

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 2002

du 26 février 2003

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 (CDF) fait annuellement à la Délégation des finances et au Conseil fédéral un rapport, dans lequel il précise l'étendue et les priorités de son activité de révision, ses constatations et ses avis les plus importants ainsi que les révisions en suspens avec les motifs d'éventuels retards. Le rapport du Contrôle fédéral des finances est publié en même temps, mais indépendamment de celui de la Délégation des finances.

Nous vous donnons un aperçu des principales affaires traitées en 2002.

26 février 2003

Au nom de la Délégation des finances
des Chambres fédérales:

Le président, Urs Hofmann, conseiller national
Le vice-président, Hans Lauri, député au Conseil des Etats

Rapport

1 Haute surveillance sur les finances fédérales en situation critique

Au cours de l'année sous revue, les recettes de la Confédération ont régulièrement dû être revues à la baisse en raison de la faiblesse de la croissance économique. Cette évolution des finances fédérales est préoccupante et a influencé les arrêtés du Conseil fédéral relatifs au budget 2003 et au plan financier 2004–2006. Le 30 octobre 2002, le Conseil fédéral a dû remanier le budget qu'il avait approuvé un mois plus tôt et proposer au Parlement des coupes budgétaires supplémentaires touchant tous les départements pour un montant de 360 millions de francs. Pour pouvoir réaliser ces économies à court terme, il a également fallu recourir au blocage général des crédits adopté en procédure législative d'urgence par les Chambres fédérales lors de la session d'hiver 2002. La Délégation des finances s'est régulièrement informée de l'état de la situation auprès du chef du DFF. Elle a souligné qu'elle attendait du Conseil fédéral qu'il prenne les mesures adéquates dans le cadre donné par le frein à l'endettement pour maintenir l'équilibre des finances fédérales.

Au cours de la session d'automne 2002 des Chambres fédérales, plusieurs interventions parlementaires relatives à la mise en œuvre du frein à l'endettement et au plan financier du Conseil fédéral ont été déposées. Là-dessus, le Conseil fédéral a promis de présenter un plan financier conforme au frein à l'endettement avant la session d'été 2003. L'examen des tâches de la Confédération et la planification des tâches susceptibles d'être abandonnées permet de fixer la marge de manœuvre en matière de nouvelles tâches et de tâches prioritaires. Le programme d'allègement est la partie cruciale de la stratégie d'assainissement des finances. Jusqu'en 2006, les allègements générés par ce programme doivent atteindre environ 3,5 milliards de francs. La Délégation des finances est bien consciente du fait que la politique financière est avant tout du ressort des commissions des finances qui doivent veiller à l'équilibre des finances fédérales au moyen du budget, du plan financier et d'éventuels programmes d'allègements. Les commissions législatives sont toutefois aussi sollicitées puisque la politique financière et les politiques sectorielles s'influencent mutuellement. En grande partie, les objets entraînant d'importantes répercussions financières sont en effet traités par les commissions législatives. Lorsqu'elles traitent les affaires courantes, celles-ci doivent être en mesure de tenir compte des finances fédérales de manière accrue. À moins qu'elles ne soient impératives et urgentes, toutes les dépenses et toutes les renonciations à une recette qui ne sont pas comprises dans le plan financier doivent être évitées.

Dans un tel contexte financier, les tâches de la Délégation des finances en matière de surveillance de la gestion financière ont été particulièrement exigeantes au cours de l'exercice sous revue. Elle a dû intervenir auprès de l'administration sur des points importants en insistant sur le fait qu'il était hors de question d'effectuer des paiements à la charge de la caisse fédérale en l'absence de bases légales incontestables. Les dépenses et les recettes publiques doivent être présentées de manière transparente et doivent respecter les dispositions de la législation financière. Pour la Délégation des finances, la prévision cas par cas des effets préjudiciables possibles et des coûts engendrés constitue un défi permanent.

La Délégation des finances estime que ses exigences en matière de transparence sur les engagements de la Confédération envers les caisses de pensions sont pressantes. À ce sujet, la délégation renvoie en particulier aux ch. 4.1 et 4.2 du présent rapport. Au cours de l'année sous revue, elle s'est en particulier penchée sur l'utilisation parcimonieuse des crédits alloués par le Parlement dans trois domaines. À ce sujet, la délégation renvoie aux explications relatives à ces priorités, soit Expo.02 (ch. 4.3), l'utilisation des crédits alloués pour le maintien de l'exploitation du service aérien (ch. 4.4) ainsi que le projet informatique NOVE-IT (ch. 4.5). En ce qui concerne les crédits (ch. 5.2), la Délégation des finances rend compte des demandes de crédits urgents en 2002. Contrairement à l'exercice précédent, il s'agissait dans la plupart des cas, d'objets pour lesquels des crédits d'engagements avaient déjà été votés par le Parlement et non pas de décisions de principe en procédure d'urgence comme cela a été le cas pour Swissair. En outre, il ressort du chap. 6 que la Délégation des finances a également traité un nombre important d'affaires qui n'ont pas fait les grands titres de l'actualité mais qui ont assuré la permanence dans l'exercice de la haute surveillance envers l'administration.

Au vu de la situation financière actuelle de la Confédération, la Délégation des finances considère que l'exercice de la haute surveillance sur les finances fédérales constitue un défi particulièrement important. Elle insiste plus que jamais pour que les prestations payées par le contribuable soient produites de manière économique et qu'elles soient efficaces.

2 Mandat et organisation

2.1 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 de l'administration fédérale.

2.2 Composition de la Délégation, changements en cours d'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 assure la présidence à tour de rôle pendant un an.

Décès en fonction du Président de la Délégation des finances

L'exercice a été marqué par un événement tragique, puisque le 11 juin 2002, Monsieur Rico Wenger, Président de la Délégation des finances, est décédé des suites d'une grave maladie. Il était né le 2 septembre 1944, à Stein am Rhein, ville dans laquelle il était domicilié et dont il était bourgeois.

Ses qualités l'ont d'emblée fait reconnaître comme un homme politique de premier plan dans le canton de Schaffhouse, auquel il était profondément attaché. Il a appartenu au Grand Conseil de 1981 à 1996 et en a été le président en 1993. Il a également été président de la Commune de Stein am Rhein dès 1989. Membre de l'Union démocratique du centre, il en a été le président cantonal de 1988 à 1997.

Elu par le peuple du canton de Schaffhouse à la Chambre haute, le 24 octobre 1999, Rico Wenger a fait son entrée à la Commission des finances du Conseil des Etats et a été désigné par ses pairs comme membre de la Délégation des finances en décembre de la même année. À fin décembre 2001, la Délégation des finances l'a choisi comme Président pour l'année 2002. Il était également membre de la Commission de la politique de sécurité, de la Commission des affaires juridiques et de la Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE.

Rico Wenger était un homme de conviction. Il savait défendre son point de vue avec constance et passion mais dans le respect le plus grand de ses adversaires et en se montrant toujours d'une parfaite correction. La Délégation des finances a été tout d'abord choquée par le départ soudain de son président puis profondément attristée par son absence. En Rico Wenger, les membres de la Délégation des finances ont perdu un collègue qu'ils ont pu apprécier et estimer et un homme qui avait su leur manifester son amitié.

Monsieur Pierre Paupe, député au Conseil des Etats, a été désigné pour remplacer Rico Wenger à la tête de la Délégation des finances, cependant que, sur proposition de l'Union démocratique du centre, la Commission des finances du Conseil des Etats a élu Monsieur Hans Lauri, député au Conseil des Etats, comme nouveau membre de la Délégation des finances.

Composition de la Délégation des finances

Compte tenu des changements intervenus au cours de l'exercice, la composition de la Délégation des finances a été la suivante:

<i>Président</i>	<i>Vice-président</i>
Rico E. Wenger †, député au Conseil des Etats	Urs Hofmann, conseiller national
Pierre Paupe, député au Conseil des Etats (à partir du 1.7.2002)	Urs Hofmann, conseiller national
<i>Première section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Autorités et Tribunaux	Rico E. Wenger †, député au Conseil des Etats Urs Hofmann, conseiller national (à partir du 1.7.2002)
– Département de l'économie	Urs Hofmann, conseiller national
– Département de justice et police	Urs Hofmann, conseiller national Hans Lauri, député au Conseil des Etats (à partir du 1.9.2002)
<i>Deuxième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Département des finances	Pierre Paupe, député au Conseil des Etats
– Département des affaires étrangères	Erich Müller, conseiller national
– Département de la défense, de la protection de la population et des sports	Erich Müller, conseiller national
<i>Troisième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
– Département de l'intérieur	Hans Fünfschilling, député au Conseil des Etats
– Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	Felix Walker, conseiller national

2.3

Séances et aperçu des affaires traitées

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

Comparaison d'une année à l'autre des affaires traitées (2001 et 2002)

Tableau 1

	2001 Nombre	en millions de francs	2002 Nombre	en millions de francs
Propositions de rémunération de fonctionnaires supérieurs (conformément à l'arrangement de 1951)	46		26	
<i>Demandes de crédits de paiement avec avance ordinaire</i>				
– total	44	1948,8	30	584,0
– approuvées	39	1925,0	29	583,9
– rejetées	5	23,8	1	0,15
<i>Demandes de crédits additionnels</i>				
– total	10	4748	3	40,4
– approuvées	10	4848	3	40,4
– rejetées	0		0	
Rapports de révision et d'inspection du Contrôle fédéral des finances	164		152	
Décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière	138		162	

Dans le cadre de ses contacts internationaux avec les organes de la surveillance financière, la Délégation des finances s'est rendue en Italie, à l'issue de la session de novembre, et a visité la Cour des comptes italienne. La Cour des comptes (Corte dei conti) de la République italienne est une institution autonome et indépendante des autres pouvoirs. Elle est chargée d'exercer la haute surveillance sur les finances de tous les organes de la République, des régions, des provinces et des communes. En outre, la Cour des comptes italienne dispose de certaines compétences législatives, notamment dans les domaines du droit des assurances sociales et du droit du personnel des agents de la fonction publique. Le budget annuel de la Cour des comptes atteint 230 millions d'euros. Lorsqu'une loi conduit à des dépassements de budget ou à des dépenses non planifiées, l'art. 81 de la Constitution italienne accorde à la Cour des comptes le droit de déposer un recours auprès de la Cour constitutionnelle. La Cour des comptes italienne prend également position sur les comptes et le budget; au sujet de ce dernier, elle doit notamment évaluer les estimations du gouvernement en matière de recettes.

2.4 Les 100 ans de la Délégation des finances et les 125 ans du Contrôle fédéral des finances

C'est en 1902 et dans un palais fédéral flambant neuf, que la loi fédérale sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral était soumise au vote final. Cette loi instituait les Commissions permanentes des finances et la Délégation des finances, le Bureau fédéral de contrôle, ancêtre du Contrôle fédéral des finances, ayant été créé en 1877 déjà. À l'occasion de ce double anniver-

saire, une fête et une séance ont eu lieu les 12 et 13 septembre 2002 dans la salle du Conseil national. Ces journées ont traité des risques encourus par les sociétés industrielles axées sur l'information, ainsi que des défis posés aux systèmes de surveillance de la Confédération.

L'actuel système de surveillance financière de la Confédération a été institué par les Chambres fédérales en octobre 1902. Plusieurs interventions parlementaires demandaient alors la création urgente d'une Cour des comptes. Une telle institution ne semblait cependant pas adaptée à la mentalité suisse puisque les Chambres fédérales auraient dû partager leur compétence exclusive en matière de haute surveillance. En 1899, le Conseil fédéral avait donc proposé dans son message au Parlement un nouveau système fondé sur des organes déjà existants. Le Bureau de contrôle créé 25 ans auparavant est devenu le Contrôle fédéral des finances et les commissions ad hoc constituées pour contrôler le budget et le compte ont été transformées en commissions permanentes des finances du Conseil national et du Conseil des Etats.

La nouveauté la plus importante apportée par ce système était toutefois la création d'une Délégation des finances commune aux deux Chambres, délégation composée de trois membres de chacune des deux commissions des finances et chargée de contrôler et de surveiller l'ensemble des finances de la Confédération. Pour commémorer les 100 ans de son existence, la Délégation des finances a chargé un jeune historien de retracer son histoire. La plaquette commémorative «Les 100 ans de la Délégation des finances» rédigée par Thierry Müller, lic. phil. hist. de l'Université de Fribourg, a été publiée en septembre 2002. Elle présente le développement institutionnel de cet organe de la surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération au cours de ses cent premières années d'existence. Il est par ailleurs intéressant de relever que, au cours de ce siècle d'existence, le système de la haute surveillance est fondamentalement resté intact. C'est en effet tout à fait délibérément que, à plusieurs reprises, le Parlement a renoncé à créer une Cour des comptes qui, en tant que quatrième pouvoir indépendant de l'Etat, aurait été chargée de la haute surveillance sur les finances de la Confédération. Les interventions parlementaires allant dans le sens de l'institution d'une Cour des comptes dans le sens d'un quatrième pouvoir ont toutes nettement échoué devant l'Assemblée fédérale. La dernière intervention parlementaire qui demandait la mise en place d'une autorité indépendante exerçant la haute surveillance financière n'a pas trouvé grâce devant le Conseil national qui, le 4 octobre 2000, a refusé d'entrer en matière sur cet objet.

