, dans ce cadre, le Parlement pourra continuer d'exercer son influence sur la stratégie du domaine des EPF. Malgré l'introduction de mandats de prestations quadriennaux, le système de rapports reste prioritairement lié au rythme annuel des budgets et des comptes. Pour ce qui est de la transparence, il convient de relever que si les commissions concernées par le domaine des EPF ont suffisamment d'infor-

mations, les membres du Parlement qui ne font pas partie de ces commissions ont en revanche de la peine à garder une vue d'ensemble.

La Délégation des finances a formulé un certain nombre de conditions en vue de la révision de la loi sur les EPF. Ces préalables ont pour but de régler les points flous et partiellement controversés qui ont des implications financières avant de poursuivre sur la voie de l'autonomisation du domaine des EPF. Sans procéder à une énumération exhaustive, il s'agit de régler les questions ayant trait aux participations, à la création de nouvelles entreprises par les jeunes diplômés (sociétés «spin-off») et aux moyens que les universités tirent des prestations fournies à des tiers, à la politique en matière de réserves, à la propriété intellectuelle, aux conditions de propriété mobilière et immobilière, au statut du personnel, aux réserves pour la caisse de pensions, à la comptabilité analytique, au bilan d'ouverture ainsi qu'au futur règlement de la révision comptable et des compétences du Contrôle fédéral des finances dans la loi révisée sur les EPF.

Le Conseil des EPF a assuré la Délégation des finances que les bilans d'ouverture des six institutions des EPF seront disponibles jusqu'à fin octobre et qu'ils seront transmis au Parlement avant la fin 2000. Il a également précisé que les recommandations RPC seraient également respectées à cette date. Comme cela n'a pas été le cas, la Délégation ne pourra traiter cette question que dans le courant 2001. En ce qui concerne les moyens financiers en provenance de tiers, la distinction a été faite entre-temps pour distinguer les moyens mis indirectement à disposition des EPF par la Confédération (Fonds national suisse de la recherche scientifique, contributions liées à des projets, etc.) des moyens véritablement en provenance de tiers (p. ex. rémunération de mandats par des tiers) La Délégation des finances a constaté qu'en ce qui concerne les tiers (les mandats de tiers) le domaine des EPF ne peut annuellement mettre en réserve qu'environ 3 % des bénéfices ainsi réalisés, soit 50 millions de francs. Au-delà de cette limite, les moyens en provenance de tiers sont neutralisés sous forme de provisions ou doivent être reversés à la Confédération. Les montants versés à la trésorerie de la Confédération sont rémunérés à un intérêt équivalent au rendement moyen des obligations de la Confédération. La différence en faveur de la Confédération est considérée comme une sorte de compensation pour les autres prestations de la Confédération en faveur du domaine des EPF (p. ex. la mise à disposition gratuite des locaux). En ce qui concerne la réglementation pour les fondations des «spin-off» et les participations, il y a, à l'échelon des institutions, un certain nombre de règles pour les recettes. Toutefois, l'ancienne législation sur le personnel de la Confédération ne permettait pas de régler la question de la propriété intellectuelle de manière moderne. Ces questions devront être traitées lors de la révision de la loi sur les EPF.

La Délégation des finances demande que les questions concernant les finances qui sont encore ouvertes soient résolues en collaboration avec le Contrôle fédéral des finances et l'Administration fédérale des finances avant le début des débats sur la révision de la loi sur les EPF.

4.3.2 Recensement de la population 2000

Par arrêté fédéral du 26 juin 1998, les Chambres fédérales ont accepté un crédit d'engagement de 108 millions de francs pour les années 1998 à 2005.

Au vu des expériences faites lors du recensement 1990, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a décidé d'effectuer une grande partie des travaux en recourant de manière accrue à l'informatique et aux registres administratifs ainsi qu'en confiant les travaux à un centre de services externe. En raison de ce changement de concept, les besoins pour 1999 ont été nettement plus importants que ce qui avait été prévu. Le 21 septembre 1999, parce qu'il y avait urgence, que l'OFS a confirmé que ces dépenses supplémentaires en 1999 seraient compensées par un redéploiement des crédits et que le montant de 108 millions de francs du crédit d'engagement ne serait pas dépassé, la Délégation des finances a accordé des crédits provisoires ordinaires pour un montant total de 13 547 000 francs.

Fin novembre 2000, le centre de services externe a envoyé les questionnaires à 93 % de la population. Au total, 11,8 millions de questionnaires ont été imprimés, mis automatiquement sous pli et envoyés. Pour les 7 % restants, les documents ont été remis personnellement aux ménages concernés par les agents recenseurs. A l'exception de quelques problèmes de distribution dans certaines communes et d'une importante panne informatique dans le Canton du Jura, problèmes qui ont tous pratiquement pu être résolus dans le courant du mois de décembre, ainsi que d'une surcharge de la ligne de renseignements téléphoniques (hotline), le recensement s'est déroulé sans grands problèmes.

D'une manière générale, les expériences faites avec le concept e-census (recensement via Internet) ont été positives. Le taux de réponse par ce canal est actuellement de 4 %. Le projet e-census est un premier projet pilote dans le cadre de l'e-gouvernement. Par conséquent, l'OFS va, encore durant l'année en cours, procéder à une évaluation complète et réaliser un sondage auprès de la population. Il sera ainsi possible de tirer des conclusions précieuses pour les futurs projets dans ce domaine.

Pour des raisons de sécurité, le système informatique du recensement 2000 a été dès le départ isolé de toutes les autres bases de données ou systèmes de la Confédération et du centre de services externe. En outre, l'organe stratégique responsable de l'informatique de la Confédération a, en collaboration avec le Préposé fédéral à la protection des données, l'OFS et le centre de services externe, élaboré et mis en œuvre un catalogue complet de mesures en matière de protection des données.

D'une manière générale, les communes ont bien préparé et exécuté le recensement. Les offices cantonaux de la statistique ont joué un rôle constructif en ce qui concerne les relations entre les communes et l'OFS. La collaboration entre les communes et le centre de services externe n'a pas été émaillée par de gros problèmes et, d'une manière globale, peut être considérée comme bonne. Malgré de nombreux problèmes de détail, un esprit d'équipe positif a rassemblé les divers partenaires et l'OFS dans le cadre de la production journalière.

L'ampleur et la complexité du projet ainsi que le nombre de partenaires impliqués (cantons, communes, mandataire privé) sont de nature à provoquer des modifications dans le déroulement du projet. Il est impossible de les prévoir toutes lors de l'établissement du budget. Ainsi, certains sous-projets du projet global ont connu des modifications, des reports ou des retards qui ont eu des effets sur les crédits de paiement annuels. D'une manière générale, de telles modifications ont pour effet que

le supplément au budget I contient toujours des demandes concernant des crédits non épuisés de l'année précédente. En ce qui concerne le recensement de la population 2000, l'OFS est d'avis que ces transferts et reports n'auront pas d'incidence sur le montant final et que le crédit d'engagement de 108 millions de francs sera respecté.

La Délégation des finances constate que les crédits provisoires ordinaires pour un montant de 13 547 000 francs seront entièrement compensés et attend de l'OFS qu'il s'assure que le crédit d'engagement de 108 millions de francs ne soit pas dépassé.

«Recensement de la population 2000» – Vue d'ensemble de l'état du crédit d'engagement

Vue d'ensemble du crédit d'engagement de 108 millions de francs (état au 05.02.2001)

Rubrique no	Désignation	Budget		Supplément I		Budget		Planifié		Total 2000-2005
		2001	2001	2001	2001	2002	2003	2004	2005	
0317.3010.111	Rétribution du personnel plafonnée	5 615 600	57 000	5 672 600	4 633 000	2 659 000	2 080 000	2 057 000	17 101 600	
0317.3189.101	Commissions et honoraires	15 000		15 000	15 000	30 000	50 000	50 000	160 000	
0317.3189.102	Mandats de recherche et développement	819 000	230 000	1 049 000	520 000	490 000	510 000	510 000	3 079 000	
0317.3189.103	Programmes informatiques et prestations de service	2 087 000	1 050 000	3 137 000	640 000	100 000	50 000	50 000	3 977 000	
0317.3189.104	Campagne d'information recensement 2000	620 000		620 000	90 000	90 000	50 000	50 000	900 000	
0317.3189.105	Rétribution des agents recenseurs	0	0	0	0	0	0	0	0	
0317.3180.100		3 541 000	1 280 000	4 821 000	1 265 000	710 000	660 000	660 000	8 116 000	
0317.3181.101	Coûts des relevés statistiques	800 000		800 000	100 000	0	0	0	900 000	
0317.3181.102	Centre de services	18 533 800		18 533 800	3 114 800	0	0	0	21 648 600	
0317.3199.101	Indemnités en remboursement de frais	167 000		167 000	113 000	10 000	0	0	290 000	
0317.3199.102	Imprimés, matériel de bureau	510 000		510 000	150 000	200 000	250 000	400 000	1 510 000	
0317.3190.100		677 000		677 000	263 000	210 000	250 000	400 000	1 800 000	
0317.3522.101	Indemnités aux services cantonaux et communaux	1 000 000		1 000 000	720 000	0	0	0	1 720 000	
0317.3600.101	Aides financières destinées à l'harmonisation des registres	0		0	1 800 000	0	0	0	1 800 000	
0317.4010.101	Matériel informatique et bureautique	1 412 000		1 412 000	125 000	50 000	40 000	40 000	1 667 000	
Total		31 579 400	1 337 000	32 916 400	12 020 800	3 629 000	3 030 000	3 157 000	54 753 200	
									Dépenses effectuées 1998	3 792 375
									Dépenses effectuées 1999	17 746 376
									Dépenses effectuées 2000	31 674 059
									Total	107 966 010

4.3.3

Office fédéral de la statistique

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances a examiné les conditions du passage de l'Office fédéral de la statistique au statut GMEB. Le budget de l'OFS se monte à 60 millions de francs dont 80 % sont consacrés aux charges de personnel. Les recettes de l'office représentent 2 % du total du budget. A moyen terme, l'objectif est que les recettes atteignent la barre des 5 %. Cette limitation à 5 % découle principalement des prescriptions régissant la protection des données. Dans le contexte de la demande de la Délégation des finances qui avait exigé une augmentation de la rentabilité, l'examen de la structure des émoluments pour les prestations joue un rôle particulièrement important (voir ch. 4.2.3 du rapport de la Délégation des finances concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 1999). La Délégation des finances a constaté que la nouvelle ordonnance sur les émoluments de l'OFS sera mise en vigueur avec le projet PRAXIS au cours du premier semestre 2001. Avec le passage au statut GMEB, l'OFS a l'intention d'améliorer sa position sur le marché.

En ce qui concerne les relevés statistiques, l'OFS essaie de décharger les entreprises. Les enquêtes exhaustives ne sont effectuées que pour les très grandes entreprises. En ce qui concerne les PME, la plupart des enquêtes sont réalisées par échantillonnage. Normalement, une PME ne fait partie d'un échantillonnage que durant cinq ans. Le problème ressenti par les PME réside dans le fait que de nombreuses autres institutions telles que les banques, les instituts d'étude de marché ou d'autres services de la Confédération envoient également des questionnaires. Seule une petite partie des questionnaires que les PME reçoivent sont envoyés par l'OFS.

La Délégation des finances a constaté qu'aucune statistique n'a été supprimée en 1999. Durant les années précédentes, la liste des statistiques a fait l'objet de mises à jour dans les domaines de l'agriculture et des secteurs secondaire et tertiaire. En outre, la statistique des prix du terrain a été abandonnée. La résistance contre la suppression d'une statistique concrète peut parfois s'avérer importante. Ainsi, la suppression planifiée de statistiques dans le domaine touristique a fait l'objet d'une opposition importante de la part du Parlement. Une partie importante des prestations de l'OFS sont considérées comme faisant partie du service public à l'instar de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) dont l'importance pour l'économie n'est plus à démontrer.

La Délégation des finances invite l'Office fédéral de la statistique à maintenir ses efforts en vue de poursuivre sur la voie de la réduction des travaux administratifs des entreprises liés aux relevés statistiques en prenant des mesures adéquates en matière de coordination. Pour améliorer la rentabilité de l'office, il faut abandonner les statistiques qui ont perdu de leur importance.

4.3.4

Inventaire des collections d'art de la Confédération

La Délégation des finances a constaté des inexactitudes dans l'inventaire des collections d'art de la Confédération. De telles inexactitudes sont apparues en particulier lors de contrôles auprès des entreprises d'armement et de l'Office fédéral de la police. Le Département fédéral de l'intérieur a confirmé ces problèmes. Depuis 1989,

les œuvres d'art des collections de la Confédération sont gérées par l'Office fédéral de la culture au moyen d'une base de données informatisées. Ce n'est toutefois qu'au cours de ces deux dernières années que des comparaisons ont été entamées entre l'inventaire des collections et les listes tenues par les offices fédéraux et que les différences constatées font l'objet d'investigations. Dans une première phase, ce sont les inexactitudes par rapport aux représentations suisses à l'étranger qui ont fait l'objet d'un relevé. La deuxième phase est consacrée aux autres administrations des départements civils, ce qui s'avère être une entreprise longue et pénible. Dans une troisième phase, il s'agira de vérifier les collections du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), ce qui devrait être chose faite d'ici à la fin 2001. Le contrôle dans les musées cantonaux et municipaux fera l'objet de la dernière phase.

La Délégation des finances a chargé le DFI de présenter un rapport sur ces contrôles et sur les pertes constatées, sur les responsabilités et le règlement de celles-ci ainsi que sur la tenue réglementaire de l'inventaire des collections d'art de la Confédération.

La Confédération attend des départements qu'ils confirment systématiquement et par écrit la réception d'œuvres d'art en provenance des collections fédérales et qu'ils en tiennent l'inventaire à jour.

4.3.5 Coopération entre les hautes écoles de l'Arc lémanique (projet Arc lémanique)

Le projet «Arc lémanique» est un projet de collaboration entre les universités de la région. Avec le volet innovation, les trois hautes écoles de l'Arc lémanique, soit l'Université de Lausanne (UNIL), l'Université de Genève (UNIGE) et l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) créent un pôle de génomique fonctionnelle et un autre de sciences humaines et sociales. Un deuxième volet porte sur le transfert des sections de mathématiques, de physique et de chimie de l'UNIL à l'EPFL, le déplacement subséquent des laboratoires de physique nucléaire et d'astronomie de l'EPFL à Genève, et le regroupement de l'Ecole romande de pharmacie à l'UNIGE.

Le projet a été approuvé par la Conférence universitaire suisse. Le 30 juin 2000, les autorités concernées (Confédération ainsi que les cantons de Genève et de Vaud) ont signé une déclaration d'intention commune. Un accord universitaire entre les trois hautes écoles devrait être conclu sur cette base. Il est prévu que les fonds nécessaires soient mis à disposition à partir d'avril 2001.

Les «dividendes d'autonomie» constituent la pierre angulaire de ce financement. Il s'agit d'un montant de 111 millions de francs qui a été retiré du plan financier du domaine des EPF en raison du meilleur rendement qui peut être atteint grâce à la plus grande marge de manœuvre accordée par le mandat de prestations. Le Conseil fédéral a, par une simple modification du mandat de prestations, accordé ce montant de 111 millions de francs au Conseil des EPF qui, en contrepartie, a été chargé de participer à des projets d'innovation et de coopération. Par la suite, cette modification du mandat de prestations a été soumise à la Commission de la science, de l'éducation et de la culture pour consultation. Avec le budget 2001, les Chambres

fédérales ont accordé une première tranche d'environ 11 millions de francs à l'occasion de la rubrique globale «Contribution de la Confédération au financement du domaine des EPF». Pour 2002, le plan financier prévoit encore un montant de 44 millions de francs et, pour cette année, un montant de 52 millions de francs.

La compétence en matière de choix des projets et de répartition des fonds incombe au Conseil des EPF. En plus des 111 millions, ce dernier a ajouté près de 12 millions de francs supplémentaires qu'il a puisés dans ses réserves, si bien qu'il dispose d'un montant d'environ 122 millions de francs pour des projets d'innovation et de coopération. Ces fonds seront répartis sur 13 projets. Un montant de 63 millions de francs reviendra à l'EPFL, donc au projet Arc lémanique. Une fois le transfert des sciences fondamentales effectué, le budget de l'UNIL demeurera inchangé; les moyens ainsi libérés pourront être investis dans le projet commun (génomique fonctionnelle et sciences humaines et sociales). L'accord porte également sur la création d'un fonds commun par les trois hautes écoles. Ce fonds sera alimenté par les contributions liées versées en vertu de l'arrêté fédéral relatif aux contributions liées à des projets en faveur des universités et des institutions universitaires pendant les années 2000 à 2003 et par une contribution appropriée de la part des cantons universitaires concernés. La Conférence universitaire suisse, compétente pour la répartition de ces contributions liées, participera à la constitution de ce fonds pour un montant de 8 millions de francs. Les cantons de Genève et de Vaud ainsi que le Conseil des EPF (c'est-à-dire l'EPFL) y verseront 4 millions de francs chacun. D'autres montants sont encore attendus de la part de l'UNIL.

La Délégation des finances a été confrontée à la question de savoir si la remise à des tiers d'une déclaration d'intention juridiquement contraignante et entraînant des conséquences financières est compatible avec la souveraineté budgétaire du Parlement. Pour ce qui est des contributions liées, l'arrêté fédéral correspondant prévoit expressément le soutien de projets de coopération d'universités cantonales. Cependant, les contributions liées sont des moyens libérés en faveur de projets définis dont les délais-cadre de réalisation devraient être fixés. Pour cette raison, il n'est pour le moins pas certain que de telles contributions servant à subventionner durablement des instituts pourront être inscrites au budget sans base légale formelle (loi ou ordonnance). En vue d'autres projets de coordination dans le domaine des hautes écoles, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de prendre position sur les questions soulevées.

La coopération renforcée des trois hautes écoles de l'Arc lémanique a certes été mentionnée, parmi de nombreux autres projets, dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003, toutefois sans entrer dans les détails, en particulier sans aborder la question du financement au moyen des «dividendes d'autonomie». Par la suite, le projet Arc lémanique n'a pas été soumis à la décision du Parlement; il a simplement été soumis pour consultation à la Commission de la science, de l'éducation et de la culture en tant que modification du mandat de prestations du Conseil des EPF. Les conséquences financières du projet Arc lémanique sont donc réparties en plusieurs tranches dans les budgets de la Confédération, intégrées dans la rubrique globale «Contribution de la Confédération au financement du domaine des EPF».

La Délégation des finances rappelle la souveraineté budgétaire du Parlement et la règle de la transparence. Les nouveaux projets dans les domaines de la formation, de la recherche et de la technologie qui, d'un point de vue juridique, n'ont pas été suffisamment décrits dans le message correspondant doivent être soumis à la décision du Parlement au moyen d'un message séparé. Le Conseil fédéral doit présenter les bases légales correspondantes avant que d'autres moyens de la Confédération puissent être accordés en faveur de projets de coordination dans le domaine des hautes écoles.

4.4 Département fédéral de justice et police

4.4.1 Visite de contrôle auprès de l'Office fédéral des assurances privées

En août 2000, la section 3 s'est rendue à l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) pour y effectuer une visite de contrôle.

Les attributions principales de l'OFAP sont la protection des assurés contre l'insolvabilité des assureurs, la surveillance dans le domaine du blanchiment des capitaux, la publication du rapport d'activité de l'office, la collaboration à l'élaboration de la législation, le traitement des requêtes ainsi que la coopération internationale en matière de surveillance des institutions financières. Les problèmes majeurs sont l'évolution du secteur de la bancassurance (surveillance des conglomérats), l'apparition de nouveaux instruments financiers ainsi que l'évaluation du domaine de la réassurance. L'OFAP dispose de structures modernes dont le noyau est constitué de quatre groupes de surveillance partiellement autonomes. Pour pouvoir faire face à ses nouvelles tâches en rapport avec la surveillance des conglomérats, l'OFAP a obtenu un crédit global ainsi que 15 postes supplémentaires. Optimiste, il compte pourvoir les postes en question au moyen des ressources financières dont il dispose.

Un groupe d'experts conduit par le professeur Jean-Baptiste Zufferey a émis différentes recommandations dont deux nous paraissent essentielles. Sur le plan institutionnel, il propose de mettre en place une surveillance des marchés financiers intégrée regroupant la surveillance des banques et celle des assurances privées. Sur le plan matériel, il conclut qu'une législation sur les prestations de services financiers ne s'impose pas, mais qu'il faut intervenir au niveau de trois groupes d'intermédiaires, à savoir les gérants de fortune indépendants, les cambistes et les «introducing brokers». Par ailleurs, la révision de la loi sur les banques et de la loi sur la Banque nationale se fait de plus en plus pressante.

Nul ne peut encore présager des conséquences de ces réformes sur les divers organes de lutte contre le blanchiment des capitaux, rattachés chacun à un département différent. Cependant, la Délégation des finances estime qu'il faut renforcer de toute urgence la coordination entre les départements et offices concernés afin d'éviter des recoupements, notamment dans l'optique du plan «Projet d'efficacité» et de la mise en place prévue de centres de compétences spécialisés dans la lutte contre la criminalité économique et financière au sein de l'Office fédéral de la police (voir ch. 4.4.2).

La Délégation des finances fait bon accueil à la réforme prévue dans le secteur de la surveillance des marchés financiers. Elle prie instamment le Département fédéral de justice et police (DFJP) et le Département fédéral des finances (DFF) de mieux coordonner leurs efforts de lutte contre le blanchiment des capitaux. Dans l'optique du plan «Projet d'efficacité» il s'agit d'éviter de créer des structures parallèles.

4.4.2 Plan «Projet d'efficacité»

L'organe de coordination des commissions de contrôle a attribué la conduite de l'étude du plan «projet d'efficacité» (ProjEff) aux commissions de gestion. La Délégation des finances a été désignée pour assurer la surveillance financière permanente, notamment dans les domaines des crédits urgents, de la classification du personnel, de l'approbation des rapports de révision du Contrôle fédéral des finances et de l'étude des arrêtés du Conseil fédéral applicables en vue d'en déterminer les conséquences financières. Les commissions des finances sont responsables des crédits en question au niveau du budget, du supplément, du plan financier et du compte d'Etat.

Fondées sur cette division des tâches, les commissions des finances ont fait établir les coûts complets du plan ProjEff, qui se présentent comme suit:

Tableau 5

Budget 2001	PF 2002	PF 2003	PF 2004	
<i>Total Coûts complets Conf. ProjEff (arrondi)</i>	18,46 mio.	45,58 mio.	72,99 mio.	90,81 mio.
	2005	2006	2007	2008
<i>Hypothèse/estimation:</i>	100,9 mio.	113 mio.	124,4 mio.	131,1 mio.

Dans le domaine du recrutement du personnel, la Délégation des finances constate que deux catégories professionnelles sont susceptibles de poser problème. Il s'agit d'une part du personnel spécialisé tel que les experts-comptables, les employés de banque et les personnes ayant des connaissances particulières en matière de blanchiment des capitaux. Les conditions *sine qua non* pour atteindre les effectifs visés dans ces secteurs sont le paiement de salaires concurrentiels et un recrutement ciblé. D'autre part, un problème de salaire va se poser au niveau du ministère public. La Confédération devra faire appel à du personnel hautement qualifié qui ne traitera que des cas d'envergure complexes. Actuellement ces personnes sont employées dans les cantons de Zurich, Genève, Zoug, etc., qui offrent de très bonnes conditions salariales.

Le recrutement de personnel sera encore plus intensif à l'Office fédéral de la police, puisque celui-ci doit engager 150 fonctionnaires de police environ.

La Délégation des finances estime que les objectifs de recrutement du DFJP dans le cadre du plan ProjEff sont ambitieux. Les premiers résultats de la procédure de classification montrent en outre que, dans l'optique de la réglementation des traitements

dans l'Administration fédérale, le profil des postes du DFJP est nettement supérieur à la moyenne. De plus, la Délégation des finances constate qu'il n'existe pas encore un schéma définitif pour abriter les bureaux du personnel devant être recruté. Dans ce contexte, on peut se demander si le plan ProjEff pourra être mené à bien tant sur le plan de la qualité que de la quantité dans les délais impartis.

Pour la Délégation des finances, la séparation physique de l'Office fédéral de la police et de l'Office du juge d'instruction fédéral n'est pas appropriée sur le plan économique. Dans toutes les questions d'implantation (centralisation/décentralisation) la décision doit tenir compte des conséquences financières.

Les charges financières de la Confédération pourraient être allégées grâce à la solution de partage des avoirs confisqués. Ce partage prévoit la clé de répartition suivante: 5/10 au canton qui dirige la procédure ou à la Confédération s'il s'agit d'une procédure fédérale; 3/10 à la Confédération; 2/10 au canton qui abrite les avoirs confisqués. Compte tenu des allègements dont bénéficieront les cantons avec le plan ProjEff, la Délégation des finances considère que la quote-part des avoirs confisqués revenant à la Confédération doit impérativement alimenter la caisse générale de la Confédération. Toute affectation obligatoire de ces recettes, qui conduirait à des dépenses supplémentaires, doit être rejetée.

Sur le plan organisationnel, la Délégation des finances appelle de ses vœux la mise en place rapide d'une organisation de projet jouissant d'une large assise, chargée de réglementer le partage des tâches, les compétences et les responsabilités et d'assurer un contrôle de gestion strict.

La Délégation des finances remarque que si les répercussions financières du plan ProjEff ne sont pas encore clairement définies, il en va de même de ses conséquences politiques. Par ailleurs, de nouvelles structures seront mises en place au niveau fédéral avant que l'on ne dispose des résultats des travaux du groupe de projet «Réexamen du système de sûreté intérieure de la Suisse» (USIS). De plus, les effets du plan ProjEff sur les cantons dans les phases d'exploitation et d'exécution sont encore flous. Dans ce contexte, la Délégation des finances demande au Conseil fédéral de prendre ses responsabilités et d'arrêter des directives claires pour la mise en œuvre du plan ProjEff.

La Délégation des finances exige du Conseil fédéral qu'il fixe des directives politiques claires pour la mise en œuvre du plan «Projet d'efficacité». Compte tenu des impondérables financiers et politiques, elle se demande s'il ne faudrait pas prévoir des phases plus longues pour la réalisation de ce projet. Dans le cadre du partage des charges, la Délégation des finances estime que les allègements dont bénéficieront les cantons grâce au plan «Projet d'efficacité» rendent absolument nécessaire le transfert de la quote-part fédérale dans la caisse générale de la Confédération. A cet égard, aucune obligation d'affectation ne doit être tolérée.

4.4.3 Fourniture de sûretés par les demandeurs d'asile

La Délégation des finances et le Contrôle fédéral des finances se sont à nouveau penchés sur le dossier de l'obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais (Si-Rück) à laquelle sont soumis les demandeurs d'asile (voir rapport sur la

haute surveillance financière au sein de la Confédération en 1997, partie I, ch. 4.4.2; partie II, ch. 4.5; 1998, partie I, ch. 4.4.2; partie II, ch. 4.3; et rapport concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 1999, ch. 4.3.3).