La séance commémorative a permis de traiter une question épineuse: la responsabilité de la Confédération et la gestion des risques qui en découlent. Au cours de la seconde partie des années 90, la Confédération a délégué des tâches à des unités décentralisées de l'administration ainsi qu'à des entreprises de la Confédération. Cela étant, la Confédération continue d'assumer une responsabilité subsidiaire pour les CFF, Skyguide, l'Ecole polytechnique fédérale et de nombreuses autres organisations. La connaissance des risques présuppose des contrôles correspondants et implique que la Confédération puisse faire valoir son influence (voir également ch. 4.5). La responsabilité politique ne peut être ni décentralisée ni déléguée.

Au cours de ces 100 dernières années, la Suisse a suivi un chemin qui lui est propre pour assurer la surveillance de l'administration fédérale. La démocratie directe, le Parlement de milice et l'Etat de droit sont les valeurs suprêmes à l'origine de cette forme de surveillance. En pratique, ces valeurs sous-tendent la collaboration quotidienne entre les divers organes du pouvoir législatif (Délégation des finances, commissions des finances, commissions de gestion), le pouvoir exécutif (surveillance de l'administration) et l'organe autonome qu'est le CDF. D'une manière générale, ce système de surveillance a fait ses preuves pour la Suisse. À l'avenir, la Délégation des finances continuera, avec l'appui du CDF, d'assumer la haute surveillance sur les finances fédérales.

3 Questions fondamentales

3.1 Compétences budgétaires de la Délégation des finances

Dans son rapport d'activité de l'année dernière (voir ch. 2.1 du rapport annuel 2002), la Délégation des finances a exposé d'une façon détaillée, avec statistiques à l'appui, le pourquoi et le comment des compétences budgétaires de la Délégation des finances. Elle avait été amenée à clarifier ces points en raison de diverses interventions parlementaires demandant une limitation de ses compétences, interventions suscitées par l'ampleur des crédits que la Délégation avait été appelée à accorder pour le maintien d'exploitation d'une compagnie aérienne intercontinentale en Suisse.

Sollicitées de se prononcer sur ces restrictions de compétences de la Délégation des finances, les commissions des finances ont estimé qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir et que la réglementation en vigueur devait être maintenue.

Depuis lors, le 18 septembre 2002, le Conseil national a rejeté deux des quatre interventions, à savoir: la motion 01.3654 du groupe écologiste visant à limiter à 100 millions de francs les compétences budgétaires de la Délégation des finances ainsi que la motion 01.3717 demandant de restreindre les mêmes compétences dans le cadre du règlement même de la Délégation des finances.

Deux autres interventions sont encore en suspens. Il s'agit de la motion 01.3662 de la conseillère nationale Vallender, qui propose de plafonner les mêmes compétences respectivement à 500 et 100 millions de francs suivant que la Délégation des finances est unanime ou non. En outre, par une intervention parlementaire 01.462, intitulée «Assurer le contrôle démocratique, modification de la loi sur les finances de la Confédération», l'Union démocratique du centre demande en termes rédigés que les compétences de la Délégation des finances mais aussi du Conseil fédéral soient limitées à 100 millions de francs.

Consultée sur la question, la Commission des finances du Conseil national a répété qu'elle ne pouvait pas souscrire aux modifications requises, car cela reviendrait à paralyser aussi bien le Conseil fédéral que la Délégation des finances – qui représente les deux Conseils – dans des situations extraordinaires et urgentes. En effet, au-delà d'un tel montant, le Conseil fédéral se verrait dans l'obligation de convo-

quer les Chambres fédérales en session extraordinaire sans pouvoir dans l'intervalle prendre les mesures indispensables au rétablissement de situations critiques. La commission a souligné que la réglementation en vigueur prévoyant la mise à contribution de la Délégation des finances avait fait ses preuves depuis 100 ans, notamment en des temps difficiles comme les deux guerres mondiales ou lors de catastrophes naturelles. C'est pourquoi, suivant l'argumentation du Conseil des Etats qui avait dû se prononcer sur une solution analogue dans le cadre de la nouvelle loi sur le Parlement, la Commission des finances du Conseil national a proposé, dans un co-rapport adressé à la Commission des institutions politiques, de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire 01.462. La Commission des institutions politiques du Conseil national ne s'est cependant pas ralliée à l'avis de la Commission des finances. L'initiative devra être traitée durant la session de printemps 2003.

Pour sa part, la Délégation des finances se doit de rappeler qu'elle fait preuve d'une très grande sévérité dans l'appréciation des crédits urgents qui lui sont soumis et qu'elle s'efforce de tenir son rôle de représentante du Parlement chargée de voter au nom et pour le compte de celui-ci, selon des critères précis, les crédits urgents qui sont demandés par le Conseil fédéral.

3.2 Coordination des commissions de contrôle

La coordination entre les commissions des finances (CdF) et les commissions de gestion (CdG) ainsi que leurs délégations respectives, qui est assurée de façon ponctuelle depuis toujours, a été institutionnalisée il y a plus de 10 ans. C'est pourquoi la Délégation des finances présente chaque année un rapport sur ses activités de coordination qui ont lieu aux niveaux des secrétariats, des sous-commissions et des Présidents des commissions de contrôle.

En l'an 2002, les secrétariats des CdF et des CdG ont tenu sept séances de coordination, à l'occasion desquelles ils ont harmonisé les programmes d'activité, échangé des dossiers et étudié diverses questions relatives à la haute surveillance sur les institutions des 3^e et 4^e cercles de responsabilité ainsi qu'à l'application de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération. Ils ont notamment examiné diverses possibilités de coordination plus étroite à l'aide d'un programme informatique spécifique. Une demande a été déposée à cet effet auprès des Services du Parlement.

Pour leur part, les sous-commissions des quatre commissions de contrôle ont tenu en tout 12 séances communes pour examiner les comptes et les budgets des offices gérés par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB), des Ecoles polytechniques fédérales, de RUAG ainsi que les comptes et les rapports de gestion de la Poste, des CFF SA et de Swisscom. À compter de l'automne 2002, les offices GMEB, qui étaient jusque là traités à titre expérimental, en commun par des sous-commissions spécialisées, ont été replacés dans la compétence des sous-commissions attributaires des départements auxquels ils sont subordonnés.

Enfin, les présidents des commissions de contrôle ont tenu deux séances de coordination en mars et en décembre 2002. Ils ont abordé des questions relatives à la haute

surveillance sur la justice, à l'enquête sur Swissair et à l'application de la loi sur le personnel de la Confédération.

À ce propos, il convient de relever que la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1) prévoit en son art. 5, al. 1, intitulé coordination et controlling ce qui suit:

«¹ Le Conseil fédéral coordonne et dirige la mise en œuvre de la politique du personnel. Il vérifie régulièrement que les objectifs visés par la présente loi sont atteints; il rend compte des résultats de cette vérification à l'Assemblée fédérale et lui propose sans retard de prendre les mesures nécessaires. Le Conseil fédéral convient avec les commissions parlementaires de contrôle de la forme et du contenu du rapport.»

L'art. 21 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3) fournit les indications sur le contenu du rapport englobant notamment la composition, la qualification, les frais et la satisfaction du personnel de la Confédération.

À vrai dire, le rapport prévu à l'art. 5, al. 1, LPers n'est pas nouveau, puisque cela fait des années que, en vue de l'examen du budget et du compte d'Etat, l'Office fédéral du personnel (OFPER) transmet aux commissions des finances une documentation complémentaire détaillée comportant de nombreuses statistiques.

De fait, pour les quatre commissions de contrôle, il s'agissait de formaliser ce rapport annuel et d'en demander l'adaptation au nouveau droit du personnel. C'est la raison pour laquelle, le 12 mars 2002, elles ont adressé au Conseil fédéral une demande pour que, outre le contenu prévu à l'art. 21 OPers, le rapport comprenne des informations sur les primes de reconnaissance, la répartition des salaires entre les cinq échelons d'évaluation et des données sur les retraites anticipées.

Les commissions proposent d'adapter à cet effet la documentation complémentaire que l'OFPER remet pour l'examen du compte d'Etat. Quant à la procédure, les commissions de contrôle envisagent d'examiner ledit rapport dans des séances communes de sous-commissions.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral a pleinement souscrit aux propositions des commissions de contrôle et salué leur intention d'attendre les premières expériences et les premiers résultats avant d'établir une convention relative au système de rapports et de controlling.

3.3 Haute surveillance dans les 3^e et 4^e cercles de l'administration fédérale

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances s'est penchée sur l'exercice de la haute surveillance parlementaire sur les entreprises et les institutions de la Confédération qui appartiennent aux 3^e et 4^e cercles. Elle a été motivée dans ce sens par les expériences faites à ce jour par l'organe chargé d'exercer la haute surveillance sur la Poste, les CFF SA et Swisscom. Cet organe est constitué de quatre sous-commissions, deux sous-commissions issues des commissions des finances et

deux sous-commissions issues des commissions de gestion des deux Chambres. La Commission des finances du Conseil des Etats a chargé la Délégation des finances d'examiner la question de savoir s'il ne conviendrait pas de confier la haute surveillance sur les unités administratives des 3^e et 4^e cercles à une délégation spécifique.

Selon l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1), l'administration fédérale est composée de l'administration fédérale centrale et de l'administration fédérale décentralisée. Le tableau 2 ci-après donne une vue d'ensemble de l'administration fédérale centrale et décentralisée et indique les compétences respectives du Contrôle fédéral des finances (CDF), de la Délégation des finances et des commissions des finances. Le tableau montre que la surveillance exercée dans les 1^{er} et 2^e cercles est très marquée. Cela découle du fait que les unités administratives correspondantes sont entièrement ou en très grande partie financées au moyen de fonds fédéraux. Dans les 3^e et 4^e cercles, les organes de surveillance mentionnés doivent également remplir des tâches de contrôle clairement définies puisque les unités organisationnelles concernées sont en partie financées au moyen de l'argent du contribuable, notamment par le truchement de l'indemnisation de mandats de prestations. La Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) constitue une exception puisqu'elle ne tombe pas sous le coup de la loi sur le Contrôle des finances (LCF; RS 614.0) alors même qu'elle est en plus grande partie financée au moyen de redevances dont la fixation ressortit à la souveraineté de l'Etat. La Délégation des finances a prié la commission compétente de bien vouloir, à l'occasion de la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40), examiner s'il ne conviendrait pas d'assujettir la SSR et les diffuseurs de programmes radio et télévision qui bénéficient de quotes-parts du produit de la redevance à la LCF.