Au cours de l'exercice 2000, les travaux de la «Task Force Si-Rück» ont parfois été critiqués. Les reproches formulés à l'encontre de cet organe avaient trait, d'une part, à la rémunération des comptes et aux frais prélevés et, d'autre part, à la qualité du travail fourni par la «Task Force Si-Rück». C'est pourquoi, la Délégation des finances a étendu son évaluation au contrôle de qualité des travaux de la task force et à la garantie des droits des personnes concernées dans le cadre de la procédure.

La Délégation des finances est d'avis que le taux d'intérêt servi (0,75 % au moment du contrôle) et les frais prélevés (20 francs par an) ne peuvent être qualifiés de déraisonnables. L'assurance qualité au sein de la société OSP AG (ex-«Task Force Si-Rück») repose sur le principe du double contrôle. Les sondages effectués par l'ODR ont montré que dans plus de 98 % des cas, il n'y avait pas matière à critique.

Pendant la procédure, jusqu'à l'envoi du décompte final des comptes Si-Rück et de la décision afférente, le droit d'être entendu des parties est garanti en vertu de la Loi fédérale sur la procédure administrative (LPA; RS 172.021). En outre, le DFJP a pris des dispositions généreuses quant au délai de déchéance, puisque le requérant soumis à l'obligation Si-Rück peut encore faire valoir ses droits après une période de dix ans s'il invoque des «raisons excusables». La tenue de comptes individuels permet d'identifier les titulaires. Quant à la clarté de la procédure pour les titulaires de compte, la Délégation des finances a relevé la pratique exemplaire du canton de Neuchâtel en termes de transparence et de clarté de l'information. Ces deux conditions sont indispensables pour que les parties puissent faire usage de leurs droits dans le cadre de la procédure Si-Rück. Le DFJP avance toutefois que l'adoption de nouvelles mesures d'information, comme la remise de documents concernant la procédure dans la langue du requérant, à l'exemple de ce qui se fait à Neuchâtel, est du ressort des cantons. Quoiqu'il en soit, une coopération plus intense entre l'ODR et les offices cantonaux est possible, en particulier pour ce qui est de la préparation de la documentation dans les langues étrangères.

La Délégation des finances invite l'ODR à inciter les offices cantonaux à établir des supports d'information concernant l'obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais dans la langue maternelle des requérants, à leur apporter un soutien accru et à développer des formes de collaboration appropriées.

4.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

4.5.1 Visite de contrôle auprès du Secrétariat général du DDPS

Le DDPS traverse un processus de réformes en profondeur qui ont également des répercussions importantes sur l'organisation du Secrétariat général. Le 11 septembre 2000, lors d'une Visite de contrôle, la section 2 a pu se faire une idée générale de la situation et en tirer des conclusions.

Selon l'organigramme en vigueur, treize unités administratives sont directement subordonnées au secrétaire général du DDPS, ce qui représente une compétence de direction exceptionnellement étendue. Dans le budget 2001, le Parlement a prévu une enveloppe de 62 millions de francs pour le Secrétariat général (SG-DDPS). En accord avec la Délégation des finances, le secrétaire général a initié une réorganisation de son service afin de le dissocier complètement de l'armée.

Dans le cadre du programme de stabilisation 1998, le DDPS avait obtenu un plafond de dépenses que le Parlement a respecté lors des consultations budgétaires jusqu'au budget 2001. La Délégation des finances estime qu'il n'est pas opportun de maintenir une réglementation financière d'exception pour le DDPS sous forme d'enveloppe globale ou de budget biennal. La compétence du Parlement en matière budgétaire ne saurait être limitée plus avant; sa marge de manœuvre sur le plan de la politique des finances doit être sauvegardée. La gestion des finances du département est subordonnée à la planification financière de la Confédération.

Sous le vocable de «promotion de la paix», le DDPS finance trois institutions de politique de sécurité basées à Genève: le Centre de politique de sécurité (GCSP), le Centre international de déminage humanitaire (GICHD) et le Centre de contrôle démocratique des forces armées. A terme, ces trois organismes emploieront près de 160 personnes et occasionneront des dépenses annuelles à hauteur de 20 millions de francs environ. Ces centres ont connu une expansion fulgurante et les déficits constatés au niveau de la gestion financière devraient rapidement s'estomper. Nous attendons du Secrétariat général une surveillance financière accrue des instituts genevois.

La Bibliothèque militaire et la Division Presse et Radio (DIPRA) nécessitent une réorganisation. Répertoire depuis 1848 en tant que bibliothèque du Département militaire, la Bibliothèque militaire est l'une des plus anciennes institutions fédérales. Conformément au schéma directeur concernant le logement de l'Administration fédérale, elle devra déménager du Palais fédéral Est. Elle devra aussi revoir son positionnement. La DIPRA est l'organe qui permet au Conseil fédéral d'informer le public lorsque les médias civils ne sont plus en mesure de remplir leur mandat d'information. La question de la subordination et de la fonction de la DIPRA dans l'Armée XXI est encore ouverte. Pour la Délégation des finances, le degré opérationnel de la DIPRA pourrait être sensiblement réduit. La Délégation des finances soutient les efforts de réforme du département en vue d'adapter les structures de ces deux organes aux exigences actuelles.

La Délégation des finances souhaite que la transparence des activités du Secrétariat général soit améliorée sur le plan financier, en créant par exemple des centres de coûts pour les secteurs spéciaux tels que l'Office de l'auditeur en chef, la Bibliothèque militaire, la DIPRA et les instituts de politique de sécurité.

4.5.2 Promotions d'officiers généraux

Dans le cadre de sa fonction de surveillance financière permanente, la Délégation des finances a demandé des informations sur la promotion des officiers généraux. Dans la planification, le DDPS se base sur un effectif de 200 000 militaires, réserve comprise. La moitié des officiers généraux devrait se voir offrir une retraite antici-

pée. Un quart des officiers généraux restants devrait assumer une fonction de conduite dans le cadre d'Armée XXI et le dernier quart être muté au sein du DDPS ou de l'Administration fédérale. Le coût des retraites anticipées devrait se situer entre 5 et 6 millions de francs. La Délégation des finances est d'avis que les réformes à venir requièrent une politique de promotion restrictive. Le DDPS lui a confirmé que les nouveaux contrats de travail sont assortis d'une clause de flexibilité. Un contrôle a montré que, pendant l'année sous revue, un seul officier général a été promu sans réserve en raison de ses excellentes qualifications.

La Délégation des finances plaide pour qu'au DDPS, comme dans les départements civils, la nomination des chefs fonctionnaires soit assortie de réserves lorsque les unités administratives concernées doivent subir une réforme.

4.5.3 Organe de direction pour la sécurité

Dans le cadre de sa fonction de surveillance financière continue, la Délégation des finances s'est intéressée à l'arrêté du Conseil fédéral du 3 novembre 1999 concernant les directives sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité et l'ordonnance sur la suppression de l'Etat-major de la défense et du Conseil de la défense. Elle a pris note de la dissolution de l'Etat-major de la défense et du Conseil de la défense, dont les dépenses étaient intégrées au compte financier de l'Office central de la défense jusqu'au budget 1998, et ce à titre d'unité administrative autonome.

L'arrêté présente l'Organe de direction pour la sécurité comme un organe d'état-major du Conseil fédéral dont la fonction est de préparer les dossiers. Il est prévu de lui attribuer le personnel et les crédits nécessaires à l'exécution de son mandat. Le Conseil fédéral a créé le poste de coordonnateur du renseignement avec l'accord de la Délégation des finances. Celui-ci doit garantir l'échange d'informations entre les départements. Il est subordonné à l'Organe de direction pour la sécurité dont la présidence est assurée à tour de rôle par le secrétaire d'Etat du DFAE, le chef de la Police fédérale, le chef de l'Etat-major général et un chef fonctionnaire du DFJP. Le coordonnateur du renseignement est habilité à pourvoir six postes au sein du Bureau d'appréciation de la situation et de détection précoce, après audition par l'Organe de direction pour la sécurité.

Pour garantir la transparence de l'Administration fédérale et la compétence du Parlement en matière budgétaire, la Délégation des finances a exigé que les activités de l'Organe de direction pour la sécurité soient présentées clairement dans le budget. Le Parlement doit en effet avoir la possibilité de contrôler l'attribution des ressources dans le domaine sensible de la politique de sécurité grâce à une présentation appropriée dans le compte financier.

L'Administration fédérale des finances (AFF) a assuré à la Délégation des finances que l'Organe de direction pour la sécurité établirait un rapport annuel sur les ressources financières et personnelles utilisées. Tour à tour, les départements assumant la présidence de l'organe devront fournir des renseignements sur les activités planifiées et sur les dépenses prévues dans la documentation complémentaire remise lors de la procédure de consultation sur le budget. La Délégation des finances a pris note du fait qu'une demande de crédit à hauteur de 1 172 000 francs a été déposée pour

financer le Bureau d'appréciation de la situation et de détection précoce du Secrétariat général du DDPS.

La Délégation des finances exige que les dépenses liées à l'activité de l'Organe de direction pour la sécurité figurent dans la partie consacrée à l'argumentation du budget et du compte d'Etat.

4.5.4 Fonds sociaux de l'armée

Selon deux rapports de révision du Contrôle fédéral des finances concernant le Service social de l'armée (SSA) et le Don national pour nos soldats et leurs familles (DNS), ces deux institutions, dont la création remonte au XIX^e siècle, occasionnent des frais administratifs élevés et distribuent les fonds dont elles disposent de manière inappropriée.

En 1999, le SSA a versé près de 2,5 millions de francs à des militaires pendant leur école de recrues. La mission de base du SSA est de venir en aide aux militaires en difficulté. Le 18 décembre 1998, le Parlement a adopté la révision de la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile (RS 834.1). A cette occasion, l'allocation journalière de base pendant l'école de recrues a été augmentée à 20 % du montant maximal de l'allocation totale, la portant ainsi de 31 à 41 francs pour une recrue sans enfant, au 1^{er} juillet 1999. Avec le développement de l'offre des offices régionaux de placement (ORP) au cours des dernières années, des structures fournissant des services semblables à ceux du SSA ont été créées dans le cadre de l'assurance-chômage. Pour la Délégation des finances, l'heure est venue de se demander comment coordonner efficacement l'offre du SSA avec celle des assurances sociales, vu que celle-ci s'est nettement améliorée. Le réseau des assurances sociales est toujours plus dense. Le SSA devrait tenir compte des progrès réalisés et adapter sa mission de base à la nouvelle donne. Le Service social de l'armée assure qu'il répond annuellement à 5000 requêtes de militaires. Sa fonction tient pour l'essentiel à combler les lacunes du système pour les recrues ayant interrompu leur apprentissage et pour les cas sociaux. Il précise aussi que les fonds versés ne sont pas issus des caisses de l'Etat mais de fondations et de caisses spéciales. La Délégation des finances a exigé du DDPS qu'il crée les bases légales pour que, dans le cadre d'Armée XXI, les caisses de secours et de soutien du département puissent être centralisées. Les unités sociales décentralisées de l'armée qui subsistent encore manquent de ressources logistiques pour pouvoir employer efficacement les moyens dont elles disposent.

Nous conseillons au DDPS d'établir un inventaire de toutes les caisses de secours et de soutien du département, puis de les dissoudre et de réunir tous les fonds à disposition dans une institution d'assistance centralisée.

4.6

Département fédéral des finances

4.6.1

Visite de contrôle auprès du secrétariat général du Département fédéral des finances

En 1998, le Secrétariat général du Département fédéral des finances (SG-DFF) a fait l'objet d'une analyse de structure. Voilà pourquoi la Délégation des finances a jugé qu'il était opportun d'en examiner les résultats, ce d'autant que ce secrétariat joue un rôle important dans la mise en place du système informatique NOVE-IT. C'est ainsi que la section 3 de la Délégation des finances a reçu mandat de procéder à une visite de contrôle du SG-DFF.

Le SG-DFF assiste le chef du Département dans la planification, l'organisation et la coordination des activités du département. Outre les trois domaines ou services-clés que sont l'état-major, les ressources et la communication, dans le cadre de l'analyse des tâches dont il a été l'objet en 1998, le SG a recueilli le service juridique du département, lequel était auparavant subordonné à l'Administration fédérale des finances. Enfin, depuis sa création, dans le cadre de l'ordonnance du 23 février 2000 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (OIAF; RS 172.010.58), l'unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) est rattachée au secrétariat général.

Le secrétaire général est le chef de l'état-major du département; il est assisté dans sa tâche par cinq membres de la direction, qui dirigent chacun l'un des cinq services précités.

Il convient encore de relever que les Commissions de recours du DFF (en matière de contributions, de douanes, de personnel fédéral, d'alcool et de marché public) dépendent administrativement du SG, mais sont situées à Lausanne.

Les points principaux traités lors de cette visite de contrôle ont été les suivants:

Projet NOVE-IT

La Délégation des finances suit le projet NOVE-IT depuis le début. Elle en a fait état à plusieurs reprises dans ces rapports précédents notamment dans son rapport pour 1998 (voir ch. 4.6.1). Le projet NOVE-IT (informatique et télécommunications) dont les travaux ont débuté en juillet 1997, s'inscrit dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration. Il a pour objectif de revoir les structures informatiques de la Confédération sous l'angle de la stratégie, des prestataires et des bénéficiaires de prestations. Ce projet a permis de déceler un grand potentiel d'amélioration d'efficacité pouvant engendrer des économies de l'ordre d'une centaine de millions de francs. Le projet a débouché sur une restructuration informatique décidée par le Conseil fédéral à fin 1998. C'est ainsi que les prestations informatiques sont désormais uniformisées et centralisées. La conduite stratégique de l'informatique se compose désormais d'une conférence informatique de la Confédération (CIC) et de l'USIC, tous deux rattachés au DFF. La révision de l'informatique est confiée au Contrôle fédéral des finances. Chaque département dispose d'une unité administrative appelée centre de prestations de service informatique, qui joue le rôle de fournisseur pour tous les offices d'un département.