Vue d'ensemble des unités organisationnelles de la Confédération réparties selon le modèle des 4 cercles et des organes correspondants chargés de la haute surveillance (état: décembre 2002)

Tableau 2

	Base légale	Compte 2001/ chiffre d'affaires net en millions de francs	Fonds fédéraux/ taxes en millions de francs	Surveillance du CDF	Compétences des Cdf et de la Délégation des finances
1 ^{er} cercle	Administration générale	47 736	47 736	LCF, art. 8, al. 1, let. a (RS 614.0)	Budget et comptes Haute surveillance sur les finances
	Service du Parlement	57	57	LCF, art. 8, al. 1, let. b	
	Tribunaux fédéraux	60	60	LCF, art. 8, al. 2	
	Contrôle fédéral des finances	16	16	Délégation des finances/ CdG	
2 ^e cercle	Offices GMEB	618	618	LCF, art. 8, al. 1, let. a	Budget et comptes Haute surveillance sur les finances
3 ^e cercle	Domaine des EPF	2 118	1 728	LCF, art. 8, al. 1, let. a et d	Budget et comptes, réduites à une rubrique Haute surveillance sur les finances
	Swissmedic	50 ¹	21	LCF, art. 8, al. 1, let. d	Budget et compte, réduites à l'examen des contributions de la Confédération
	Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle	68	3	LCF, art. 8, al. 1, let. d	Haute surveillance sur les finances
1	2002				

4 ^e cercle	La Poste	Base légale	Compte 2001/ chiffre d'affaires net en millions de francs	Fonds fédéraux/ taxes en millions de francs	Surveillance du CDF	Compétences des Cdf et de la Délégation des finances
		OLOGA, art. 8, al. 3 LOP (RS 783.1)	6 228	101	LCF, art. 8, al. 1, let. c LCF, art. 8, al. 1, let. d	Subventions Réalisation des objectifs stratégiques (avec CdG)
	CFF SA	OLOGA, art. 8, al. 3 LCFF (RS 742.31)	6 031	2 694	LCF, art. 6, let. b LCF, art. 8, al. 1, let. c LCF, art. 8, al. 1 ^{bis}	Subventions Investissements Réalisation des objectifs stratégiques (avec CdG)
	Swisscom	OLOGA, art. 8, al. 3 LET (RS 784.11)	14 060	-789 ²	LCF, art. 8, al. 1, let. d LCF, art. 8, al. 1, let. e LCF, art. 8, al. 1 ^{bis}	Réalisation des objectifs stratégiques (avec CdG)
	Skyguide	OLOGA, art. 8, al. 3 LA (RS 748.0)	271	215-250 ³	LCF, art. 8, al. 1, let. d LCF, art. 8, al. 1, let. e LCF, art. 8, al. 1 ^{bis}	Contribution à fonds perdu Augmentation du capital d'actions
	RUAG	OLOGA, art. 8, al. 3 LEAC (RS 934.21)	1 060	731 ⁴	LCF, art. 8, al. 1, let. e LCF, art. 8, al. 1 ^{bis}	Réalisation des objectifs stratégiques (avec CdG)
	SSR	OLOGA, art. 8, al. 3 LRTV (RS 784.40)	1 549	1 060 ⁵	LCF, art. 19 excepté (LRIV, art. 56, al. 3+4)	Pas de compétences
	BNS	OLOGA, art. 8, al. 3 LBN (RS 951.11)	1 201 53 ⁶	-5 00 ⁷	LCF, art. 19 excepté	Fixation de la participation au bénéfice (comptes et budget)
2	Recettes pour la Confédération					
3	Budget 2003 resp. 2004					
4	Commandes du DDPS					
5	Redevances de réception radio et télévision					
6	Total du bilan					
7	Répartition à raison de 1/3 pour la Confédération et 2/3 pour les cantons					

Les commissions de gestion et les commissions de finances collaborent étroitement dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance parlementaire des 3^e et 4^e cercles. Pour tenir compte des interfaces entre les activités des commissions de surveillance et des commissions législatives, une forme de collaboration entre les sous-commissions a été adoptée pour la haute surveillance du domaine des EPF, de la Poste, des CFF SA, de Swisscom et de RUAG. Ces sous-commissions font ensuite un rapport de leurs activités lors des séances plénières de leurs commissions d'origine (CdF et CdG). Cette manière d'exercer la haute surveillance respecte l'autonomie de ces entreprises telle qu'elle est souhaitée par le Parlement; elle est principalement axée sur la responsabilité politique du Conseil fédéral. Ainsi, le Conseil fédéral est tenu de présenter un rapport annuel sur la réalisation des objectifs stratégiques par la Poste, les CFF, Swisscom et RUAG. Il ne faut pas oublier que la haute surveillance parlementaire ne peut pas étendre ses activités de manière illimitée dans les 3^e et 4^e cercles puisqu'elle doit respecter l'autonomie voulue à l'échelon opérationnel.

Bien que le système actuel de la haute surveillance sur les unités faisant partie des 3^e et 4^e cercles soit bien introduit, il est normal que la Délégation des finances désire l'améliorer. Ainsi, à l'occasion du renouvellement du mandat de prestations entre la Confédération et les CFF, il est notamment apparu que ni le CDF, ni aucun autre organe d'une commission de contrôle n'avait examiné en détail les dépenses des CFF dans le cadre de l'enveloppe financière 1999–2002. Jusqu'ici, la Délégation des finances a cependant déjà régulièrement abordé des questions spécifiques à des unités faisant partie de l'administration décentralisée telles que celle des salaires des cadres des entreprises de la Confédération (ch. 5.1.2) ou des ventes d'immeubles par Swisscom (ch. 6.9.1).

La haute surveillance des unités de l'administration décentralisée des 3^e et 4^e cercles est une tâche cruciale des organes de contrôle. C'est la raison pour laquelle, chaque année, la Délégation des finances met au nombre de ses priorités en matière de haute surveillance financière le contrôle approfondi d'une entreprise de chacun de ces deux cercles, en coordination avec les autres instances de contrôle. Le champ d'application de la loi sur le Contrôle des finances devrait également être étendu à la SSR.

4 Priorités de la Délégation des finances

4.1 Effets financiers des normes de présentation des comptes

Cela fait un certain temps déjà que la Délégation des finances et les commissions des finances se penchent sur le financement lié à l'application de normes de présentation des comptes plus sévères que les normes précédemment en vigueur. Ainsi, le fait que la Poste passe de la norme RPC (recommandations relatives à la présentation des comptes) à la norme IAS (International Accounting Standard) a nécessité la création de provisions pour respecter les prescriptions en matière d'évaluation selon la norme IAS 19. Ce point a fait l'objet d'un message séparé à l'attention du Parle-

ment (FF 2002 4683). En fonction des paramètres choisis, l'évaluation du montant à la charge de la Confédération varie de 2,7 à 3,2 milliards de francs. Début 2002, la RUAG est passée de l'application de la norme RPC 16 à la norme IAS. Le total des provisions correspondantes représente environ 500 millions de francs. En ce qui concerne Skyguide, le financement d'une provision de même nature implique une charge supplémentaire de 100 à 130 millions de francs pour la caisse fédérale.

Au vu de ces constatations et dans la perspective de la révision de la loi sur les EPF, la Délégation des finances s'est fixé pour objectif d'éviter que le passage à une norme comptable plus sévère entraîne un important besoin de capitaux à la charge de la Confédération. En effet, en vertu de l'art. 35, al. 2, de la loi révisée sur les EPF, le Conseil des EPF édicte les dispositions d'exécution sur la comptabilité dans une ordonnance. Cette ordonnance nécessite toutefois l'approbation du Conseil fédéral.

La Délégation des finances a constaté que le Conseil des EPF prévoit d'adopter les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standard) pour le domaine des EPF. Il ne serait pas prévu de passer aux normes IAS. La Délégation des finances est d'avis que l'application de normes de présentation des comptes plus sévères (telles que les normes Swiss GAAP RPC, IFRS voire IAS) ne s'impose pas pour le domaine des EPF. Elle insiste sur le fait qu'une éventuelle introduction de tout ou partie des normes IPSAS ne doit pas entraîner de charges financières supplémentaires pour la Confédération. En d'autres termes, les coûts supplémentaires doivent pouvoir être assumés dans le cadre de la contribution financière ordinaire de la Confédération. En raison de l'introduction du nouveau modèle de compte (NMC) pour la Confédération, un éventuel changement de norme de présentation des comptes ne pourrait avoir lieu que dans le cadre d'une collaboration étroite avec l'Administration fédérale des finances (AFF).

Les engagements croissants de la Confédération envers les caisses de pensions inquiètent fortement la Délégation des finances dont les rapports ont incité la Commission des finances du Conseil national à demander des informations mises à jour sur les engagements non encore couverts en faveur du 2^e pilier de l'administration centrale et décentralisée. Autre élément négatif, les mauvaises performances des caisses de pensions rendent la situation encore plus tendue. De 1998 à fin septembre 2002, l'ensemble des versements de la Confédération aux caisses de pensions de l'administration décentralisée a atteint 26,5 milliards de francs. Le transfert de la Caisse fédérale de pensions (CFP) dans la caisse PUBLICA au 1^{er} juin 2003 entraînera d'importants engagements supplémentaires (voir ch. 4.2).

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à régler la question des engagements financiers de la Confédération en faveur des caisses de pensions dans le nouveau modèle de compte de manière contraignante. Pour éviter de générer des coûts supplémentaires à la charge de la Confédération il faut que, jusqu'à la révision de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, le Conseil fédéral s'abstienne de prendre toute décision en matière d'application de normes de présentation des comptes qui pourrait aller à l'encontre de la réglementation définitive en la matière. En ce qui concerne le financement ou le refinancement des caisses de pensions, la Confédération doit placer ses contributions financières dans le cadre général de la politique financière.

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à prendre en main la question du financement des caisses de pensions en main. Les décisions ayant une grande portée financière comme le choix d'une norme de présentation des comptes nécessitent l'approbation du Conseil fédéral. Les financements et refinancement doivent passer par la procédure d'approbation des crédits ordinaire.

4.2 Placements de la Caisse fédérale de pensions et transfert dans PUBLICA

La Délégation des finances suit la politique de placement de la fortune de la Caisse fédérale de pensions (CFP) sur le marché depuis que celle-ci a été autorisée à le faire, à la suite d'une révision de ses statuts entrés en vigueur le 9 avril 1999. La Délégation des finances en a fait état dans ses deux derniers rapports d'activité (voir ch. 4.6.4 du rapport annuel 2000 et ch. 4.6.2 du rapport annuel 2001).

Il convient de rappeler à cet égard que le découvert de la CFP est pris en charge par la Confédération, inscrit au bilan et amorti dans le compte de résultats. À partir du 1^{er} juin 2003, PUBLICA, dont la création a été différée de sept mois, prendra le relais de la CFP. PUBLICA sera autonome par rapport à la Confédération. À ce moment-là, le solde du capital non couvert de PUBLICA figurera au bilan de cette caisse en tant que créance envers la Confédération.

En 2001 déjà, les pertes de cours boursier avaient pesé lourdement sur les placements de la CFP, entraînant une performance négative de -2,14 % de la fortune de la caisse, au lieu des 4 % attendus. Cette détérioration s'est encore accélérée. En effet, en 2002 les marchés boursiers américain et européen ont connu des chutes de cours historiques accusant respectivement -35,2 % et -31,5 %, cependant que la baisse était de 26,6 % sur le marché suisse et de 24,2 % dans la zone pacifique. Sur le plan des devises, le franc suisse a profité de l'insécurité ambiante et les principales monnaies étrangère intéressant la CFP ont diminué de valeur soit -16,8 % pour le dollar US et -2,1 % pour l'euro.

Alors qu'il était prévu d'investir 3,8 milliards de francs supplémentaires sur le marché en 2002, la CFP a limité ses placements à 1,75 milliards. À fin 2002, la fortune de la caisse s'élevait à 25,9 milliards de francs, dont 12,7 milliards, placés en actions et obligations suisses ou étrangères, 3,1 milliards dans l'immobilier et le solde, soit 9,9 milliards de francs, représentant des placements auprès de la Confédération.

En ce qui concerne les résultats de l'ensemble de la fortune de la caisse, 2002 constitue la deuxième année consécutive durant laquelle les performances ont été négatives puisqu'elle accuse un recul de -6,95 %, les titres et papiers valeurs descendant même jusqu'à -15,92 %.

L'art. 26 de la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP; RS 172.2220) prescrit que la dette de la Confédération, représentée par le découvert technique, est soumise à un intérêt de 4 %. Cette dette envers la Caisse fédérale de pensions doit être amortie sur une période maximale de 8 ans à partir de la création

de la caisse. Par ailleurs, la Confédération garantit les prestations de la Caisse fédérale de pensions tant qu'il reste un découvert technique à la charge de la Confédération.

Au 1^{er} juin 2003, la Confédération devra donc garantir les découverts techniques de PUBLICA, découverts qui s'aggravent en fonction des performances négatives de placement. Or, la Délégation des finances observe que, depuis fin 2002, la situation boursière s'est encore dégradée et qu'il y a peu d'espoir d'assister à une amélioration sensible d'ici au 1^{er} juin 2003. On peut donc craindre que la Confédération doive assumer, outre le découvert qui avoisine les 12 milliards de francs à fin 2002, les conséquences de la détérioration survenue depuis lors dans les comptes de la CFA. Enfin, il convient de rappeler qu'en application de l'art. 25 de la loi sur la CFP, la Confédération devra également garantir à PUBLICA une réserve flottante de 10 % du capital de couverture, garantie qui deviendra caduque lorsque cet objectif sera atteint.

Le vieillissement démographique des pays occidentaux en général et de la Suisse en particulier entraîne une forte augmentation du nombre d'assurés rentiers par rapport au nombre d'assurés actifs. En effet, en 1980, les personnes âgées de 65 ans et plus constituaient le 8 % de la population. En l'an 2000, ce taux dépasse les 15 %. Cette tendance devrait encore s'accroître pour atteindre un taux supérieur à 24 % à son apogée en 2030 (voir annuaire statistique suisse 2002, page 43, fig. 1.8). Dans de telles conditions, il ne sera pas possible pour la caisse PUBLICA d'équilibrer ses comptes sans appuis supplémentaires de l'employeur ou sans mesures au niveau des cotisations ou des rentes.