Ainsi que l'a relevé la Délégation des finances, le projet NOVE-IT a le mérite de standardiser l'informatique, domaine complexe et jusqu'ici disparate, et d'en intégrer la gestion à l'administration, en fixant les rôles respectifs des prestataires de

services et des bénéficiaires, en centralisant les prestations interdépartementales ainsi qu'en recourant à un système d'imputations internes, qui conduira à clarifier les coûts. Par ailleurs, il s'agit d'un projet fédérateur, qui concerne l'ensemble des départements et des offices. Il est ambitieux, dans la mesure où il vise à exploiter un potentiel d'amélioration d'efficacité de nature à engendrer des économies considérables.

Lors de sa visite de contrôle, la section a constaté que l'on s'était efforcé de fournir de façon interne les prestations de services de base et d'internaliser également à cet effet le savoir-faire. Par contre, les prestations spéciales ont dû être externalisées. Pour l'instant, les prestataires ont l'obligation de fournir les prestations aux bénéficiaires. Mais cette obligation pourrait être aménagée, après la réalisation complète du projet, compte tenu d'exigences de la concurrence.

Aux dires du SG, le personnel accepte le projet beaucoup mieux qu'auparavant, en raison des informations et explications qui ont été données à son sujet. S'agissant du message adopté le 23 février 2000 par le Conseil fédéral sur le financement de la réorganisation de l'informatique et de la télécommunication dans l'administration fédérale, la Délégation des finances a été assurée que les 25 millions de francs prévus pour la mise à la retraite anticipée de quelque 100 agents reposaient sur une évaluation de 1999 et constituaient une limite supérieure de coûts. Dans ce contexte, elle a soulevé le problème que pose l'assèchement du marché des spécialistes en informatique en Suisse.

La Délégation des finances salue la réalisation du projet informatique NOVE-IT. Elle estime qu'il ne pourra être réalisé avec succès que si l'administration accepte de le mettre intégralement et rapidement en œuvre. En effet, il s'agit d'un édifice dont chaque élément est indispensable au tout. Elle insiste pour que soit mis en place un controlling efficace et exhaustif de NOVE-IT.

Sécurité informatique

La Délégation des finances a eu l'occasion de se pencher sur la question de la sécurité informatique. Elle en avait fait état dans son rapport d'activités 1998 (voir ch. 4.6.1). La sécurité informatique porte essentiellement sur la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des données. En outre, il y a lieu de protéger les données informatiques contre toute forme de criminalité, piraterie ou virus ainsi que contre les événements extérieurs tels que les incendies, la radioactivité ou les catastrophes. La responsabilité incombe aux unités utilisatrices.

Le 16 juin 1999, le Conseil fédéral avait décidé de consacrer 100 millions de francs pour les années 1998 à 2002 pour la sécurité informatique, soit 20 millions de francs par année. Cette somme devait grever le crédit global de l'informatique. La section 3 a dû constater que le contrôle sur l'utilisation de ce crédit était lacunaire. Apparemment, l'interprétation trop large de sécurité informatique avait conduit à utiliser ces fonds pour des projets qui ne relevaient pas spécifiquement de cette destination. Appelé à examiner cette question, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a souligné que si certains départements avaient présenté leurs coûts pour la sécurité informatique d'une façon transparente, d'autres n'ont pu donner que des estimations. Ainsi ce sont 6 % environ des dépenses informatiques qui auraient été consacrés à la sécurité en 1998 et 1999. Le CDF a cependant relevé qu'il était particulièrement difficile de

faire une séparation claire entre les coûts de la sécurité informatique et les coûts des projets, car la sécurité doit par définition faire partie de l'installation et de l'exploitation de tout projet informatique.

S'agissant des standards de sécurité, la section a constaté que l'administration avait investi davantage dans la protection de la confidentialité et dans l'intégrité que dans la disponibilité des données. On peut à cet égard comparer le standard de la Confédération à celui d'entreprises de moyenne importance. Quant à la planification des cas d'urgence, elle est insuffisante et doit être améliorée.

Les principales lacunes relevées dans la sécurité portent sur le défaut de prise en compte de quelque 30 % des objets à protéger, des déficiences de protection dans les passerelles vers les réseaux étrangers, un manque de spécialistes de la sécurité informatique et une sensibilisation insuffisante des responsables des applications. Cette situation a amené la CIC, au début septembre 2000, à mettre en œuvre des mesures pour éliminer les lacunes.

Au début janvier 2001, le CDF a présenté à la Délégation des finances un rapport dans lequel il met en garde contre une détérioration de la sécurité informatique liée à l'augmentation de la criminalité économique et du terrorisme informatique. Il craint par conséquent une aggravation de la situation en terme de risques, malgré les efforts déjà mis en œuvre pas la CIC.

La Délégation des finances a invité instamment le Conseil fédéral à prendre toutes les mesures nécessaires pour l'amélioration de la sécurité informatique et à les mettre en œuvre rapidement dans les départements et les offices.

4.6.2 Evaluation des actifs de la Confédération

Le rapport d'attestation du Contrôle fédéral des finances (CDF) du 5 mai 2000 sur le compte d'Etat 1999, relève la forte augmentation du découvert inscrit au bilan. Ce déficit a progressé de 19 milliards de francs entre fin 1998 et fin 1999 pour s'inscrire à 72 milliards de francs. La dette nette de la Confédération a passé de 66 à 82 milliards de francs. Cette forte hausse du déficit financier et de la dette s'explique notamment par l'arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur le refinancement des Chemins de fer fédéraux (RS 742.30). En effet, l'art. 1 de cet arrêté prévoit que l'ensemble des charges de refinancement grèvent directement le découvert inscrit au bilan de la Confédération. La hausse de 24 % des dettes nettes de la Confédération en une année montre que cette dernière n'a pas encore maîtrisé le problème de l'endettement sur le plan institutionnel. Pour preuve, le budget 2001 vise uniquement l'excédent de dépenses du compte financier. La Délégation des finances et les commissions des finances sont intervenues sous la forme de rapports conjoints au cours de l'année sous revue pour qu'à l'avenir les dépenses uniques ne soient plus définies comme comptes d'actifs par voie législative et grevées sur le compte capital. De telles «retouches», réprouvées dans l'économie privée, ne peuvent que conduire à un accroissement de l'endettement. Lors de la révision du 6 octobre 2000 de la loi fédérale sur les entreprises d'armement de la Confédération (RS 934.21), le Parlement a pourtant décrété à nouveau que plus de 500 millions de francs de dépenses devaient être inscrites au bilan de la Confédération et amorties au cours des années suivantes.

La Délégation des finances s'élèvera également contre de futures révisions de loi violant des principes d'évaluation reconnus. Transparence et régularité dans la tenue des comptes sont la clé de l'assainissement des finances fédérales.

4.6.3 Politique de placements du fonds de compensation AVS

A l'occasion d'une visite de contrôle qu'elle a menée en 1996 auprès de la Centrale de compensation (CC), à Genève, la Délégation des finances a eu l'occasion d'examiner la gestion du fonds de compensation AVS. Elle en a fait état dans son rapport d'activité 1996 (voir ch. 4.6.1). Sur la base du rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) relatif à la révision des comptes dudit fonds pour 1998, elle a décidé de soumettre la politique de placements de la CC à un examen.

Le fonds de compensation AVS (ci-après le fonds) a pour fonction d'équilibrer les différences entre les produits et les charges des trois assurances sociales que sont l'assurance vieillesse et survivants (AVS), l'assurance invalidité (AI) et l'assurance perte de gains (APG). Il sert également à garantir les déficits attendus durant les dix prochaines années. Le solde de la fortune du fonds peut être placé à long terme. A fin 1999, la fortune du fonds (AVS/AI/APG confondues) s'élevait à 23,4 milliards de francs.

Contrairement à la Trésorerie de la Confédération, qui appartient au groupe des emprunteurs et cherche à obtenir les taux les plus bas possibles sur le marché, le fonds est un investisseur cherchant à placer ses avoirs aux taux les plus élevés possible. Les deux entités poursuivent donc des buts antagonistes mais sont des partenaires potentiels. D'ailleurs, un accord les lie au terme duquel le Fonds de compensation s'engage à placer des montants à la fin de chaque mois auprès de la Trésorerie fédérale.

Jusqu'à fin 1996, les capitaux du fonds étaient investis exclusivement en obligations en francs suisses ou en prêts. L'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS a permis, dès le 1^{er} janvier 1997, d'étendre les possibilités de placements aux obligations libellées en monnaies étrangères et aux actions suisses, mais pas aux actions étrangères. Une nouvelle politique de placements a pu ainsi être instaurée. Selon l'art. 108 de la loi du 20 décembre 1946 sur l'AVS (RS 831.10), l'actif du fonds doit être placé de manière à présenter toute sécurité et à rapporter un intérêt convenable. Par ailleurs, des liquidités suffisantes doivent être conservées en tout temps.

Dès lors, pour pouvoir définir une stratégie de placements efficace, on a scindé en deux parties distinctes la fortune du fonds, à savoir: la partie alimentant le fonds de roulement permanent, représentant 3 à 4 milliards de francs ou 14 % de la fortune environ, d'autre part, le solde soit 86 % environ ou 20 milliards, qui constitue le fonds d'investissement.

Le Conseil d'administration du fonds détermine la politique de placements, qu'il révisé chaque année. La stratégie adoptée vise à investir la fortune dans des catégories et selon des parts de placements qui ont été les suivants en 1999:

Taux fixes, à court terme en francs suisses	37 %
Taux fixes, à long terme en francs suisses	26 %
Actions suisses	25 %
Obligations suisses, en monnaies étrangères	7 %
Fonds immobilier	5 %

Outre les compétences ci-dessus, le Conseil d'administration, composé de seize personnes représentant la Confédération, les cantons, l'employeur, les employés, la Banque nationale et des experts financiers, publie les directives de placements, fixe l'organisation du fonds et donne des instructions à son comité.

Le comité du Conseil, composé de huit membres, doit entre autres choisir les mandataires extérieurs pour l'administration du fonds à savoir: le «global custodian», l'Asset manager et les experts consultants.

L'office de gestion de fonds, composé de cinq agents de la Confédération, contrôle les gérants extérieurs et gère les placements à revenu fixe en francs suisses.

La CC assume la comptabilité du fonds et fournit les infrastructures, c'est-à-dire le personnel, les bureaux, le matériel d'exploitation et le système informatique.

Le CDF est l'organe de révision sauf en ce qui concerne le «global custodian» qui est surveillé par une fiduciaire externe.

Le «global custodian» administre la fortune du fonds, ce qui implique de livrer les titres, de payer les revenus, de comptabiliser les placements, d'assurer le remboursement de l'impôt anticipé, d'établir un système de rapports financiers, de calculer les performances etc.

Faute de suffisamment de personnel, il a fallu recourir à des administrateurs externes, c'est-à-dire des instituts financiers, notamment pour les placements en monnaies étrangères. Enfin, la firme ECOFIN Investement Consulting SA fonctionne comme consultant.

Le 16 février 1999, le chef du Département des finances a donné mandat à un groupe de travail de revoir la structure et l'organisation du fonds. Le groupe de travail a rendu son rapport à fin mai 2000. Il relève qu'avec la 10^e révision de l'AVS et la mise en œuvre de la nouvelle politique de placements, des lacunes sont apparues dans le système. En effet, la responsabilité du Conseil d'administration ne correspond plus à ses compétences. On le constate notamment dans le fait que si les coûts externes peuvent être mis directement à la charge du fonds, les coûts internes de l'office de gestion – le personnel et les postes de travail – doivent passer par le compte financier de la Confédération pour être mis ensuite indirectement à la charge du fonds. La souplesse de l'office de gestion s'en trouve gravement limitée, entre autres, pour l'engagement des collaborateurs et cet office est contraint d'acquérir sur le marché des prestations de service coûteuses. C'est pourquoi, le groupe de travail propose de confier la compétence budgétaire pleine et entière du fonds au Conseil d'administration et de mettre par conséquent directement à la charge du fonds les coûts aussi bien externes qu'internes qu'engendre sa gestion.

Par ailleurs, les représentants du fonds avec lesquels la Délégation des finances s'est entretenue, estiment que le secteur public est fort bien capable de fournir des prestations de gestion aussi bonnes si ce n'est meilleures que des personnes travaillant

dans le système bancaire suisse. D'ailleurs, toutes les grandes institutions à caractère public, telles que la SUVA, disposent d'une unité de management.

La Délégation des finances approuve cette réforme de la gestion du fonds AVS. Elle suivra la mise en œuvre du nouveau système adopté et s'informerá sur son efficacité et ses performances.

4.6.4 Stratégie de placement de la Caisse fédérale de pensions (CFP)

Jusqu'à fin 1998, la fortune de la Caisse fédérale de pensions (CFP) était placée entièrement auprès de la Confédération. A la suite d'une révision des statuts de la CFP, entrée en vigueur le 9 avril 1999, il est possible désormais de placer cette fortune sur le marché.