Force est de constater que la période choisie pour transférer la CFP à PUBLICA est très défavorable pour la Confédération, laquelle doit assumer sa garantie au moment où les cours boursiers sont à un niveau extrêmement bas.

Dans ces conditions, la Délégation des finances estime que le moment est venu de se demander s'il ne conviendrait pas de prendre des mesures immédiates pour alléger la charge de garantie pesant sur la Confédération ainsi que des mesures à long terme pour garantir la viabilité de PUBLICA, au besoin en modifiant des dispositions légales. C'est dans cette perspective que la Délégation des finances poursuivra son examen en la matière.

4.3 Expo.02

La 6^e Exposition nationale a eu lieu du 15 mai au 20 octobre 2002 sur les quatre sites de Bienne, Neuchâtel, Morat et Yverdon. Elle a été visitée par environ 4,3 millions de personnes qui ont payé 10,3 millions d'entrées. Au total, environ 8500 personnes ont travaillé durant la période d'exploitation d'Expo.02. Les enquêtes ont révélé que 90 % des visiteuses et des visiteurs ont été satisfaits de ce qu'ils ont vu. En revanche, le résultat financier est resté bien en deçà des attentes. Les recettes ont en effet été inférieures de 473 millions de francs par rapport au budget établi au début 2002.

Depuis 1998, la Délégation des finances a abordé la situation financière de l'Exposition nationale dans chacun de ses rapports annuels. Elle a toujours émis des doutes quant au réalisme en matière de budgétisation. Même après le nouveau départ de l'exposition en 1999, la situation financière est demeurée précaire et cela malgré le fait que la nouvelle direction de l'Association Exposition nationale ait fait preuve d'un réalisme et d'une vigilance accrue. Le Conseil fédéral et le Parlement ont voulu, pour des raisons politiques et culturelles, que l'Exposition nationale ait lieu; par la suite tous les crédits supplémentaires ont été acceptés, chaque fois par une large majorité.

Comme le tableau 3 le montre, les crédits d'engagement en faveur d'Expo.02 pour un montant de 928 millions de francs ont été accordés en cinq tranches. C'est avec raison que cette manière de faire a été critiquée du point de vue de la politique financière. Si, en décembre 1999, le Parlement avait dû prendre une décision sur un crédit supplémentaire de 798 millions de francs – correspondant à la situation effective – au lieu des 250 millions de francs demandés, la décision en faveur d'Expo.02 aurait peut-être été différente. À l'époque en effet, les coûts de l'abandon du projet se montaient à environ 300 millions de francs.

Charges de la Confédération liées à l'Expo (état le 11 décembre 2002)

Tableau 3

Base	Date	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
AF concernant une contribution à l'Exposition nationale 2001	10.12.1996	130 mio. de fr. dont 20 mio. sous forme de garantie de déficits	
Compte d'Etat 1996–1998			51,1 mio. de fr.
AF concernant un crédit additionnel pour l'Exposition nationale	16.12.1999	250 mio. de fr. dont 130 mio. sous forme de prêt et 50 mio. pour des projets de la Confédération	
AF concernant un crédit supplémentaire (CS II/99)	20.12.1999		(50 mio. de fr.)
Compte d'Etat 1999			79,1 mio. de fr. (supplément de 50 mio. compris)
AF concernant une garantie de déficit en faveur de l'Exposition nationale 2002	16.06.2000	338 mio. de fr.	
Compte d'Etat 2000			143,5 mio. de fr.
Budget 2001			50 mio. de fr.
Premier supplément 2001, conversion de la garantie de déficit de 338 millions en prêt de 300 millions	13.06.2001		300 mio. de fr.
Budget 2002			36,2 mio. de fr.
AF concernant un deuxième crédit additionnel en faveur de l'Exposition nationale 2002 (supplément I/2002)	14.03.2002	120 mio. de fr.	120 mio. de fr.

Base	Date	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
Premier supplément 2002 conversion des garanties de déficit de 38 et de 20 millions de francs en prêt (supplément I/2002)			58 mio. de fr.
AF concernant le budget 2003, art. 3	11.12.2002	90 mio. de fr.	
AF concernant le supplément II/2002	04.12.2002		0,9 mio. de fr.
AF concernant le budget 2003	11.12.2002		80 mio. de fr.
		Total des crédits d'engagement accordés 928 mio. de fr.	Total des crédits de paiement accordés 918,8 mio. de fr.

En outre, la Confédération a encore participé aux coûts pour un montant supplémentaire d'environ 30 millions de francs qui a été consacré aux projets d'exposition financés au moyen des crédits budgétaires des offices. Les prestations de l'armée en faveur de l'Exposition nationale sont comprises dans ce montant: jusqu'à fin 2002, 80 000 jours de service ont été accomplis en faveur de l'Expo dans le cadre du service ordinaire. Sans l'engagement spécifique en faveur de l'Exposition nationale, la Confédération aurait dû déboursier quelque 3,2 millions de francs pour la solde, la subsistance, le logement, les transports et autres coûts des militaires qui auraient en tout état de cause dû accomplir des services d'une durée équivalente au cours de cette période.

Conformément à l'arrêté fédéral du 16 décembre 1999, la Délégation des finances a exercé une surveillance financière étroite sur Expo.02. La Délégation des finances a régulièrement rappelé au DFE que, en tant que département directeur, il avait à superviser les crédits accordés pour la réalisation des projets propres à la Confédération et qu'il devait faire respecter les principes de la loi sur les subventions et de la gestion financière en ce qui concerne les contributions accordées à l'Association Expo.02. En effet, l'autorité compétente est tenue notamment de vérifier si le bénéficiaire de l'aide financière exécute ses tâches au sens de la loi et conformément aux conditions imposées. Le DFE a indiqué qu'il était conscient de cette responsabilité tout en rappelant celle qui incombe aussi au Comité directeur d'Expo.02 en matière de contrôle de gestion à l'échelon opérationnel.

À cet égard, la Délégation des finances a toujours insisté auprès du DFE pour que les conditions mentionnées par l'arrêté fédéral du 16 décembre 1999 concernant le financement de projets d'infrastructure particuliers (programme PME) soient respectées. Selon l'art. 3 de cet arrêté fédéral, ces contributions ne peuvent être utilisées par l'Association Expo.02 qu'à concurrence des engagements fermes conclus par des tiers pour le financement des projets d'infrastructure particuliers ou du programme PME. Les conditions étant relativement strictes, peu de moyens ont été utilisés à ce titre. La Délégation des finances a refusé de considérer que la part non employée du crédit d'engagement pour le programme PME pouvait constituer une réserve latente à laquelle il aurait été possible d'avoir recours en cas de problèmes de liquidités. La Délégation des finances a toujours attaché beaucoup d'importance à ce que la gestion financière d'Expo.02 respecte strictement les principes légaux en la matière.

En novembre 2001, la Délégation des finances avait constaté que, en plus des 718 millions de francs accordés, il allait être indispensable d’octroyer des moyens supplémentaires durant l’année de l’exposition. Au cours de la session de printemps 2002, le Parlement a octroyé un crédit additionnel de 120 millions de francs. Encore après l’octroi du deuxième crédit additionnel, la Délégation des finances a souligné que, en raison de la grande inconnue concernant la vente des billets, il n’était pas possible d’exclure d’autres demandes de crédit (voir ch. 4.6.2 du rapport annuel 2001). Après l’ouverture d’Expo.02, il est bien vite apparu que si l’Exposition nationale était bien accueillie par le public, toutes les recettes demeuraient cependant nettement en deçà des attentes. En septembre 2002, la Délégation constatait officiellement que les crédits d’engagements de 838 millions de francs octroyés jusque-là ne suffiraient pas pour couvrir les besoins financiers d’Expo.02. Lors de la session d’hiver 2002, il a fallu octroyer un nouveau crédit additionnel de 90 millions de francs avec le budget 2003. Ce montant comprend également les charges supplémentaires d’intérêt, de TVA et de démontage.

Au cours de l’année sous revue, du point de vue de la haute surveillance, il convient de relever que les dépenses d’exploitation d’Expo.02 ont été assez bien tenues, mais que les recettes ont été notablement inférieures au budget dans tous les domaines. Les incertitudes ont toujours été nombreuses dans le domaine des recettes, étant donné que la nouvelle direction, pas plus que l’ancienne, n’a pas pu obtenir d’engagements ferme de la part de ses sponsors et n’est pas parvenue à prédire les recettes de la billetterie, de l’exploitation et des spectacles. Les recettes du sponsoring ont constamment dû être révisées à la baisse. La Délégation des finances se penchera encore en détail sur les écarts entre les recettes prévues et les recettes effectives afin de juger si les recettes budgétisées par la direction d’Expo.02 l’ont été dans le respect des principes d’une saine gestion des affaires.

Le décompte final provisoire d’Expo.02 du 7 novembre 2002 fait ressortir un déficit de 563 millions de francs avec des dépenses pour 1601 millions de francs et des recettes pour 1 038 millions de francs. Ce déficit inclut déjà un montant de 32 millions de francs au titre de provision pour les risques inhérents à la liquidation.

Décompte final provisoire d’Expo.02

Tableau 4

	Budget d’Expo.02 de janvier 2002	Décompte au 07.11.2002	Ecart	
	en millions de francs	en millions de francs	en millions de francs et en %	
Dépenses	1570	1601	31	+ 2 %
Recettes	1511	1038	–473	–31 %
dont sponsors	559	363	–196	–35 %
dont billetterie	301	165	–136	–45 %
dont spectacles	45	6	– 39	–87 %
dont parking	55	9	– 46	–84 %
dont ventes	106	49	– 57	–54 %

Ce décompte final provisoire fait l'objet d'un rapport de révision de la société PricewaterhouseCoopers (PWC). PWC confirme que tous les paiements effectués et tous les paiements qui devront être faits durant la phase de liquidation sont compris dans le décompte dans la mesure où ils font l'objet d'accords contractuels. PWC ne peut toutefois pas confirmer que tous les risques sont couverts par les provisions comprises dans le décompte final. PWC constate cependant qu'Expo.02 a procédé à une évaluation prudente des risques. Le responsable des travaux de clôture d'Expo.02 a confirmé à la Délégation des finances que, fin janvier 2003, la capacité financière résiduelle d'Expo.02, constituée de provisions et réserves, se montait à 43,7 millions de francs.

La Délégation des finances a constaté des affaires en suspens au sujet d'un contrat avec une société s'occupant de sponsoring (à ce sujet, voir ch. 1.4 du rapport annuel du CDF). En outre, elle attache de l'importance à ce que les contrats de travail avec l'ancienne direction générale soient rapidement résiliés et que l'allocation des ressources humaines durant la phase de liquidation soit guidée par une volonté d'économie. Les réserves financières doivent suffire au démontage d'Expo.02. Si ces moyens ne devaient pas suffire, il ne faut pas s'attendre à ce que le Parlement octroie encore un crédit additionnel. La Délégation des finances attend que le décompte final d'Expo.02 soit achevé avant fin novembre 2004.

La Délégation des finances estime qu'il est important que les problèmes d'Expo.02 fassent l'objet d'une réflexion. Les expériences que tous les participants au projet d'Exposition nationale ont faites doivent être rassemblées dans un rapport final. La Délégation des finances a chargé le CDF de poursuivre l'examen des questions encore en suspens, comme l'évaluation des recettes, les rapports de services des membres de la direction durant la phase de liquidation et les paiements aux entreprises chargées de la recherche de sponsors.

4.4 Utilisation du crédit relais pour le maintien du service de vol

Les crédits urgents octroyés pour maintenir le service de vol qui était assuré par Swissair a constitué l'une des priorités du rapport de l'exercice précédent (voir ch. 3.2.1 du rapport annuel 2001). Au cours de l'année sous revue, dans le cadre de la surveillance financière concomitante, la Délégation des finances s'est intéressée à l'utilisation des crédits de paiements pour le maintien du service de vol. Elle a régulièrement demandé au Contrôle fédéral des finances et au Département fédéral des finances de l'informer à ce sujet. Comme cela ressort du rapport annuel 2002 du CDF (voir ch. 1.6 du rapport annuel du CDF), ce dernier était chargé de surveiller l'utilisation des crédits. C'est aussi à lui qu'incombait la décision concernant les paiements pouvant être imputés à cette rubrique de crédit. La Délégation des finances a toujours apporté son soutien au Contrôle fédéral des finances en confirmant que seuls pouvaient être acceptés les paiements ayant un lien direct et étroit avec le maintien du service de vol. À l'exception de l'accord dit d'incitation (ou d'encouragement) décrit ci-dessous, les anciennes créances envers Swissair n'ont pas pu être prises en compte.