Le Conseil fédéral a fixé la stratégie de placements sur la base d'un travail établi par la firme ECOFIN SA à Zurich. Selon cette stratégie, la fortune doit être placée de la façon suivante:

- | | |
|--------------------------------------|--------|
| – marché des capitaux | 2 % |
| – obligations en francs suisses | 46,5 % |
| – actions suisses | 16,5 % |
| – immobiliers suisses | 5 % |
| – obligations en monnaies étrangères | 11 % |
| – actions étrangères | 19 % |

Cette stratégie devrait permettre un rendement de 6,1 %, ce qui est nettement plus élevé que le rendement moyen de 4,7 % des placements auprès de la Confédération de 1985 à 1997.

La mise en œuvre de cette stratégie a été confiée à l'Administration fédérale des finances, plus particulièrement à une nouvelle section «management du portefeuille de la CFA» subordonnée à la Trésorerie fédérale. Il est prévu de placer la totalité de la fortune de la Caisse fédérale d'assurance (CFA) d'ici à fin 2004, fortune dont la valeur était de 25,2 milliards de francs à fin 1998.

Dès le 1^{er} juillet 1999, la Trésorerie fédérale a entrepris de placer les fonds de la CFP en bourse, sur les marchés des valeurs suisses et étrangers. Le montant total de ces placements s'est élevé à 5,4 milliards de francs, dont 2,1 milliards en actions suisses, 2,5 milliards en actions étrangères et 800 millions en obligations libellées en actions étrangères, au 31 décembre 1999. Après 6 mois d'activité, alors que le rendement des placements auprès de la Confédération s'élevait à 4 %, celui des placements sur le marché – calculé sur une année – atteignait 13,6 %.

Durant le 1^{er} semestre 2000, la Trésorerie fédérale a placé 2960 millions de francs supplémentaires sur le marché. Ceux-ci ont atteint un rendement de 1,93 %. Depuis le début des placements, à mi 1999, le rendement global s'élève à 5,29 % soit à 3,38 % au-dessus des crédits comparables.

Selon le dernier rapport de l'Administration fédérale des finances, à fin 2000, la somme des placements CFP a atteint 10,9 milliards de francs. Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2000, le rendement de la fortune totale de la CFP a été de 2,72 %, ce qui est en dessous du rendement de 4 % des fonds placés auprès de la Confédération. Cette contre-performance des placements en papiers-valeurs provient de l'évolution défavorable du marché des actions (-0,05 %). Si l'on considère la période d'investissement depuis le 1^{er} juillet 1999, le rendement s'élève à 6,12 %.

Compte tenu de l'évolution mitigée du rendement des placements de la CFP, la Délégation des finances, qui suit trimestriellement la mise en œuvre de la stratégie de la CFP, fera, de concert avec le Département fédéral des finances, une nouvelle appréciation de la situation au milieu de 2001.

4.6.5 Politique de trésorerie et management des risques

Rattachée à l'Administration fédérale des finances (AFF), la Trésorerie de la Confédération a été appelée à gérer un volume d'affaires de 600 milliards de francs en 1999, ce qui est comparable à une banque d'importance moyenne. Cela exige une politique de trésorerie très rigoureuse et un contrôle serré de la gestion. La Délégation des finances suit ce domaine d'activités de l'Etat, domaine sur lequel le Contrôle fédéral des finances lui transmet régulièrement le résultat de ses travaux de surveillance. Dans son rapport d'activités 1997, la Délégation des finances a consacré son ch. 4.6.5 à l'analyse générale des risques de l'AFF et notamment de la trésorerie.

Aux termes des art. 35 et 36 de la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0) et de l'art. 50 de son ordonnance (OFC; RS 611.01), l'AFF gère la trésorerie centrale de la Confédération et veille à assurer la solvabilité de l'administration centrale ainsi que des entreprises et établissements fédéraux.

Compte tenu de l'endettement de la Confédération, la tâche de la trésorerie fédérale consiste à minimiser les frais d'intérêts passifs nets à court terme, tout en gérant les risques financiers liés à la présence de la Confédération sur les marchés des capitaux. Elle s'efforce d'utiliser d'une façon optimale les variations des taux d'intérêts sur les marchés des capitaux et de pratiquer une politique active de trésorerie.

Depuis 1989, la Trésorerie fédérale a connu divers changements, qui en ont fait une gérante moderne des dettes de la Confédération. En 1991, une analyse réalisée par une entreprise de consultant externe a proposé divers instruments pour améliorer la gestion des intérêts, en fonction du bilan global et pour resserrer les moyens de contrôler les risques.

C'est ainsi qu'un nouveau logiciel informatique «Devon» a été mis en place à cet effet et que l'AFF a développé une nouvelle conception ALM (Asset and Liability Management) permettant de vérifier en tout temps chaque position de trésorerie et d'en mesurer la sensibilité, fondée sur les risques de modification des taux d'intérêts ou des changes. Cette nouvelle conception a fait l'objet d'un «Manuel ALM» approuvé par la Direction de l'AFF en 1998. Depuis lors, la Trésorerie fait mensuellement rapport au Directeur de l'AFF sur la base de ce manuel. Ce rapport présente toutes les positions de trésorerie avec leurs valeurs sur le marché, fournit des indices pour chaque risque et indique les performances atteintes. L'ALCO (Asset and Lia-

bility Management Committee) présidé par le Directeur de l’AFF et composé de spécialistes des divisions du budget et du plan financier, de la trésorerie, de la monnaie, de l’économie et du marché financier, prend connaissance de ces rapports et fixe la politique ALM.

Durant l’année 1999, l’AFF a soumis la politique de trésorerie à un réexamen. Elle a confié cette tâche à un établissement spécialisé dans ce genre d’audit. L’expert est arrivé aux conclusions selon lesquelles la Trésorerie mène un management des risques solide, qui tient compte des principes établis tels que l’évaluation de la valeur marchande, la surveillance des performances par comparaison, ainsi que le contrôle et la limitation des risques. D’une manière générale, la gestion est cohérente et transparente.

Par ailleurs, l’expert a proposé des mesures d’affinement dans le domaine du calcul des risques et des méthodes de comparaison. Pour le calcul des risques, il recommande l’utilisation de méthodes telles que «Value-at-Risk» et «Interest-Cost-at-Risk», permettant de connaître avec une vraisemblance de 95 % les pertes de valeur ou les augmentations de coût d’intérêts maximales sur un certain laps de temps. L’expert recommande également d’autres mesures notamment en matière d’analyse comparative des performances.

Après avoir analysé les recommandations ci-dessus et constaté que leur mise en œuvre exigeait un engagement considérable en matière de personnel et de finances, en accord avec l’ALCO, le Directeur de l’AFF a décidé de requérir une seconde opinion sur les mesures proposées.

La Délégation des finances suivra la politique de trésorerie et le management des risques, domaine qui fait l’objet d’une attention permanente dans son activité de surveillance.

4.7 Département fédéral de l’économie

4.7.1 Visite de contrôle à l’Office fédéral du logement

La section 3 a procédé à une visite de contrôle à l’Office fédéral du logement (OFL) le 25 mai 2000. Il s’agissait, pour l’essentiel, de vérifier l’application de l’arrêté sur l’assainissement dans le cadre de l’encouragement de la construction et de l’accession à la propriété de logements, adopté par le Parlement le 20 septembre 1999 et entré en vigueur le 15 mars 2000 conjointement avec la modification de la loi fédérale encourageant la construction et l’accession à la propriété de logements (LCAP, RS 843). Il a approuvé le déblocage de 140 millions de francs de prêts remboursables destinés à des maîtres d’ouvrage et organisations s’occupant de la construction de logements d’utilité publique, en vue de la reprise d’hypothèques cautionnées, ainsi que de 100 millions pour des participations dans la SAPOMP SA. De plus, il a décidé une imputation de 1,4 milliard de francs pour reprendre les avances de l’abaissement de base pour les immeubles locatifs. Dans tous les rapports qu’elle a présentés depuis 1995, la Délégation des finances a régulièrement insisté sur l’aggravation des risques de pertes et salué l’adoption de l’arrêté.

Comme le montre le tableau 6, les pertes cumulées à fin 2000 s'établissent à quelque 600 millions de francs; il faut y ajouter les risques de pertes annoncés par l'OFL à fin 2001, soit 283 millions de francs.

Tableau 6

Pertes sur engagements par cautionnement LCAP de 1995 à 2001

	1995- 1997	1998	1999	2000	2001 budget
Compte	106 988 887	100 000 030	189 150 000	110 000 000	100 000 012
dont crédits supplémentaires	86 300 000	80 000 000	—	—	—
Pertes sur avances corrigées	28 053 750	14 221 247	23 157 951	16 834 218	17 000 000*
Total	135 042 637	114 221 277	212 307 951	126 834 218	117 000 012
Pertes cumulées		249 263 914	461 571 865	588 406 083	705 406 095

* Estimation

Les pertes résultent en particulier des augmentations de crédits décidées en 1991 et 1992 pour l'encouragement à la construction de logements. A l'époque, l'OFL ne disposait pas d'un personnel suffisant pour contrôler soigneusement l'affectation des fonds en rapport avec ces activités.

Les pertes sont liées aussi à la déconfiture qu'ont connue certains maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Certaines organisations ont rencontré des difficultés parce qu'elles ont repris un parc immobilier ancien à rénover juste avant l'effondrement des prix de l'immobilier. Forte de l'exemple de Locacasa, à Berne, la Délégation des finances a repassé en revue, avec le concours du DFE, les grosses erreurs commises par les responsables au début des années nonante. En l'espèce, les pertes sur cautionnements s'élèvent pour la Confédération à 116 millions de francs; les banques, pour leur part, ont perdu 90 millions de francs. Les investigations du Département fédéral ont révélé que l'on ne pouvait rien reprocher de répréhensible à quiconque sur le plan pénal; il semble que, comme bon nombre d'experts en immobilier, les responsables de l'époque se soient trompés dans leurs estimations et qu'une action en justice contre eux aurait eu peu de chance d'aboutir sur les plans juridique et économique.

L'OFL veut continuer à soutenir les organismes qui s'occupent de la construction de logements d'utilité publique, dès lors qu'ils ont une chance réelle de survie et remplissent une fonction véritable dans cette activité. Les 140 millions de francs disponibles seront versés en 2000 et 2001 à titre d'avance aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, afin que ceux-ci puissent remplacer des hypothèques cautionnées pour les objets en souffrance.

Il ressort de l'arrêté fédéral relatif à des mesures d'assainissement et de réduction des pertes et des risques de paiement dans le cadre de l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements du 21 septembre 1999 que la Confédération reprend au 31 décembre 2000 tous les prêts remboursables octroyés par les banques en rapport avec l'abaissement de base pour les logements locatifs; jusqu'à présent, les banques ont versé ces avances sur mandat de la Confédération et en vertu de l'obligation qui leur est faite de se substituer au débiteur. La reprise –

prévue à fin 2000 – des avances de l'abaissement de base pour les logements locatifs, soit la somme maximale de 1,4 milliard de francs, sera portée au débit du compte capital. Cette imputation sera inscrite comme créance résultant d'un prêt à l'actif du compte capital de la Confédération et amortie au débit du compte de résultats des années ultérieures.

SAPOMP SA est la société supplétive de la Confédération pour les immeubles ayant fait l'objet de mesures d'encouragement de l'OFL et rencontré des difficultés financières. La Confédération détient un capital-actions de 156 millions de francs dans cette société. La stratégie de SAPOMP SA consiste à reprendre des immeubles en propriété, à les assainir et à les revendre dans les meilleurs délais. Elle s'est fixé à cet égard une limite de cinq ans pour les objets en propriété et de dix ans pour les immeubles locatifs. Le DFE gère SAPOMP SA sur la base d'un mandat de prestations. Si SAPOMP SA est organisée en conformité du droit des sociétés anonymes et opère sur le marché, elle n'en relève pas moins, en définitive, de la responsabilité de la Confédération. La Délégation des finances a chargé le Contrôle fédéral des finances d'examiner la finalité et la rentabilité de SAPOMP SA, notamment sur les plans de l'organisation et du système de contrôle interne.

Par ailleurs, la Délégation des finances est reconnaissante au Conseil fédéral d'avoir révisé le modèle d'encouragement à la propriété et redéfini le rôle de la Confédération dans l'encouragement de la construction de logements. Il restera au Parlement à se prononcer sur les ressources à débiter par l'Etat pour ces tâches.

En dépit de la relance du marché du logement dans les grandes agglomérations, la Confédération demeure exposée à des risques de pertes dans les régions qui sont peu concernées par cette reprise. La Délégation des finances est tenue informée tous les six mois des cas en souffrances et des pertes subies. Le Contrôle fédéral des finances évaluera l'activité de SAPOMP.

4.7.2 Expo.02

La surveillance financière d'Expo.02 a beaucoup sollicité la Délégation des finances durant l'année sous revue. Celle-ci a mené des entretiens avec le chef du DFE ainsi qu'avec le président de l'Association Expo.02. En vertu de l'art. 4 de l'arrêté fédéral du 16 décembre 1999 concernant un crédit additionnel pour l'exposition nationale, la direction de l'Association rend compte tous les trois mois à la Délégation des finances et au Contrôle fédéral des finances de l'avancement des opérations, des adjudications et de la situation financière. Le DFE, en tant que chef de file, est également destinataire de ces rapports trimestriels.

Fondé sur trois projets du Conseil fédéral, le Parlement s'est déclaré disposé à approuver divers crédits d'engagement d'un montant global de 718 millions de francs pour la réalisation de l'Exposition nationale. Si ces crédits ont été approuvés par le législateur, il n'en reste pas moins que c'est au Conseil fédéral et, en premier lieu, au département de tutelle qu'il appartient de superviser l'emploi des crédits dans les projets de la Confédération et de faire respecter, pour les subsides versés à l'Association Expo.02, les principes de la loi sur les subventions et de la gestion budgétaire. L'autorité compétente est tenue notamment de vérifier si le bénéficiaire de l'aide financière exécute ses tâches au sens de la loi et selon les conditions impo-

sées. Au terme d'une discussion avec la Délégation des finances, le DFE est désormais conscient de cette responsabilité, tout en rappelant celle qui incombe au comité directeur de l'Expo en matière de contrôle de gestion et au niveau opérationnel.

Dans son activité de surveillance, la Délégation des finances s'est intéressée notamment à la question de savoir si l'ampleur de la participation des milieux économiques à Expo.02 correspondait aux prévisions. A fin 2000, l'Association Expo.02 chiffrait les promesses de financement à 415 millions de francs. Sur ce montant, toutefois, 166 millions de francs ne représentaient que des lettres d'intentions formelles. Une enveloppe de 80 millions échoit aux projets de la Confédération et des cantons. La direction de l'Association prête à ces lettres d'intention un engagement de fait, les directions des entreprises concernées ayant en effet remis des déclarations d'intention destinées à se concrétiser à travers des études et des réalisations de projets. La participation d'une entreprise à l'élaboration des projets doit donc être assimilée à un engagement ferme. A partir du moment où des sponsors s'associent, avec leurs collaborateurs, au processus de travail d'Expo.02, la direction de celle-ci considère que les entreprises délèguent leur personnel dans l'idée d'obtenir un résultat concret. A la fin 2000, cinq projets d'exposition n'étaient pas encore financés; la direction a alors lancé aux sponsors un ultime appel expirant le 31 mars 2001 en précisant qu'à défaut de promesse de financement d'ici cette date, les projets en question devraient être définitivement abandonnés.

Pour ce qui est de la participation financière de l'économie, l'amélioration de la situation est insignifiante. La Délégation des finances a exigé de l'Expo.02 qu'elle lui remette un calendrier permettant de juger de l'engagement définitif des milieux économiques. Il conviendra de faire le point en permanence des fonds mis à disposition par les sponsors. S'il se révèle impossible de combler le trou de financement, il deviendra urgent de prendre des mesures d'économie.

Les rapports trimestriels de l'Association Expo.02 reflètent la précarité de la situation de trésorerie. L'Association a besoin de toute urgence d'un financement de soudure pour l'année 2001. Des négociations sont en cours avec un consortium de banques. Une première rallonge de 40 millions de francs a donné un répit à l'Association. Il n'empêche que ce financement bancaire à des conditions usuelles constitue une charge supplémentaire pour le budget d'Expo.02. Aussi la Délégation des finances est-elle acquise aux investigations menées par l'administration pour envisager un prêt de la Confédération, à un taux plus avantageux, en lieu et place des crédits bancaires.

Cela étant, la conversion de la garantie de déficit de la Confédération en un prêt suppose un amendement de l'arrêté fédéral du 16 juin 2000 concernant une garantie de déficit en faveur de l'Expo.02. Selon l'art. 2 de cet arrêté, la garantie de déficit de 338 millions de francs ne peut être sollicitée qu'en cas d'excédent avéré des dépenses dans les comptes de l'Association Expo.02. Il convient donc de modifier cet arrêté pour garantir un financement de soudure par la Confédération. Vis-à-vis du Conseil fédéral, la Délégation des finances a tenu un discours clair: elle n'approuvera plus le déblocage de fonds en procédure d'urgence. Dans le cadre du premier supplément ordinaire 2001, le Conseil fédéral peut, certes, demander une solution de financement par la Confédération. Mais une telle procédure implique que les banques se portent garantes de la situation de trésorerie d'Expo.02 jusqu'à l'entrée en vigueur, en juin 2001, de l'arrêté fédéral concernant le premier crédit additionnel.

La Délégation des finances a invité par ailleurs le Conseil fédéral à répondre aux questions soulevées dans la motion 00.3578 «Expo.02. Transparence totale des coûts pour la Confédération», et en particulier à celle de savoir quelles sont les prestations financières fournies par des organes de la Confédération en faveur de l'Expo.02 et quelle valeur il convient d'attribuer aux prestations fournies ou à fournir par l'armée. De surcroît, divers offices fédéraux sont concernés par des crédits injectés dans des projets de la Confédération. Qui plus est, des entreprises faisant partie des 3^e et 4^e cercles de l'administration fédérale décentralisée (La Poste, Swisscom, etc.) apportent des contributions considérables à Expo.02.

La réalisation d'Expo.02 a été décidée par le Conseil fédéral et le Parlement. La Délégation des finances est très attachée à la réussite de l'Expo.02. La dynamique propre à l'évolution de ce projet et les risques qui y restent liés requièrent un contrôle étroit de la part du DFE sur la direction de l'Association. La Délégation des finances exhorte tous les intéressés à respecter les impératifs financiers.

4.7.3 Coût de l'approvisionnement économique du pays

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances s'est préoccupée de la restructuration des réserves obligatoires. La Confédération a garanti des crédits bancaires sur stocks obligatoires pour un montant de 883 millions de francs. A la suite de quatre affaires de faillite entre 1997 et 1999, la Confédération a dû assumer 505 000 francs d'effets destinés à financer ces stocks obligatoires, d'où une perte prévisible d'environ 500 000 francs. Dans son rapport du 4 octobre 1999 sur la politique en matière de réserves obligatoires pour les années 2000 à 2003, le Conseil fédéral chargeait le DFE de poursuivre la réduction quantitative des stocks obligatoires. Les quantités obligatoires de riz, de café, d'essence et de mazout, qui correspondent actuellement à la consommation de six mois en moyenne, devraient être ramenées d'ici à la fin 2003 à la consommation de quatre mois, soit une réduction de quelque 30 %. Divers produits tels que le cacao, le savon et les semences auront disparu complètement des stocks obligatoires avant 2003; d'autres, tels les fourrages, seront supprimés d'ici à 2007. La Délégation des finances salue cette forte réduction quantitative et la suppression de certains produits sur la liste des stocks obligatoires. Ce faisant, les coûts pour l'économie et les consommateurs auront été réduits à un sixième de 1990 à 2002, tombant de 800 à 134 millions de francs.

La baisse considérable des dépenses liées au maintien des réserves obligatoires a conduit également à une réorganisation au sein de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE). Les effectifs de cet office, soit 36 postes, ont été amputés de 10 %. La Délégation des finances a regretté que la réduction massive des tâches ait été accompagnée d'une compression de personnel somme toute modeste. Le DFE et l'OFAE ont fait valoir que, vu l'évolution de la situation en matière de menace, l'office devait se voir assigner un nouvel objectif allant dans le sens d'une garantie d'approvisionnement pour toutes les couches de la population, par le biais de produits d'importation stratégiques. Un maintien des tâches élémentaires de l'OFAE – la Loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (RS 531) a été révisée pour la dernière fois le 24 mars 2000 – n'autoriserait pas un abaissement des effectifs au même rythme que la réduction des réserves obligatoires. La Délégation des finances observe, à l'exemple de l'approvisionnement économique

du pays, qu'une fois stipulées les tâches de la Confédération, celles-ci sont poursuivies alors même que l'environnement a changé.

La Délégation des finances souligne la primauté de l'économie privée dans la constitution de stocks et attend de nouvelles diminutions des réserves obligatoires, assorties d'une réduction correspondante du personnel de l'OFAE. L'approvisionnement économique du pays doit entrer en ligne de compte dans la redéfinition de la protection de la population.

4.7.4 Liquidation de l'Union suisse du commerce de fromage

La Délégation des finances constate que la liquidation de l'ancienne Union suisse du commerce de fromage SA s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes, ce à quoi la situation stable du marché n'est sans doute pas étrangère. Cette opération s'est achevée en majeure partie fin 1999 sur les plans personnel, matériel et financier. Le Conseil fédéral avait décidé le 26 janvier 2000 de rembourser le capital-actions aux actionnaires de l'Union à hauteur de 60 %, soit tout juste 7 millions de francs. Ainsi, la Confédération est devenue actionnaire unique, ce qui lui permet de faire avancer les opérations de liquidation et les litiges en suspens. En procédant à ce remboursement partiel, le Conseil fédéral a pris en considération les réserves émises par la Délégation des finances et le Parlement, qui avaient formulé des critiques sur les activités de l'Union suisse du commerce de fromage SA au cours des dernières années (voir rapport annuel 1998, ch. 4.7.4).

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances s'est consacrée en particulier à des questions en rapport avec la dissolution de l'Union suisse du commerce de fromage. Les comptes de 1999 incluent un crédit de 100 millions de francs destiné à la liquidation. A fin 1999, seuls 28 millions avaient été utilisés. Une somme de 90 millions de francs avait été déposée sur un compte capital de la Confédération à titre de provision pour litiges non réglés (problèmes de droit de douane et de TVA). Cette procédure, qui doit parcourir plusieurs instances, n'arrivera sans doute à son terme que dans trois ans. L'affaire en cours avec l'Italie explique d'ailleurs que l'Union suisse de commerce du fromage ne soit pas radiée du registre du commerce jusqu'à nouvel avis.

Enfin, la Délégation des finances a mené des investigations afin de savoir pourquoi une collaboratrice du dernier gérant avait profité, en 1999, d'une augmentation de salaire tout à fait inhabituelle. Il s'agissait en fait d'une promesse de rente qui lui avait été donnée sans l'accord de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Ces versements de salaire litigieux ont été constatés à l'occasion d'une révision effectuée par le Contrôle fédéral des finances. Informé de l'incident, l'OFAG a obtenu que la personne concernée rembourse une partie de son augmentation de salaire. Hormis cette exception, la Délégation des finances a pu se convaincre du fait que les indemnités de départ et les primes versées aux anciens employés de l'Union s'inscrivaient dans une fourchette raisonnable.

La dissolution de l'Union suisse du commerce de fromage SA a mis fin à une époque de gestion para-étatique du fromage. Ce n'est qu'au terme de la procédure judiciaire en cours en Italie et en Suisse que l'on pourra en tirer un bilan définitif.

4.7.5 Exécution de la loi sur l'aide aux investissements

La loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM; RS 901.1) a été révisée en 1997. L'ancien texte de la LIM péchait par le fait que, souvent, les programmes d'investissement des régions tenaient plus d'un catalogue de revendications des communes et autres initiateurs de projets que d'un véritable outil de gestion au service de la politique régionale. En remaniant la conception même de la LIM en 1997, le législateur a voulu déroger au principe de la pure répartition pour mettre en avant une meilleure efficacité des aides.

Depuis 1975, quelque 6000 prêts représentant un total de 2,5 milliards de francs ont été octroyés au titre de l'aide aux investissements, la plupart sans intérêts. Dans 32 cas, les preneurs ont été dans l'incapacité de rembourser leur dette, d'où une perte de 3,8 millions de francs (1,8 ‰) pour la Confédération; les cantons ont à supporter la moitié des abandons de créance. C'est dans les chemins de fer de montagne et dans les installations sportives qu'ont été enregistrées les pertes les plus importantes. Même depuis la révision de 1997, il n'est pas foncièrement exclu d'accorder de tels prêts à ce genre d'établissements – clubs de golf, par exemple – dès lors que ceux-ci satisfont à des conditions objectives d'accès public. Il leur incombe néanmoins, et c'est nouveau, d'apporter la preuve que les installations en question améliorent les conditions de concurrence dans le secteur du tourisme et valorisent la qualité de vie de la région.

La Délégation des finances fera, en 2001, une visite de contrôle au seco pour examiner la liste des souscripteurs de prêts d'aide aux investissements en souffrance.

4.8 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

4.8.1 Visite de contrôle auprès de l'Office fédéral des routes

Le 21 août 2000, la section 2 de la Délégation des finances a procédé à une visite de contrôle auprès de l'Office fédéral des routes (OFROU). Avec son budget de quelque 2,8 milliards de francs, soit 6 % environ du budget de la Confédération, l'OFROU est l'un des plus grands offices de l'Administration fédérale.

La section 2 a demandé des informations au sujet de la fusion de 1998 entre l'ex-Office fédéral des routes et la Division principale de la circulation routière. Elle a relevé en particulier l'insatisfaction qui ressort de plusieurs enquêtes effectuées auprès du personnel, notamment en ce qui concerne l'ambiance de travail. Vu le poids

financier de l'OFROU, la section 2 estime que les facteurs «intangibles» tels que l'ambiance de travail ne doivent pas être négligés. La Délégation des finances constate toutefois que la direction de l'office est consciente de ces problèmes et qu'elle a pris des mesures.

La nouvelle péréquation financière (NPF) a également été abordée lors de cette visite de contrôle. La Délégation des finances encourage explicitement l'OFROU à poursuivre sur la voie de la dissociation dans le secteur de la construction de routes.

La Délégation des finances suit de près le dossier de l'*Inventaire des voies de communication historiques de Suisse (IVS)* depuis la publication, en novembre 1998, du rapport de la CDF qui faisait état de dépassements massifs du budget et des délais impartis dans le cadre de ce projet alors intégré au sein de l'OFEFT (voir ch. 4.7.6 du rapport annuel 1999).