Lors de la session spéciale des 16 et 17 novembre 2001, le Parlement a refusé que le crédit relais accordé pour le maintien du service de vol serve au financement de plans sociaux. La Délégation des finances a par conséquent estimé que l'accord d'incitation conclu le 22 décembre 2001 par la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie avec douze sociétés de SAirGroup était initialement en contradiction avec ce refus et avec des déclarations antérieures que le Conseil fédéral avait faites au sujet des plans sociaux. Selon cet accord d'incitation, le crédit de paiement destiné au maintien du service de vol pouvait, à condition de respecter des conditions strictes, être utilisé pour financer des mesures en faveur du personnel. La moitié du crédit non utilisé pour le maintien du service de vol, mais jusqu'à concurrence de 50 millions de francs, était affectée à la réduction des effets des baisses de salaire des employés de Swissair, aux frais des plans sociaux, ainsi qu'au «Flight Attendants-Fonds» et aux bénéficiaires de l'option 96 (employés mis à la retraite à des conditions particulières en 1996). Pour pouvoir bénéficier de ces prestations, les bénéficiaires ont dû signer une déclaration de cession en faveur de la Confédération. Un examen approfondi du dossier a convaincu la Délégation des finances et les commissions des finances que, étant donné les circonstances, l'accord d'incitation était acceptable. Elle critique cependant le fait que les organes parlementaires aient été informés trop tardivement et que la pesée des intérêts politiques ait eu lieu uniquement à l'échelon de l'administration.

Suite à un rapport de révision du CDF, la Délégation des finances a demandé au Seco de ne pas effectuer de paiements en faveur de collaborateurs au bénéfice d'une retraite anticipée qui ne sont pas explicitement mentionnés par l'option 96 et qui ne sont pas concernés par la procédure concordataire. Le Seco a assuré qu'il exigerait le remboursement des paiements effectués en faveur de bénéficiaires non autorisés. La Délégation des finances a demandé de mettre un terme à l'accord d'incitation à la clôture du compte d'Etat 2002 et de ne pas procéder à un report de crédit sur 2003. Le tableau 5 montre que, en 2002, un montant d'un peu plus de 20 millions de francs a été prélevé sur le crédit de paiement destiné au maintien du service de vol. Pour l'exercice sous revue, 550 millions de francs avaient été accordés pour l'article budgétaire 803.4200.002, dont 150 millions de francs par report de crédit. Grâce au suivi minutieux et à l'attitude restrictive du CDF, les dépenses imputées à ce crédit ont pu être limitées à 269 millions de francs, si bien que 281 millions de francs restent dans la caisse fédérale. Il se pourrait que celle-ci profite encore du retour de certains montants d'ici à l'établissement du décompte définitif.

Paiements effectués dans le cadre de l'accord d'incitation

Tableau 5

	millions de francs
Option 96	4,8
Flight-Attendants-Fonds	5,5
Indemnisations pour réduction de salaire (incitations)	—
Avances au titre de participation aux frais des plans sociaux	10
Total	20,3

La Délégation des finances a pris connaissance du rapport du commissaire au sursis concordataire sur les responsabilités des organes de SAirGroup. Selon les premières constatations, il apparaît que, en 1997, les représentants de la Confédération au sein du conseil d'administration avaient relevé que les structures décisionnelles de celui-ci n'étaient guère adéquates. S'il n'est pas possible d'exclure toute prétention envers la Confédération avec certitude, il n'y a en revanche pas d'indice permettant de penser que des agents de la Confédération pourraient se voir reprocher un comportement fautif. Pour le reste, la délégation renvoie au rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) du 19 septembre 2002 sur le rôle du Conseil fédéral et de l'administration fédérale en relation avec la crise de Swissair. La CdG-E continue de se préoccuper de cette problématique.

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances a régulièrement suivi le développement des affaires de Swiss en demandant des informations au représentant de la Confédération au sein du conseil d'administration de la nouvelle compagnie. La participation de la Confédération au capital de Swiss se monte à 600 millions de francs. La Délégation des finances a pris bonne note du fait que Swiss n'envisage pas de demander d'autres aides financières à la Confédération. S'il devait apparaître la taille de la flotte de la compagnie Swiss ne lui permet pas d'être rentable, il faudra la redimensionner en fonction du marché.

Sur mandat de la Confédération et de la Délégation des finances, le CDF a suivi de près l'utilisation du crédit pour le maintien du service de vol. La Délégation des finances a appuyé le CDF en insistant sur le fait qu'il n'était pas possible d'utiliser des fonds de la Confédération pour effectuer des paiements sans mandat légal.

4.5 NOVE-IT, poursuite des visites de contrôle auprès des services informatiques

La Délégation des finances suit depuis l'origine le projet NOVE-IT, qui a démarré en 1997. Dans ce cadre, elle a procédé en 2001 à des visites de contrôle auprès de quatre centres de prestations de services informatiques récemment créés par les départements. Elle avait décelé diverses difficultés et lacunes dont elle a rendu compte dans son dernier rapport (voir ch. 2.4 du rapport d'activité 2001).

Ainsi qu'elle l'avait annoncé, durant l'exercice, la Délégation des finances a poursuivi ses activités de haute surveillance financière sur NOVE-IT, en procédant à deux nouvelles visites de contrôle qui ont conduit sa section 2, les 14 et 15 août 2002, à l'Office fédéral de l'informatique et de la communication puis à la Direction de l'informatique du DDPS.

L'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) occupe une position particulière puisqu'il doit simultanément

- fournir des prestations intéressant l'ensemble des départements; ils disposent ainsi du centre de compétences lié au logiciel SAP et à Internet;

- fournir des prestations destinées au Département des finances (DFF) et à la chancellerie; comme tel, il est le centre de prestations de services informatiques du Département fédéral des finances (DFF).

Contrairement aux autres centres de prestations de services informatiques, qui sont subordonnés au secrétaire général de chaque département, l'OFIT est directement subordonné au chef du DFF. Ce statut particulier, qui a été voulu, peut entraîner des difficultés en matière de coopération avec les autres acteurs informatiques du département et être à l'origine de tensions avec les bénéficiaires de prestations dont les exigences ne correspondent pas toujours aux possibilités du fournisseur.

Compte tenu de sa position de Centre de prestations informatiques, l'OFIT envisage d'adopter le statut d'office géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB).

La Direction de l'informatique (DIRINF) du Département de la défense, de la protection de la population et des sports est le fournisseur central de prestations informatiques du DDPS. En tant que telle, elle est comparable aux centres de prestations de services informatiques des autres départements. Son champ d'activité couvre tous les offices et services du DDPS, sauf en ce qui concerne la conduite de la guerre et de l'armée, encore que celle-ci soit intégrée au Centre de calcul de la DIRINF, laquelle est subordonnée au Secrétariat général du DDPS.

Sur le plan du personnel, la DIRINF doit céder une partie, à son avis trop importante, de postes dans le cadre de NOVE-IT, notamment dans le domaine de la gestion. Par ailleurs, les fluctuations restent certes dans des limites acceptables mais sont fortement influencées d'une part par la situation salariale sur le marché et, d'autre part, par une réglementation insuffisamment claire des plans de carrière. Il y a là des interprétations divergentes entre la DIRINF et l'Office fédéral du personnel.

Sur le plan des finances, la DIRINF estime qu'il convient de mener à bien la totalité du projet NOVE-IT avant d'exiger des économies et des compensations qui pourraient mettre en péril la bonne fin de ce projet. De même, il faut éviter d'apporter des modifications au projet avant qu'il ne soit totalement achevé.

En matière informatique, le DDPS a confié à un «*Chief Information Officer*» (CIO) les tâches de diriger l'informatique du département sur le plan stratégique et de coordonner les relations entre les fournisseurs et les bénéficiaires de prestations. Il est chargé d'harmoniser et au besoin d'arbitrer leurs relations et il siège au Conseil informatique de la Confédération. Un tel poste existe également au sein du Département fédéral des affaires étrangères.

S'agissant du libre accès au marché, la DIRINF et le CIO considèrent que l'on ne doit admettre des externalisations que dans des conditions et selon des critères bien précis ainsi que dans un cadre strict. En effet, il n'est guère nécessaire d'externaliser l'exploitation de l'informatique. En revanche, une telle externalisation a toujours été admise pour le domaine du développement. Le cas échéant, les bénéficiaires de prestations externalisées devront en assumer la responsabilité et prendre préalablement conseil auprès de la DIRINF.

En conclusion à ses deux visites de contrôle, la Délégation des finances constate que, d'une manière générale, le projet NOVE-IT suit son cours d'une façon positive. Selon les responsables du projet, les délais de fin 2003 pour l'achèvement du projet sont réalistes. De nombreux progrès ont déjà été réalisés depuis les constatations

faites par la Délégation des finances dans sa lettre du 13 septembre 2001 au Conseil fédéral (voir ch. 2.4 du rapport annuel 2001).

La séparation entre les fournisseurs et les bénéficiaires de prestations, qui constituent l'un des principes de base du projet, continue de générer des tensions au sein des départements. De même, selon le directeur de l'OFIT, le libre-accès au marché des prestations informatiques suscite toujours des craintes auprès des fournisseurs de prestations et risque de réduire à néant le projet, dans la mesure où les bénéficiaires de prestations choisiraient systématiquement de s'approvisionner auprès de l'économie privée, en négligeant les offres des centres départementaux de prestations informatiques. La Délégation des finances a par ailleurs constaté, comme par le passé, que les économies de 130 millions annoncées en matière de finances et de personnel restent difficiles à chiffrer, même si, aux dires des responsables de l'OFIT, la rentabilité des investissements sera bien réelle.

Le projet NOVE-IT s'inscrit dans le cadre du domaine extrêmement dynamique de l'informatique qui voit l'avènement de nombreux projets nouveaux. C'est ainsi que du 30 avril au 14 août 2002, 44 nouveaux projets informatiques ont vu le jour. De ce point de vue, le projet NOVE-IT contribue à créer des goulets d'étranglement dans la réalisation des nouveaux projets. En ce qui concerne le financement, les difficultés initiales ont entraîné le report de la réalisation du projet NOVE-IT, ce qui a provoqué un retardement dans l'utilisation du crédit de 200 millions de francs, comme cela avait été prévu dans le message 00.023 du 23 février 2000. Dès lors, on assiste à un rattrapage des besoins de crédits de paiements sur les années 2002 et 2003 par rapport aux années 2000 et 2001.

Conformément aux recommandations de la Délégation des finances, les responsables du projet NOVE-IT ont mis l'accent en 2002 sur le «*change management*». Diverses mesures ont été prises, qui ont permis de réduire sensiblement les dernières oppositions au projet.

Après des difficultés de démarrage considérables, il semble aujourd'hui que le projet NOVE-IT soit en bonne voie de réalisation et cela, le secteur de la comptabilisation des coûts et prestations mis à part, dans les délais initialement prévus. Toutefois, la réalisation du projet se heurte encore à de nombreuses difficultés et problèmes qu'il convient de surmonter. La Délégation des finances en a tiré les conclusions et les recommandations présentées ci-après.

La mise en concurrence des centres de prestations informatiques et le libre-accès au marché des bénéficiaires de prestations, outre leur aspect démotivant pour les collaborateurs, risquent d'anéantir les efforts de standardisation de NOVE-IT. C'est pourquoi la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral d'examiner ces problèmes avec soin et de créer des conditions permettant d'éviter que l'accès au marché ne se fasse en ordre dispersé dans les départements.

La mise en œuvre complète de NOVE-IT exige des moyens financiers qui ont été accordés par le Parlement et qui seront utilisés entièrement durant les années 2003 et 2004. Par ailleurs, le renouvellement du matériel et du logiciel obsolètes ne saurait être différé pour des raisons financières, tant il est vrai que cela pourrait avoir des conséquences graves. Dès lors, la Délégation des finances a recommandé que les moyens financiers pour l'informatique ne soient pas réduits dans le cadre d'un éventuel programme d'économie commandé par le frein constitutionnel à l'endettement.

La création d'un poste de CIO au DDPS et au Département des affaires étrangères, avec des fonctions stratégiques et de coordination, semble avoir fait ses preuves en ce qui concerne les relations entre les fournisseurs et les bénéficiaires de prestations, ainsi que pour surveiller l'externalisation des mandats. La Délégation des finances estime que les autres départements devraient s'inspirer de ce système.

Les conclusions de la Délégation des finances ont été corroborées par celles qu'a tirées le Contrôle fédéral des finances dans son rapport d'activité (voir ch. 1.8 du rapport annuel 2002 du CFD).

Jusqu'à son achèvement, la Délégation des finances continuera à suivre le projet NOVE-IT au sujet duquel elle reçoit régulièrement des rapports de la part du Secrétaire général du DFF et de l'Unité de stratégie informatique de la Confédération.