En février 1999, le chef du département avait décidé de subordonner le projet IVS à l'OFROU à compter du 1^{er} janvier 2000. Compte tenu des objectifs fixés par le chef du DETEC, il paraissait *a priori* nécessaire d'établir de nouvelles bases contractuelles entre la Confédération et l'Institut de géographie de l'Université de Berne. Différents problèmes ont conduit l'OFROU à demander une analyse externe du projet. Suite à cette analyse, conduite par PricewaterhouseCoopers, l'OFROU a décidé de renoncer à conclure un contrat entièrement nouveau, impliquant un changement de système, après 17 années d'activités et trois ans avant l'achèvement du projet. En revanche, il a pris le parti d'intensifier le suivi du projet par des mesures de contrôle de gestion. L'OFROU est convaincu que le projet pourra être bouclé en 2003 sans dépassement du budget alloué en 1993 (7,5 millions de francs).

La gestion des projets au sein de l'OFROU a constitué l'un des sujets essentiels de la visite de contrôle. La Délégation des finances a pu constater que cet office dispose de bases et de normes efficaces en la matière. D'une manière générale, la section 2 a conclu qu'à l'avenir, l'OFROU doit tendre de plus en plus vers une sorte de «super-vision». A terme, il ne devrait plus envoyer ses propres employés pour la réception des ponts par exemple, mais veiller, par le biais de la gestion des projets, à ce que les conditions soient remplies pour que du personnel décentralisé puisse procéder à la réception de tels ouvrages, tout en garantissant la bonne exécution et l'efficacité de la procédure.

La Délégation des finances a également contrôlé le *Fonds de prévention routière*, qui est soumis à la surveillance immédiate du Conseil fédéral. Le fonds est alimenté par les contributions financières à la prévention des accidents, fixées par la loi, qui s'élèvent à 0,75 % de la prime nette de l'assurance responsabilité civile des véhicules à moteur. Ces contributions sont prélevées par les assureurs qui les reversent au fonds. Les ressources annuelles du fonds, qui se montent actuellement à quelque 15 millions de francs, servent à promouvoir une centaine de projets. Lors de sa visite de contrôle, la section 2 a posé différentes questions ayant trait à la surveillance, au contrôle des résultats, au degré d'indépendance du fonds, à sa politique et à la détermination des priorités.

Quant à la suite du projet *Inventaire des voies de communication historiques de Suisse*, la Délégation des finances exige un contrôle de gestion strict. Elle a en outre demandé au Contrôle fédéral des finances de l'informer sur l'état du projet à la fin de l'année et décidé d'assurer un suivi de ce projet jusqu'à son achèvement.

Globalement, la Délégation des finances approuve les objectifs visés par le *Fonds de prévention routière*. Elle se demande toutefois s'il s'agit de l'instrument le plus approprié et prie le Conseil fédéral de prendre position sur la fonction et la pertinence du fonds. Elle s'intéressera à nouveau au Fonds de prévention routière en 2001.

4.8.2 Surveillance de RAIL 2000, première étape

Dans le cadre de l'examen courant et de la surveillance permanente des finances de la Confédération, la Délégation des finances assume également la haute surveillance des projets d'infrastructure et des projets spéciaux dans le domaine des transports publics. Pour le projet RAIL 2000, 1^{re} étape, elle examine plus particulièrement les questions financières sous l'angle de la rentabilité, alors que les commissions de gestion s'occupent du respect des délais ainsi que des aspects juridiques et organisationnels du projet.

Pendant l'exercice sous revue, la Délégation des finances s'est focalisée sur la question de savoir pourquoi les coûts définitifs seront vraisemblablement plus bas que prévu. Elle a pris bonne note du fait que la Commission de gestion du Conseil des Etats s'était déjà consacrée aux sous-projets présentant des problèmes de délais et à la conception du contrôle de gestion relatif à RAIL 2000 de l'Office fédéral des transports.

Comme cela avait déjà été indiqué dans le dernier rapport d'activité (voir apport annuel 1999, ch. 4.8.3), selon les prévisions des CFF SA les coûts définitifs de RAIL 2000, 1^{re} étape, devraient être inférieurs de 1,5 milliard de francs environ au crédit d'engagement approuvé de 7,4 milliards de francs (état du projet et niveau des prix 1993, créances de tiers non comprises), soit une économie de 20 % environ.

Cette évolution réjouissante des coûts du projet (sans tenir compte du renchérissement) est due principalement aux éléments suivants:

Tableau 7

Motifs de la réduction des coûts	Montant *
Correction due au passage de l'impôt sur le chiffre d'affaires (Icha) à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	- 300
Renonciation à de grands projets (extension de tronçons)	- 410
Saut-de-mouton Est/Nord à Olten	-150
Voie à Gexi	-140
Hürlistein	- 60
Extension partielle de la gare de Berne	- 60
Réserve dans les postes collectifs des projets de réseau	- 390
Introduction de la technique de pendulation	- 95
Adaptations des profils	- 11
Intégration du trafic régional	-101
Alimentation en électricité	- 89
Optimisation de la cadence des trains	- 83
Communication et gestion	- 11
Solde des adaptations de projets, optimisations de coûts et gains lors des adjudications	- 400
pour les grands projets	-293
pour les autres projets	-107
Total des réductions (projection)	-1500

* état en juin 2000, en millions de francs (chiffres arrondis)

La Délégation des finances constate avec satisfaction que, de l'avis de l'Office fédéral des transports, le nouvel objectif de coût de 5,9 milliards de francs pourra être respecté selon toute vraisemblance. Par ailleurs, l'inflation ayant eu une incidence négligeable depuis l'octroi du crédit d'engagement pour la première étape (niveau des prix 1993), les coûts définitifs prévus ne divergent que faiblement des données tenant compte du renchérissement.

Si le coût du projet doit effectivement être inférieur au montant devisé, il est légitime de se demander comment utiliser la différence. A plusieurs reprises déjà, la Délégation des finances a insisté pour que la réduction des coûts découlant des adjudications ne soient pas prétexte à des réalisations supplémentaires. Ces économies doivent impérativement servir à réduire les coûts globaux. Un crédit approuvé doit être considéré comme un plafond à ne pas dépasser, et non pas comme un montant à dépenser à tout prix.

En termes de rentabilité, la situation n'a pas changé par rapport aux prises de position exposées par la Délégation des finances dans son dernier rapport d'activité. Même si la rentabilité s'est améliorée, comparée aux évaluations précédentes, en

termes absolus, le résultat demeure négatif. Les CFF SA procèdent régulièrement à de nouveaux calculs de rentabilité en se fondant sur les «business plan» les plus récents.

La Délégation des finances continuera à veiller à ce que les réductions de coûts servent non pas à des réalisations supplémentaires, mais à réduire le coût global du projet.

4.8.3 Couloir de ferroutage Lötschberg–Simplon

En parallèle aux examens courants et à la surveillance permanente des finances de la Confédération, la Délégation des finances assume également la haute surveillance permanente de plusieurs projets d'infrastructure spéciaux dans le domaine des transports publics (voir rapport annuel 1998, ch. 4.8.1). Compte tenu de l'objectif politique on ne peut plus clair de transférer de la route au rail une part croissante du trafic de marchandises traversant les Alpes au cours des prochaines années, la Délégation des finances a voulu savoir pourquoi l'achèvement du couloir ferroutier de Weil am Rhein (D) à Novare (I), via Bâle, le Lötschberg, le Simplon et Iselle est sans cesse retardé. Alors que la mise en service était prévue pour le 1^{er} janvier 2000 à l'origine, l'exploitation n'avait toujours pas commencé à la fin de la période examinée.

Se fondant sur les rapports semestriels ordinaires de l'Office fédéral des transports (OFT) relatifs à l'avancement du projet, la Délégation des finances constate avec satisfaction que, côté suisse, tous les travaux nécessaires à l'entrée en fonction du couloir ferroutier ont été achevés dans les délais et que, dans certains cas, l'enveloppe budgétaire n'a pas été entièrement utilisée, loin s'en faut. Ainsi, les coûts définitifs estimés des infrastructures s'élèvent à quelque 200 millions de francs dont 160 millions sur des tronçons de BLS SA et 40 millions sur des tronçons des CFF SA.

Compte tenu du fait que la société d'exploitation a déjà été désignée par l'OFT, que les investissements liés aux infrastructures consentis sont actuellement improductifs et que l'échéance de la mise en service n'est pas encore clairement définie, la Délégation des finances a exigé du chef du DETEC qu'il prenne position sur les efforts entrepris par la Confédération pour que le couloir ferroutier puisse entrer en fonction le plus rapidement possible. Le département a fait état de ses interventions au sein du Comité des transports terrestres UE-Suisse, ainsi que des contacts réguliers entre un groupe de travail suisse et les responsables italiens sur place.

La Délégation des finances a décidé de se rendre compte de la situation de visu afin de comprendre les raisons des retards. Elle s'est donc rendue sur les sites les plus critiques du couloir ferroutier qui se situent du côté italien: le pont Boldrini et le tunnel hélicoïdal de Varzo, entre Domodossola et Iselle. D'une part, les travaux ont pu démarrer rapidement suite à l'approbation par le peuple suisse du financement des projets de transports publics (FTP) et la résolution, en Italie, de diverses questions relatives au financement des infrastructures. D'autre part, les procédures d'opposition, la situation hydro-géologique particulière et l'obligation de garantir le trafic des passagers sur cette ligne, sans parler des intempéries catastrophiques de l'automne 2000, sont autant de facteurs qui ont ralenti l'avancement du projet. Pour toutes ces raisons, la date de mise en service du couloir ferroutier a encore dû être

retardée plusieurs fois depuis la visite de la Délégation des finances. Elle est maintenant prévue pour le milieu de 2001.

Lors d'un entretien qu'elle a eu avec des représentants de l'OFT et des Chemins de fer italiens (FS), la Délégation des finances a répété avec insistance à quel point il est important que ces travaux de construction et d'assainissement puissent être achevés le plus rapidement possible.

Eu égard à l'exploitation future du couloir ferroutier, la Délégation des finances s'est informée, lors d'une réunion avec des délégués de l'OFT (commettant), de BLS SA et des CFF SA (membres de la société d'exploitation), sur l'octroi des crédits, les opportunités commerciales ainsi que la stratégie de tarification. Elle a ainsi pris bonne note du fait que la Confédération n'autorisera plus aucun projet d'infrastructure, vu les risques du marché, jusqu'à ce que le couloir ait fait ses preuves. Ce dernier n'atteindra en effet la capacité visée de 100 000 camions par an que lorsque les travaux de construction seront finis côté italien et que la deuxième voie entre le milieu du tunnel du Simplon et Gallarate sera terminée. L'achèvement, en 2006, de l'axe du Lötschberg dans le cadre des nouvelles transversales alpines (NLFA) permettra d'atteindre la capacité nécessaire pour faire face à l'augmentation du trafic à plus de 200 000 camions par an.

La Délégation des finances estime que le couloir ferroutier pourra être mis en service au cours de l'été 2001, et qu'ainsi les investissements consentis pourront enfin porter leurs fruits.

4.8.4 Demandes relevant du secteur des transports soumises à l'autorité de surveillance

Rapports entre demande et dénonciation à l'autorité de surveillance

Tout citoyen peut adresser une demande aux commissions de contrôle du Parlement afin d'attirer leur attention sur d'éventuelles insuffisances dans la gestion générale ou financière de l'administration. En vertu de l'art. 45 du règlement du Conseil national du 22 juin 1990 (RS 171.13) et de l'art. 37, al. 1, du règlement du Conseil des Etats du 24 septembre 1986 (RS 171.14) ces demandes peuvent être traitées directement par les commissions de contrôle.

La demande se distingue fondamentalement de la dénonciation à l'autorité de surveillance, laquelle est adressée à un office, un département ou au Conseil fédéral. Selon l'art. 71 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021) chacun peut dénoncer en tout temps, à l'autorité de surveillance, les faits qui appellent dans l'intérêt public une intervention d'office contre une autorité.

Selon le droit en vigueur, la demande adressée à l'autorité de surveillance ne constitue pas un moyen de recours formel et ne donne pas droit à une réponse. Etant donné qu'il n'existe pas de règles de procédure fixes, les commissions de contrôle ont développé leur propre pratique. Les demandes adressées directement aux commissions de contrôle sont traitées par les commissions des finances lorsque les aspects financiers sont prépondérants. Si, pour répondre à une demande, des éclaircissements particuliers s'avèrent nécessaires, celle-ci est transmise à la Délégation des

finances qui l'examine et y répond directement et définitivement, le cas échéant avec le concours du Contrôle fédéral des finances. Concernant les demande ayant surtout trait à la gestion générale, les commissions de gestion adoptent une procédure similaire avec l'aide des sous-commissions compétentes. L'attribution et le traitement des demandes entre les organes chargés de la haute surveillance fait l'objet d'une coordination à intervalles réguliers.

Pendant la période sous revue, la Délégation des finances s'est notamment penchée sur deux requêtes concernant le trafic ferroviaire et routier.

Demande concernant le tracé de la route nationale A9

Mi-juillet, une dénonciation concernant le tracé de la route nationale A9 dans le secteur du contournement de Viège a été déposée auprès du DETEC. Cette dénonciation ayant été rejetée, le dénonciateur s'est adressé simultanément à la Délégation des finances et au Contrôle fédéral des finances (CDF). Ces deux organes ont décidé de demander une prise de position à l'office fédéral concerné. Ce dernier a transmis le mandat à l'Office fédéral de la justice, Division des recours, compétent en la matière puisque d'autres procédures étaient déjà en cours auprès de cette unité administrative au sujet du tracé de la route nationale A9. Arguant d'économies considérables, le dénonciateur s'est à nouveau adressé à la Délégation des finances, demandant l'intervention d'un expert indépendant chargé d'étayer ses reproches quant au fond.

La Délégation des finances a répondu fermement qu'en tant qu'organe parlementaire de haute surveillance, il n'était pas question qu'elle intervienne dans une procédure juridique en cours. Ce d'autant que la réponse à une dénonciation à l'autorité de surveillance est du ressort du Conseil fédéral, tant sur le plan formel que sur le fond. Ensuite de quoi le plaignant a toujours la possibilité d'adresser une pétition au Parlement.