5 Personnel et crédits

5.1 Personnel

5.1.1 Arrangement 2002

Au cours des trois dernières années, à la demande des commissions des finances, la Délégation des finances a négocié avec le Conseil fédéral un nouvel accord réglant la manière d'assurer sa fonction de haute surveillance concomitante et subséquente sur les traitements des cadres supérieurs de la Confédération. Il s'agissait d'adapter l'Arrangement 1951 au régime de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.01).

La Délégation des finances a informé les commissions de l'avancement de ses tractations dans ses deux derniers rapports d'activité (voir ch. 3.1.2 du rapport annuel 2000 et ch. 3.1.2 du rapport 2001). En substance, elle a notamment présenté des propositions au Conseil fédéral, propositions que celui-ci a acceptées, dans leur quasi-totalité.

Il a cependant fallu plusieurs séances durant l'année 2002 pour que la Délégation des finances et le Conseil fédéral se mettent d'accord sur toutes les aspects abordés. Les points litigieux portaient notamment sur l'extension de l'arrangement à l'Institut pour la propriété intellectuelle (IPI), à Swissmedic qui vient d'être créé ainsi qu'aux Ecoles polytechniques fédérales (EPF).

Le Conseil fédéral a fait preuve de quelques réticences car à son avis, la loi accorde désormais une autonomie accrue à ces trois institutions. La Délégation des finances considérait pour sa part que l'égalité de traitement instituait leur soumission à l'arrangement et que cela permettait de prévenir des dérapages toujours possibles – des expériences récentes l'ont bien montré – au sein d'entreprises qui, en définitive, perçoivent des fonds de la Confédération.

Finalement les parties sont arrivées à un accord au terme duquel la haute surveillance concomitante de la Délégation était maintenue mais limitée à la direction de l'IPL et de Swissmedic ainsi qu'aux membres administratifs de la direction des

EPF, à l'exclusion du corps professoral. Par ailleurs, ces trois institutions n'étaient pas soumises au système de rapports.

C'est ainsi que le 26 novembre, le Conseil fédéral et la Délégation des finances ont pu signer l'*Arrangement 2002* qui a la teneur suivante:

Surveillance financière concomitante

Dans le cadre de la surveillance financière concomitante, les mesures suivantes doivent être approuvées par la Délégation des finances avant de pouvoir entrer en vigueur:

Création de nouveaux postes dans les classes de salaire 32 ou plus élevées, conformément à l'art. 36 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers) et modification de la dénomination de fonctions en directeur suppléant ou en secrétaire général suppléant.

Passage de postes existants dans des classes de salaire plus élevées, cela à partir de la classe 32.

Octroi d'allocations spéciales périodiques et assurées servant à compenser des risques inhérents à la fonction ou l'exercice de la fonction dans des conditions difficiles conformément à l'art. 48 OPers et d'allocations liées au marché de l'emploi conformément à l'art. 50 OPers, cela à partir de la classe 32.

Versement d'indemnités lors de résiliation du contrat de travail, conformément aux art. 78 et suivants OPers.

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

Haute surveillance subséquente (système de rapports)

Au terme de la clôture du compte d'Etat, le Conseil fédéral soumet à la Délégation des finances un rapport assorti de statistiques anonymes sur les mesures touchant le personnel prises dans l'administration fédérale centrale.

Le rapport contient des informations sous forme statistique relatives à l'application des dispositions suivantes de l'OPers à partir des classes 30:

- Retraite anticipée (art. 33 et 34)
- Modification de la dénomination de fonctions en sous-directeur
- Evolution du salaire et adaptations exceptionnelles du salaire (art. 39 et 40)
- Primes de fonction (art. 46)
- Primes de prestations (art. 47)
- Allocations spéciales (art. 48)
- Primes de reconnaissance (art. 49)
- Allocations liées au marché de l'emploi (art. 50)

- Evaluation de la fonction (art. 52), en particulier en cas d'affectation à une classe supérieure conformément à l'al. 6, versement d'indemnités lors de la résiliation du contrat de travail (art. 78 et 79)
- Activité accessoire (art. 91)
- Obligation de remettre le revenu à la Confédération (art. 92)
- Mesures en cas de restructuration (art. 104 à 106)

L'objet du rapport a le même champ d'application mais ne s'étend pas aux domaines des EPF, de Swissmedic, de l'Institut fédéral de la Propriétaire Intellectuelle et de la caisse de pensions PUBLICA.

L'Arrangement 2002, entré en vigueur lors de sa signature le 26 novembre 2002, revêt un caractère provisoire et pourra être révisé par les parties lorsque les premières expériences auront été faites avec le nouveau système de rapport.

5.1.2 Salaires des cadres des entreprises de la Confédération

Dans son rapport annuel 2001, la Délégation des finances s'était penchée sur la question des salaires des cadres des entreprises de la Confédération (ch. 3.1.3). Elle a prié le Conseil fédéral de fixer des valeurs de référence en matière de rémunération, valeurs de référence devant tenir compte de l'environnement de l'entreprise concernée (concurrence, part des fonds publics, chiffre d'affaires, nombre de collaborateurs). Le Conseil fédéral a, d'une manière générale, approuvé cette façon de faire en décembre 2001. Il a également promis d'améliorer la transparence et les rapports en matière de salaires des cadres.

Sur demande de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N), l'Office fédéral de la justice a présenté un rapport concluant que la seule manière de rendre contraignants les directives ou principes relatifs aux salaires des cadres consisterait à leur donner la forme d'actes normatifs. Pour cette raison, la CIP-N a déposé une initiative de commission «Entreprises liées à la Confédération. Salaires des cadres et rémunérations des membres des conseils d'administration» (02.424). Le Conseil national est entré en matière sur ce projet le 24 septembre 2002. Il a cependant modifié le projet de la commission de manière à ce que le Conseil fédéral n'édicte que des principes relatifs aux salaires et aux prestations annexes versés par les entreprises liées à la Confédération mais qu'il renonce à fixer des plafonds de rémunération. Contre l'avis du Conseil fédéral, le Conseil national a décidé que les salaires et les conditions contractuelles devaient être rendues publiques. Le Conseil national a en outre décidé que ces principes devaient également s'appliquer aux entreprises cotées en bourse. La CIP-E et le Conseil national estiment que la transparence en matière de salaires des cadres et rémunérations des membres des conseils d'administration des entreprises de la Confédération (y compris pour Swisscom) doit être améliorée. L'obligation de publicité en la matière doit cependant être limitée aux directeurs et présidents de conseils d'administration, la rémunération des autres cadres et membres de conseil d'administration n'étant

publiée que globalement. Cela étant, ces principes ne doivent pas être applicables aux entreprises qui sont cotées en bourse.

Dans son rapport du 5 juin 2001, le Conseil fédéral a manifesté la volonté d'améliorer la transparence et de créer les conditions pour relever la confiance des milieux politiques et du public dans la gestion du personnel et des traitements des entreprises. Il a informé la Délégation des finances sur l'évolution des traitements des cadres et des honoraires des conseils d'administration. Il convient de noter qu'entre 2001 et 2002, le relèvement des salaires des cadres supérieurs de la plupart des entreprises proches de la Confédération a été nettement supérieur à celui de l'administration centrale. Alors que les traitements des CEO des CFF et de la Poste sont restés inchangés, une autre entreprise a octroyé à son chef de l'exécutif une augmentation de 28 pourcents. Le personnel de l'administration centrale, pour sa part, a eu droit à un relèvement salarial de 2,3 pourcents.

Compte tenu de la situation économique très changeante, la Délégation des finances ne comprend pas que des conseils d'administration de certaines entreprises proches de la Confédération aient relevé considérablement le traitement de leurs cadres. Elle attend que le Conseil fédéral assume mieux ses responsabilités pour ces traitements. L'obligation de publier ces mesures le contraindra également à les justifier publiquement.

5.2

Crédits

5.2.1

Aperçu des crédits urgents approuvés

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 30 crédits de paiement et trois crédits d'engagement.

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

Le tableau 6 montre l'évolution des crédits supplémentaires octroyés au cours de ces dix dernières années ainsi que la part des crédits de paiement octroyés en procédure d'urgence par la Délégation des finances (crédits provisoires ordinaires).

Evolution des crédits supplémentaires de 1992 à 2002

Tableau 6

Année	Crédits supplémentaires (en millions de francs)	En % par rapport au budget	Approuvés par la Délégation des finances (en millions de francs)	En % du montant total des crédits supplémentaires
1992	1848	5,0	791	43
1993	2942	7,4	828	28
1994	731	1,7	237	32
1995	648	1,5	195	30
1996	1704	3,9	169	10
1997	1552	3,5	371	24
1998	764	1,6	345	45
1999	962	2,1	532	55
2000	641	1,4	210	33
2001	2968	6,1	1925	65
2002	1250	2,4	584	47

Au cours de la période sous revue, l'ampleur des crédits que la Délégation a été appelée à accorder en procédure d'urgence, notamment en raison des problèmes qui ont agité l'aviation civile, a atteint un niveau particulièrement important. Comme cela a déjà été présenté au chiffre 3.1, ces décisions de la Délégation des finances sont à l'origine d'interventions parlementaires demandant la réduction de la compétence de la Délégation des finances en matière d'octroi de crédits urgents à 100 millions de francs. Malgré son attitude très stricte en la matière, la Délégation des finances a estimé qu'il était indispensable de libérer immédiatement 47 % des montants demandés.

En 2002, la Délégation des finances a, au total, accordé 29 avances sur des crédits supplémentaires pour un montant de 584 millions de francs. Une avance a été refusée. Contrairement à ce qui a été le cas lors de l'exercice précédent, il s'agissait dans la plupart des cas d'objets pour lesquels le Parlement avait précédemment voté les crédits d'engagement: Les montants les plus importants ont atteint 150 millions de francs au titre de report de crédit pour le maintien du service de vol et 120 millions de francs au titre de crédit provisoire en faveur de l'Exposition nationale. Le 14 mars 2002, le Parlement a octroyé à Expo.02 un deuxième crédit additionnel d'un montant équivalent (à ce sujet, voir ch. 4.3). Les mesures urgentes pour l'économie laitière sont à l'origine de trois crédits provisoires pour un montant total de 144 millions de francs (à ce sujet, voir ch. 5.2.2 ci-après).

5.2.2

Mesures urgentes pour l'économie laitière

Suite au sursis concordataire provisoire accordé au Groupe Swiss Dairy Food (SDF), le Conseil fédéral a décidé de verser 85 % de la créance des producteurs de lait. Cette mesure représente un montant de 63 millions de francs. En outre, deux prêts remboursables avec intérêts d'un total de 70 millions de francs (dont 50 millions de francs au titre de crédit provisoire) ont été accordés aux interprofessions pour financer des actions de réduction de stocks de fromage, de poudre de lait et de beurre. De plus, la Délégation des finances a accepté un crédit provisoire de 31 millions de francs pour un prêt accordé aux entreprises du commerce de fromage. En raison du recul des ventes de fromage suisse à l'étranger, le remboursement du prêt a été étendu jusqu'en 2005.

Après avoir examiné les bases légales, la Délégation des finances a approuvé la prise en charge par la Confédération de 85 % des paiements du lait aux paysans durant la période du 1^{er} août au 22 septembre 2002. Il a ainsi été possible de trouver une solution avec les banques qui ont garanti le paiement des salaires en suspens. En ce qui concerne les autres fournisseurs de SDF, une solution permettant d'éviter les cas de rigueur a pu être trouvée avec l'appui de la Fédération des Producteurs Suisses de Lait. Lors des débats concernant le 2^e supplément au budget, le Conseil national a refusé d'augmenter le crédit de 15 millions de francs au titre d'avance en faveur du plan social. Pour le Conseil fédéral et pour majorité des députés du Conseil national, les bases légales ne permettaient pas de prendre une telle décision.

Pour la Délégation des finances il était important que les 63 millions de francs demandés puissent être imputés au crédit-cadre de 14 milliards de francs, approuvé en 1999, en faveur de l'agriculture pour les années 2000 à 2003. Les prêts pour la diminution des excédents de fromage et de beurre sont soumis à intérêt et remboursés dans les deux ans. Ils ont été subordonnés à la condition que les organisations laitières prennent elles aussi des mesures à cet effet. Les décisions correspondantes ont été prises au mois d'octobre.

5.2.3

Crédit provisoire refusé pour Présence Suisse

La Délégation des finances 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.