Demande concernant la mauvaise gestion financière des CFF SA

Fin 1999, un ancien employé des CFF SA avait reproché de graves manquements aux CFF SA et en avait fait part à la presse et aux commissions de gestion. Ces dernières ont transmis la demande à la Délégation des finances vu son caractère essentiellement financier.

Le demandeur reprochait aux CFF SA d'avoir dissimulé des dépassements budgétaires considérables de près de 19,8 millions de francs dans le cadre du projet «Navettisation des trains de voyageurs» au moyen de fausses répartitions comptables.

Vu la gravité des faits reprochés, la Délégation des finances a chargé le Contrôle fédéral des finances de procéder à un examen détaillé sur place. Auparavant le président de la direction des CFF avait déjà prié le CDF de vérifier si, en l'espèce, l'organe de révision interne des CFF avait rempli sa mission de contrôle.

En fin de compte, la Délégation des finances a pu établir, sur la base de sa propre évaluation et de celle du CDF, que les contrôles effectués par la révision interne des CFF étaient corrects et ne présentaient aucun manquement. Au niveau de la direction du projet, les points faibles relevés avaient trait notamment au contrôle de gestion et au système de rapports, qui auraient dû être mieux définis dès le départ. L'attribution définitive de certains éléments du projet aux comptes d'entretien ou d'investissement est intervenue trop tardivement. La transparence de l'ensemble du projet a

souffert des nombreux transferts d'écritures à charge de l'entretien. Le fait que certains éléments du projet ne figurent pas dans la comptabilité du projet est également critiquable.

La Délégation des finances a évalué tous les éléments en sa possession et a conclu que, compte tenu de l'utilité pour l'ensemble du projet et des coûts qui auraient résulté d'un retard dans le calendrier, les lacunes constatées ne dépassaient pas les limites du tolérable. Ainsi, elle n'a pas donné suite aux accusations de dilapidation des deniers publics et de mauvaise gestion.

En raison d'un autre courrier, la Délégation des finances, aidée par le CDF, a procédé à une nouvelle analyse complète des reproches, nouveaux et anciens, formulés par l'ex-employé des CFF. Elle a constaté que – excepté les manquements déjà relevés – les nouveaux reproches étaient également infondés, étant donné que le requérant n'apportait aucun nouvel élément à l'appui.

4.9 Etablissements et entreprises de la Confédération

4.9.1 Responsabilité des représentants de la Confédération dans les Conseils d'administration de sociétés anonymes

La Délégation des finances suit, depuis 1996, les participations étrangères des anciennes entreprises des PTT. En 1998 le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a signalé à la Commission des finances du Conseil national la différence exacte entre la valeur d'acquisition et la valeur comptable des participations (voir rapport d'activité 1998, ch. 4.9.4.3). A la suite de quoi, le Conseil fédéral a été invité à prendre position notamment sur la question de la responsabilité des représentants de la Confédération dans les conseils d'administration. Au printemps 2000, le Conseil fédéral a fait part à la Délégation des finances et à la Commission des finances du Conseil national des enseignements tirés et des conclusions qui s'imposent.

S'agissant de la limitation de la responsabilité civile de droit public, le Conseil fédéral a examiné la question de savoir si le droit actuel connaît encore des restrictions qui ne se justifient plus. La conclusion s'avère positive pour les représentants de l'Etat visés par l'art. 762 du code des obligations, de même que pour les organes de direction de La Poste. Il a en outre décelé un besoin d'éclaircissements pour les représentants de La Poste et des CFF siégeant dans les conseils d'administration de filiales.

La Délégation des finances avait pour sa part déjà signalé que les accords passés autrefois avec la Confédération étaient par trop généreux. Dans le cadre d'une loi portée sur une trop grande générosité en matière de responsabilité civile, cette question a été sous-estimée. Au bout du compte, les divers mandats mixtes présentant des caractéristiques de droit public ont contribué à tendre la situation.

La Délégation des finances approuve les mesures décidées par le Conseil fédéral en vue de pallier à ces faiblesses:

Le droit des délégués aux termes de l'art. 762 du code des obligations doit être à l'avenir appliqué de manière restrictive. L'engagement des représentants de l'Etat doit se concentrer sur les entreprises d'importance stratégique. Sur ce point, il y a lieu de s'assurer que ces représentants sont étroitement accompagnés par le dépar-

tement compétent et que l'échange d'informations est optimal. En outre, la relation entre la Confédération et le représentant de l'Etat doit être, en termes de responsabilité, fixée contractuellement.

Parallèlement, une révision des dispositions légales relatives à la responsabilité est introduite. L'objectif de cette révision est d'introduire dans le droit des obligations des dispositions relatives à la responsabilité civile des organes de direction des entreprises publiques, y compris de leurs filiales, et des représentants de l'Etat visés par l'art. 762 du code des obligations. Le Conseil fédéral entend vérifier en même temps si les garanties de déficit existantes – surtout s'agissant de La Poste et des CFF SA – sont encore d'actualité.

La Délégation des finances salue les mesures prévues par le Conseil fédéral. Elle l'invite par la même occasion à assumer ses responsabilités et à imposer sa volonté rapidement et de manière étendue.

5 Conclusion

Les phénomènes de la globalisation et de la dérégulation se sont accélérés au cours des dernières années. Ils ne vont pas sans influencer la conception et le rôle de l'administration ainsi que le statut de ses agents. La nouvelle Loi sur le personnel de la Confédération a été approuvée par le peuple. Elle va entrer en vigueur prochainement. Les grandes régies ont été privatisées au sens formel du terme. Des unités administratives obéissent désormais au principe du mandat de prestations et de l'enveloppe budgétaire. Dans un avenir pas très lointain, la Confédération devra se doter d'un nouveau modèle comptable, plus proche de celui en vigueur dans l'économie privée. Enfin, le retour des finances fédérales à l'équilibre risque d'entraîner un relâchement dans la discipline budgétaire.

Dans ce contexte, des tendances centrifuges se manifestent au sein de l'administration, qui cherchent à libérer celle-ci de la haute surveillance parlementaire et politique. C'est pourquoi la Délégation se doit de rappeler le principe fondamental selon lequel l'utilisation des fonds publics alimentés par les contribuables doit pouvoir être vérifiée par le Parlement qui représente ces contribuables.

Par ailleurs, la variété et la complexité grandissantes des tâches de l'administration posent des exigences nouvelles à l'exercice de la haute surveillance. Les méthodes et les critères de contrôle changent. Aux contrôles de régularité et de légalité des dépenses, se sont ajoutés les contrôles d'efficacité et de rendement. Dès lors, les Commissions et la Délégation des finances doivent continuer à réorienter leur activité de contrôle.

Le présent rapport mentionne essentiellement des dossiers prêtant le flanc à la critique. Il ne fait pas état, ou trop peu, du grand nombre d'affaires que la Délégation des finances a pu juger positivement. Qu'il soit permis à celle-ci de réparer cet oubli en adressant au Conseil fédéral et à l'administration de la Confédération ses remerciements pour leur bonne gestion financière et pour l'emploi, dans l'ensemble efficace et ménager, des ressources publiques.

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

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance invalidité
ALCO	Asset and Liability Management Comitee
ALM	Asset and Liability Management
APG	Assurance perte de gains
AVS	Assurance vieillesse et survivants
CC	Cour des comptes
CC	Centrale de compensation
CCF	Contrôle administratif du Conseil fédéral
CdF	Commission des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commission de gestion
CFA	Caisse fédérale d'assurance
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFP	Caisse fédérale de pensions
ChF	Chancellerie fédérale
CIC	Conférence informatique de la Confédération
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIP	Commission des institutions politiques
COCO	Commission de coordination
COPIUR	Coordinations de publications électroniques des données juridiques
CPO	Centre des Publications officielles
DCAF	Centre de contrôle démocratique des forces armées
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DIPRA	Division Presse et Radio

DMF	Département militaire fédéral
DNS	Don national pour nos soldats et leurs familles
EPF	Ecole polytechnique fédérale
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
FTP	Financement des projets de transports publics
FS	Chemins de fer italiens
GCSI	Groupe de coordination Société de l'Information
GCSP	Centre de politique de sécurité – Genève
GICHD	Centre international de déminage humanitaire – Genève
GMEB	Gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires
IFAC-PSC	International Federation of Accountants – Public Sector Committee
IVS	Inventaire des voies de communication historiques de Suisse
LCAP	Loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements
LFC	Loi sur les finances de la Confédération
LIM	Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LREC	Loi sur les rapports entre les conseils
MThB	Mittelthurgaubahn
NLFA	Nouvelles transversales ferroviaires alpines
NPA	Nouvelle Plate-forme Etranger
NPF	Nouvelle péréquation financière
NTIC	Nouvelles technologies d'information et de communication
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEFT	Office fédéral des exploitations des Forces terrestres
OFC	Ordonnance sur les finances de la Confédération
OFAP	Office fédéral des assurances privées
OFL	Office fédéral du logement
OFPER	Office fédéral du personnel
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OIAF	Ordonnance sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale

OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
OPRA	Ordonnance régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipé des agents soumis à des rapports de service particuliers
ORP	Offices régionaux de placement
OSEC	Office suisse d'expansion commerciale
PME	Petites et moyennes entreprises
RPC	Recommandations pour la présentation des comptes
ProjEff	Projet d'efficacité
RS	Recueil systématique
SSA	Service social de l'armée
SG	Secrétariat général
StF	Statut des fonctionnaires
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
TPI	Tribunal pénal international
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UNIGE	Université de Genève
UNIL	Université de Lausanne
USIC	Unité de stratégie informatique de la Confédération
USIS	Réexamen du système de sûreté intérieure de la Suisse

Table des matières

1 Mandat et organisation	1936
1.1 Tâches et compétences	1936
1.2 Composition de la Délégation des finances durant l'exercice	1936
1.2.1 Composition en 2000	1937
1.3 Séances et aperçu des affaires traitées	1937
1.4 Visite auprès de la Cour des comptes d'Espagne	1938
2 Questions fondamentales et thèmes interdisciplinaires	1939
2.1 Prise de position sur la loi sur le Parlement	1939
2.2 Coordination des commissions de contrôle	1940
2.3 Nouveau modèle de comptes de la Confédération	1941
3 Personnel et crédits	1942
3.1 Personnel	1942
3.1.1 Rémunération	1942
3.1.2 Nouvelle loi sur le personnel de la Confédération	1943
3.1.3 Retraite anticipée des agents soumis à des rapports de service particuliers	1944
3.2 Aperçu des crédits urgents approuvés	1945
3.2.1 Critères d'examen des demandes de crédits urgents	1945
3.2.2 Demandes de crédits supplémentaires et additionnels rejetées	1946
4 Principaux contrôles effectués dans les départements	1948
4.1 Autorités et Tribunaux	1948
4.1.1 Visite de contrôle auprès de la Chancellerie fédérale	1948
4.1.2 Société de l'information en Suisse	1950
4.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)	1951
4.2.1 Visite de contrôle auprès du Secrétariat général du DFAE	1951
4.2.2 «Présence Suisse»	1953
4.2.3 Pertes de la DDC en Bosnie-Herzégovine	1954
4.3 Département fédéral de l'intérieur	1955
4.3.1 Visite de contrôle auprès du Conseil des écoles polytechniques fédérales	1955
4.3.2 Recensement de la population 2000	1958
4.3.3 Office fédéral de la statistique	1961
4.3.4 Inventaire des collections d'art de la Confédération	1961
4.3.5 Coopération entre les hautes écoles de l'Arc lémanique (projet Arc lémanique)	1962
4.4 Département fédéral de justice et police	1964
4.4.1 Visite de contrôle auprès de l'Office fédéral des assurances privées	1964
4.4.2 Plan «Projet d'efficacité»	1965
4.4.3 Fourniture de sûretés par les demandeurs d'asile	1966
4.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	1967
4.5.1 Visite de contrôle auprès du Secrétariat général du DDPS	1967
4.5.2 Promotions d'officiers généraux	1968
	1997

4.5.3	Organe de direction pour la sécurité	1969
4.5.4	Fonds sociaux de l'armée	1970
4.6	Département fédéral des finances	1971
4.6.1	Visite de contrôle auprès du secrétariat général du Département fédéral des finances	1971
4.6.2	Evaluation des actifs de la Confédération	1973
4.6.3	Politique de placements du fonds de compensation AVS	1974
4.6.4	Stratégie de placement de la Caisse fédérale de pensions (CFP)	1976
4.6.5	Politique de trésorerie et management des risques	1977
4.7	Département fédéral de l'économie	1978
4.7.1	Visite de contrôle à l'Office fédéral du logement	1978
4.7.2	Expo.02	1980
4.7.3	Coût de l'approvisionnement économique du pays	1982
4.7.4	Liquidation de l'Union suisse du commerce de fromage	1983
4.7.5	Exécution de la loi sur l'aide aux investissements	1984
4.8	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	1984
4.8.1	Visite de contrôle auprès de l'Office fédéral des routes	1984
4.8.2	Surveillance de RAIL 2000, première étape	1986
4.8.3	Couloir de feroutage Lötschberg–Simplon	1988
4.8.4	Demandes relevant du secteur des transports soumises à l'autorité de surveillance	1989
4.9	Etablissements et entreprises de la Confédération	1991
4.9.1	Responsabilité des représentants de la Confédération dans les Conseils d'administration de sociétés anonymes	1991
	5 Conclusion	1992
	Liste des abréviations	1992