Au mois de janvier, le Conseil fédéral a présenté à la Délégation des finances une demande de crédit provisoire pour un montant de 150 000 francs en rapport avec le World Economic Forum (WEF) qui s'est tenu en janvier 2002 à New York. En décembre 2001, lors des débats sur le budget 2002, le Parlement avait adopté un crédit de paiement de 12,5 millions de francs en faveur de Présence Suisse, ce qui représentait une augmentation de 900 000 francs par rapport à 2001. Cette augmentation était contestée tant au sein des commissions des finances que du Parlement. La Délégation des finances a par conséquent estimé qu'il n'était pas opportun

d'augmenter une fois encore le crédit en faveur de Présence Suisse en procédure d'urgence.

6 Autres contrôles effectués dans les départements

6.1 Autorités et Tribunaux

6.1.1 Visite d'information auprès du Tribunal fédéral des assurances

Au mois de novembre, la section 2 a rendu visite au Tribunal fédéral des assurances (TFA) à Lucerne. Au cours de l'exercice sous revue, le TFA a occupé 11 juges fédéraux et 46 greffiers. Les greffiers sont nommés par le tribunal. Le TFA est constitué de quatre chambres.

Selon l'art. 122 de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ; RS 173.110), le TFA tient lieu de cour des assurances sociales du Tribunal fédéral et est organisé de manière autonome. Le TFA fait donc partie de la juridiction administrative fédérale et applique les bases légales, les principes généraux du droit et la jurisprudence. Il dispose de la compétence suprême en matière de jurisprudence dans le domaine des assurances sociales. Bien que faisant partie du Tribunal fédéral, le TFA est autonome du point de vue organisationnel et dans certains domaines de son activité judiciaire. La révision totale de l'organisation judiciaire en cours va entraîner des changements au niveau de l'organisation. Le TFA est favorable à son intégration partielle dans le Tribunal fédéral à Lausanne. Bien des domaines, dont l'informatique, font d'ailleurs déjà l'objet d'une collaboration étroite. La sécurité est sans doute l'une des plus grandes exigences en matière d'informatique.

La politique du personnel du TFA est moderne et se conforme aux dispositions du nouveau droit applicable au personnel de la Confédération. En vertu de l'art. 37, al. 2, de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1), le TFA a édicté sa propre ordonnance sur le personnel (OPersTFA; RS 172.220.115). Le taux de fluctuation du personnel – qui concerne principalement les greffiers – est bas. L'application du nouveau droit applicable au personnel de la Confédération, qui accorde une importance accrue à la part de la rémunération liée aux prestations, peut devenir une source de problème. En effet, vue en francs, l'amélioration d'un salaire déjà élevé de quelques pour cent entraîne une augmentation de salaire substantielle.

Lors de sa visite d'information, la Délégation des finances s'est informée des tâches et des fonctions assumées par le Tribunal fédéral des assurances. La direction du tribunal utilise les ressources de manière efficace et cherche constamment à améliorer les solutions en place. L'organisation a été adaptée de manière adéquate à l'augmentation de la charge de travail.

6.2 Département fédéral des affaires étrangères

6.2.1 Visite auprès de la Direction politique IV promotion de la paix

En août, la section 1 de la Délégation des finances a rendu visite à la Division politique IV du DFAE qui s'occupe des questions ayant trait à la sécurité humaine (paix, droits de l'homme, politique humanitaire). Il s'agissait plus d'une visite d'information que d'une visite de contrôle étant donné que la Délégation des finances ne s'était encore jamais penchée sur cette direction nouvellement créée.

En 2002, le budget du DFAE prévoyait 42 millions de francs pour la «promotion civile de la paix» alors que les comptes 2001 faisaient état de dépenses pour un total de 38 980 000 francs. À bref intervalle, le Conseil fédéral a soumis deux messages relatifs à la promotion civile de la paix. Le projet de loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme (FF 2002 7063) a pour but de servir de base légale formelle permettant à la Confédération de fonder son engagement en faveur de la promotion de la paix et du renforcement des droits de l'homme. Il porte sur les mesures prises par la Confédération en matière de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme. Le projet prévoit que, à l'avenir, les moyens nécessaires au financement des mesures de promotion civile de la paix seront accordés sous la forme de crédits-cadres. Avec le message concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme du 23 octobre 2002 (FF 2002 7395), le Conseil fédéral demande un crédit cadre de 240 millions de francs courant sur quatre ans.

La Direction politique IV est organisée de manière thématique et compte quatre sections: la Section politique de paix et sécurité humaine, la Section politique des droits de l'homme, la Section politique humanitaire et migration et la Section Opérations et Pool d'experts pour la promotion civile de la paix. Les trois premières sections effectuent plutôt un travail fondamental principalement axé sur l'élaboration de bases et de concepts (notamment des concepts en matière de politique de paix ou de droit de l'homme), donc sur la formulation de politiques. La Section Opérations et Pool d'experts est, quant à elle, le bras opérationnel de la Direction politique IV. L'ambassadeur en mission spéciale pour le règlement des conflits est également subordonné à la Direction politique IV.

En août 2002, la Direction politique IV employait 48 personnes. De cet effectif, 5,5 postes étaient financés au moyen d'un crédit spécifique. Pour le reste, les collaborateurs de la Direction politique IV émargent au budget du personnel du Secrétariat général du DFAE. La Direction politique IV emploie des diplomates et des non-diplomates. Les perspectives professionnelles des non-diplomates sont limitées étant donné que les postes de direction sont d'une manière générale réservés à des diplomates, ce qui peut conduire à un certain manque de continuité en ce qui concerne le personnel technique. À cet égard, la Délégation des finances voit un problème étant donné que cette politique de personnel rend difficile la constitution d'un centre de compétences. La Direction politique IV est consciente de ce problème et tente d'y remédier.

Conformément à la décision de décembre 2000 du Conseil fédéral, le Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix regroupe les anciens pools de personnel civil affecté à la promotion de la paix. Le but de ce regroupement est de simplifier les procédures administratives et de permettre d'engager et de déployer les experts de manière ciblée. Ce pool permet à des citoyens suisses présentant le profil personnel et professionnel requis la possibilité de participer pendant une période déterminée à une mission internationale de paix. Ces engagements ont lieu dans le cadre de missions de l'ONU et de l'OSCE, de missions spéciales ou d'accords bilatéraux. En août 2002, ce pool d'experts de milice comptait environ 600 personnes.

La Délégation des finances est favorable au développement des activités de la Suisse dans le domaine de la politique de la paix. Elle soutient les efforts de la Division politique IV visant à concentrer les projets et les activités dans ce domaine. Elle engage vivement les responsables concernés à faire apparaître les différentes dépenses de la Confédération en faveur de la promotion civile de la paix de manière transparente afin de rendre possible l'évaluation de l'engagement de la Suisse dans ce domaine de la politique étrangère.

6.3 Département fédéral de l'intérieur

6.3.1 Visite auprès de l'Office fédéral de l'éducation et de la science

Lors de sa visite du 27 mars 2002 auprès de l'Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES), la Délégation des finances s'est plus particulièrement penchée sur le contrôle des subventions. Il y a deux catégories de subventions qu'il convient de distinguer, soit, d'une part, les contributions pour les tâches de base et, d'autre part, les contributions destinées à des projets ou des programmes particuliers.

Pour ce qui est des contributions aux tâches de base comme les subventions de base aux universités cantonales ou les subventions ordinaires au Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), l'OFES contrôle la répartition des contributions sur la base de la comptabilité. En revanche, l'OFES n'a aucun moyen d'influer directement sur l'emploi des fonds par les universités cantonales. Ce contrôle se limite donc, pour le FNS également, à la discussion de l'allocation des montants et de la mise en œuvre de leurs mandats de prestations.

En revanche, l'OFES assume une responsabilité directe pour les subventions destinées à des projets ou des programmes particuliers (tels que les programmes nationaux de recherche et les pôles de recherche nationaux ou les projets en collaboration avec l'Union européenne). Dans ce domaine, l'OFES procède à trois sortes de contrôles, soit au contrôle de la régularité, au suivi et au contrôle des effets.

La question d'une responsabilité supérieure en matière de coûts et d'efficacité de l'ensemble du système de l'éducation et de la recherche en Suisse est demeurée ouverte.

L'éducation et la recherche sont réparties sur deux départements, soit le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le Département fédéral de l'économie (DFE). Pour le DFI, ce sont le Groupement de la science et de la recherche (GSR) et l'OFES qui procèdent à la répartition des moyens financiers entre le FNS, le domaine des EPF et les universités cantonales. Pour le DFE, c'est l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) qui est responsable de la répartition des subventions entre les hautes écoles spécialisées. Au vu de ces interfaces, la Délégation des finances est parvenue à la conclusion qu'il n'y a pas d'instance supérieure qui serait responsable de l'évaluation de l'efficacité de l'ensemble du système de l'éducation et de la recherche.

La participation de la Suisse à des programmes de recherche de l'Union européenne (UE) constitue également un défi du point de vue de la surveillance financière. Jusqu'ici, la Suisse ne participait financièrement qu'à des projets suisses ou des projets sur lesquels elle travaillait directement. Avec l'entrée en vigueur l'accord de coopération scientifique, la Suisse participe désormais aux programmes-cadres de recherche de l'UE au moyen de contributions forfaitaires. Suite à ce changement de système de financement, il sera dorénavant plus difficile d'évaluer la rentabilité des investissements dans ce domaine. La Délégation des finances attache une importance particulière à ce que l'OFES prenne des mesures adéquates pour assurer le suivi des retours financiers des programmes de recherche de l'UE.

En 2002, le budget de l'OFES se montait à environ 1,4 milliard de francs. Etant donné l'importance de ce montant, la Délégation des finances salue le fait que l'inspectorat interne des finances sera réorganisé de manière efficace avec l'appui du Contrôle fédéral des finances (CDF) et que son effectif passe d'une à deux personnes. La Délégation des finances a chargé le CDF d'effectuer un contrôle auprès de l'OFES en 2003.

La Délégation des finances a chargé le CDF d'examiner si la structure de base de l'OFES est optimale du point de vue du contrôle des flux financiers (organisation, répartition des compétences, réglementation des signatures, inspection interne etc.) et si elle permet de tenir adéquatement compte des risques. La nouvelle tâche en matière de suivi des retours financiers des programmes-cadres de recherche de l'UE doit également être intégrée dans cet examen.

6.3.2 Visite auprès du Fonds national suisse de la recherche scientifique

En 2001, en se basant sur les rapports de révision du Contrôle fédéral des finances (CDF), la Délégation des finances avait notamment constaté que l'inspection des finances du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) n'avait pas fonctionné de manière satisfaisante, que la distinction entre fonds propres et fonds étrangers n'était pas claire et que le FNS aurait constitué des réserves en utilisant des fonds de la Confédération. Etant donné que la révision des statuts du FNS qui étaient alors en cours, il était permis de s'attendre à des améliorations en ce qui concerne ces constatations. La Délégation des finances a donc décidé d'attendre

l'entrée en vigueur des nouveaux statuts avant d'effectuer une visite de contrôle auprès du FNS.

Lors de sa visite de contrôle au cours de l'exercice sous revue, la Délégation des finances a pris connaissance des nouveaux statuts. Elle salue le fait que ces statuts revalorisent le service de révision interne et que ses tâches et compétences soient définies dans un règlement spécifique. Le nouveau règlement de la fondation permet au conseil de fondation de confier le mandat d'organe de contrôle à un organe de révision externe. Cela étant, le CDF demeure responsable de l'exercice de la surveillance financière. Le principe selon lequel le CDF peut vérifier l'emploi des prestations financières fédérales, quelles que soient la forme juridique et l'organisation interne du bénéficiaire, demeure applicable. Bien que cette compétence soit ancrée dans la loi sur le Contrôle des finances (LCF; RS 614.0) et qu'elle garantisse et tous les cas au CDF de pouvoir exercer la surveillance financière sur les subventions fédérales accordées au FNS, la Délégation des finances se réjouit de constater que, malgré sa nouvelle compétence statutaire, le conseil de fondation a de nouveau confié le mandat d'organe de contrôle au CDF.

Les moyens d'exploitation du FNS sont constitués des contributions ordinaires et extraordinaires de la Confédération, des libéralités de tiers et des revenus de la fortune. À cet égard, la Délégation des finances constate que les nouveaux statuts accordent au FNS des compétences étendues en matière d'utilisation et de gestion des ressources. En vertu des statuts précédents, la fortune de la fondation et les moyens d'exploitation étaient gérés par l'Administration fédérale des finances (AFF). Les nouveaux statuts permettent désormais au FNS de gérer ses fonds propres (capital de fondation, legs, donations, etc.) et de disposer d'une trésorerie en conséquence. Etant donné que le FNS peut affecter les moyens d'exploitation non utilisés au cours de l'exercice aux provisions et aux réserves ou qu'il peut les reporter sur l'exercice suivant, il devient évident qu'il faudra dorénavant accorder une grande importance entre la délimitation entre fonds étrangers et fonds propres.

La Délégation des finances a invité le CDF et l'AFF de surveiller que le FNS délimite clairement les fonds propres des fonds étrangers et de s'assurer qu'il n'utilise pas de fonds de la Confédération.

6.3.3 Surveillance en matière de subsides fédéraux destinés à la réduction des primes dans l'assurance-maladie

En 2000, la Délégation des finances avait chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) d'examiner l'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) du point de vue du versement de subsides destinés à la réduction des primes. Les contrôles du CDF et de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ont montré que certains cantons, et surtout le canton d'Argovie, n'affectaient pas les contributions fédérales exclusivement à la réduction des primes d'assurance. Suite à cette constatation, l'OFAS a limité le versement de subsides fédéraux aux réductions de primes effectivement accordées; les soldes en faveur de la Confédération ont été compensés. La Délégation des finances a dû prendre connaissance du fait que notre

système fédéraliste n'offre pas la possibilité de recourir à des sanctions plus rigoureuses.

Dans la perspective d'une amélioration de la surveillance, le CDF a examiné durant l'année sous revue comment l'OFAS exerce la surveillance financière en matière de subsides fédéraux destinés à la réduction des primes dans l'assurance maladie. En vertu de l'ordonnance sur les subsides fédéraux destinés à la réduction de primes dans l'assurance-maladie (ORPM; RS 832.112.4), les décomptes remis par les cantons doivent être accompagnés d'un rapport de révision. Le CDF a constaté que, dans ce domaine, il n'y avait ni concept ni instructions de l'OFAS. À cet égard, la Délégation des finances a pris connaissance du fait que l'«Unité Surveillance et Expertise» élabore un concept de contrôle dans le domaine de la surveillance des cantons.

La Délégation des finances a chargé le CDF d'effectuer des contrôles de suivi en ce qui concerne la surveillance financière exercée par l'OFAS ainsi que le respect des prescriptions du droit fédéral relatives au versement par les cantons des subsides fédéraux destinés à la réduction des primes dans l'assurance maladie.

6.4

Département fédéral de justice et police

6.4.1

Projet informatique «Etrangers 2000»

Au cours de l'année sous revue, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a attiré l'attention de la Délégation des finances sur les problèmes de conduite, de coordination et d'organisation que connaît le projet «Etranger 2000» du Département fédéral de justice et police (DFJP). Le projet «Etrangers 2000» a pour but de remplacer deux bases de données désuètes, soit le Registre central des étrangers (RCE) de l'Office fédéral des étrangers (OFE) et le Système d'enregistrement automatisé des personnes (AUPER) de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) par un nouveau système opérationnel à partir du 1^{er} janvier 2004 soit en même temps que l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile révisée.

La Délégation des finances a pris connaissance du fait que le CDF estime que l'introduction à temps du nouveau système «Etrangers 2000» avec ses nouvelles applications rendues nécessaires par l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur l'asile pourrait s'avérer critique. Ce projet concernant plusieurs offices n'exige pas seulement une coopération intense entre la Confédération et les cantons, mais également surveillance et contrôle à l'échelon du département et de la direction. En raison de ses effets attendus en matière de rationalisation pour la Confédération, les services de police des étrangers des cantons et les services sociaux responsables du domaine de l'asile, la Délégation des finances estime que le projet «Etrangers 2000» revêt une importance stratégique.

Lors de visite de contrôles effectués auprès de quatre centres du service informatique (CSI) en 2001, la Délégation était parvenue à la conclusion que la conduite stratégique devait être renforcée dans le domaine informatique raison pour laquelle elle demandait notamment que le Conseil fédéral assume à son niveau la responsabilité de l'ensemble du projet NOVE-IT (voir ch. 2.4 du rapport annuel 2001).

La Délégation des finances estime que le projet «Etrangers 2000» est d'une importance stratégique et attend du Conseil fédéral qu'il prenne les dispositions qui s'imposent et qu'il procède notamment à des changements d'affectation de ressources pour que le nouveau système soit opérationnel dans les délais.

6.4.2 Participation aux coûts des cantons accueillant les nouveaux tribunaux fédéraux

Le 17 septembre 2002, la Délégation des finances a accepté une demande de crédit provisoire ordinaire du Conseil fédéral d'un montant de 250 000 francs en faveur de l'organisation du projet de mise en place des nouveaux tribunaux fédéraux. Le plan financier 2004–2006 prévoit 79 millions de francs pour la création des nouveaux tribunaux fédéraux. Etant donné que, lors des débats politiques qui ont précédé le choix des lieux d'implantation des deux tribunaux, les cantons d'accueil de Saint-Gall et du Tessin avaient promis des participations financières aux coûts de création des nouveaux tribunaux, la Délégation des finances s'est renseignée durant l'année sous revue pour savoir si ces promesses seront tenues.

La Délégation des finances a pu constater que le Conseil fédéral a donné mandat à l'organisation de projet de conclure une convention de financement avec les cantons du Tessin et de Saint-Gall. En même temps, il posait comme préalable aux négociations que les cantons mettent le terrain à la disposition de la Confédération et participent de manière appropriée aux frais de construction des bâtiments, avec comme objectif une participation de 50 % aux coûts totaux. Un examen plus approfondi a cependant révélé que les promesses que les cantons avaient faites lors des débats qui ont précédé le choix des lieux d'implantation des tribunaux doivent être différenciées. Le canton du Tessin a précisé qu'il était disposé à négocier une participation financière, mais qu'il ne consentirait pas à un engagement plus important que celui qui aurait été concédé par d'autres cantons. En revanche, il est apparu que les représentants du canton de Saint-Gall n'avaient rien fait savoir de tel. Saint-Gall n'a donc pas fait de promesse dans ce sens.

Au vu des importantes charges que les nouveaux tribunaux vont impliquer pour la Confédération ainsi que des coûts dans le domaine de la sûreté intérieure qui ont augmenté plus que proportionnellement (notamment en raison du projet d'efficacité), la Délégation des finances estime qu'il serait judicieux que le DFJP insiste auprès des cantons de Saint-Gall et du Tessin pour qu'ils accordent un appui équivalent à celui que les cantons de Fribourg et d'Argovie auraient concédé.

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à exiger des cantons de Saint-Gall et du Tessin qu'ils participent financièrement à la mise en place des nouveaux tribunaux fédéraux.

6.5

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

6.5.1

Visite auprès de la Division des biens immobiliers militaires de l'Etat-major général

Au mois d'août 2002, la section 2 a effectué une visite auprès de la division des biens immobiliers militaires de l'Etat-major général. La superficie du parc immobilier de l'Armée correspond environ à celle du canton de Zoug. L'armée est le plus grand propriétaire immobilier de Suisse. L'Armée possède environ 26 000 objets répartis sur l'ensemble du territoire suisse. Au total, la valeur de remplacement des biens immobiliers militaires est évaluée à environ 27 milliards de francs. La plus grande partie de ces immeubles sert d'infrastructure d'instruction (places d'armes et casernes). La réduction des effectifs de l'armée avec le passage à Armée XXI entraîne un changement au niveau de ses besoins immobiliers. L'armée aura besoin de plus d'immeubles dans certains domaines et de moins dans d'autres. Ainsi, il faudra notamment trouver d'autres sites pour les nouveaux centres d'instruction et adapter certaines casernes à de nouvelles formes d'instruction (plus grand nombre de simulateurs, par exemple).

La Délégation des finances se penche régulièrement sur des questions ayant trait à la vente d'immeubles militaires (voir ch. 4.4.3 du rapport annuel 2001 et ch. 6.5.3 du présent rapport). Le but de la visite était avant tout d'examiner l'organisation de la division ainsi que les processus et les compétences en matière de vente d'immeubles. La Division des biens immobiliers militaire compte 37 postes permanents dont 6 étaient vacants au mois d'août 2002.

La Division des biens immobiliers militaires doit notamment vendre des immeubles en raison de la mutation de l'armée. Armée XXI n'a besoin que de la moitié environ de l'actuel parc immobilier. Le parc essentiel d'Armée XXI comporte environ 14 000 objets et le parc de liquidation en comporte environ 12 000. L'armée utilise également plus de 50 objets qu'elle loue et dont une partie devraient être assainis pour répondre aux exigences légales actuelles. Elle possède encore 10 hôtels. Le nombre d'objets loués doit être réduit à 20; quant aux hôtels, ils seront tous vendus.

La Division des biens immobiliers militaires a formé un groupe de travail «Guide de liquidation». La manière de liquider un objet dépend de sa situation géographique. Le but de la liquidation est d'éviter que les installations qui ne sont plus utiles génèrent des coûts d'exploitation. Les objets à liquider sont vendus, conservés ou démolis. Les objets doivent être vendus dans la mesure du possible. Les recettes budgétisées se montent entre 30 et 40 millions de francs. La Délégation des finances appuie la Division des biens immobiliers militaires qui a pour objectif de maximiser ces recettes au profit de la caisse fédérale. Les dépenses liées à ces ventes (frais de notaire, frais d'insertion, frais d'adaptation des objets) seront prélevées de cette même caisse et imputés à l'article budgétaire du DDPS «entretien d'immeubles et liquidations». Avec l'introduction du nouveau modèle de compte, il faudra définir des règles précisant jusqu'à quel point un service sera autorisé à déroger au principe du produit brut.

Dans les régions, la vente et la liquidation d'immeubles se heurte à des obstacles liés à la politique régionale et à la politique d'organisation du territoire. Les communes et les cantons s'y opposent pour diverses raisons. De plus, ces immeubles sont

souvent situés en dehors des zones à bâtir et les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) rendent tout changement d'affectation difficile.

Certains objets – comme les installations de combat – doivent être démolis ou conservés. L'option de la démolition est prioritaire lorsqu'il s'agit de décider s'il faut démolir ou conserver un objet. Toutefois, d'autres aspects sont également pris en compte. Les responsables cherchent toujours la solution optimale du point de vue économique. Les immeubles qui ne peuvent être ni vendus ni démolis sont conservés. Dans ce cas de figure, les frais d'exploitations de ces immeubles sont réduits au strict nécessaire, c'est-à-dire à un niveau permettant d'éviter de prendre des risques du point de vue de la sécurité. Des 6940 objets déclassés, environ 3000 (tels que des ouvrages d'artillerie) sont conservés pour des raisons économiques. Au total, tous domaines confondus, les coûts d'exploitation annuels se montent à 20 millions de francs. Cela étant, le coût des démolitions est également élevé, les spécialistes l'évaluent à environ 150 à 200 millions de francs.

Comme elle l'avait déjà expliqué dans son dernier rapport annuel (voir ch. 4.4.3 du rapport annuel 2001), la Délégation des finances est d'avis que le DDPS ne doit pas aliéner les immeubles et les terrains à n'importe quel prix. Elle estime que la question de l'assouplissement par rapport au principe du produit brut du nouveau modèle de compte devra être examinée. La solution proposée devra en tous les cas permettre de respecter le principe de la transparence qui s'applique au compte d'Etat.

6.5.2 Mise en œuvre et financement du concept Polycom

À partir de 1996, bon nombre de réseaux de radiocommunication de la Confédération et des cantons n'étaient plus à l'abri des écoutes et/ou étaient sujets à de fréquents dérangements. Pour ces raisons, les cantons se sont approchés de la Confédération et ont suggéré la création d'un nouveau réseau de radiocommunication sûr recouvrant l'ensemble du territoire suisse. La Confédération est entrée en matière sur cette demande. Le 21 février 2001, le Conseil fédéral a approuvé le principe d'un financement commun par la Confédération, les cantons, les communes et les organismes concernés et, partant, d'un système conçu sur le modèle fédéraliste en fonction des besoins de ses utilisateurs (comme les corps de police). Ainsi, la Confédération (notamment l'armée, le Corps des gardes-frontière ou l'Office fédéral des routes) et les forces d'intervention de la plupart des cantons (notamment les corps de police, les services du feu ou la protection civile) participent à la réalisation de ce projet mixte, à la fois civil et militaire.

Le projet Polycom a fait l'objet d'une interpellation au Conseil national (interpellation Rossini, Polycom. Finalisation, mise en œuvre, financement du concept, 02.3605). Dans sa réponse à l'interpellation, le Conseil fédéral a expliqué les buts les plus importants du système Polycom. En fait partie la garantie

- de la collaboration radio codée des autorités et des organisations chargées des secours et de la sécurité à l'échelon de la Confédération, des cantons et des communes;
- de la collaboration radio intercantonale;
- de la communication intersectorielle dans les domaines des secours et de la sécurité, y compris les moyens de la protection civile et de l'armée.

Le réseau Polycom doit, d'une part, être mis en place sur plusieurs années grâce à l'installation de réseaux partiels et régionaux et, d'autre part, grâce à la réalisation de la composante nationale. L'objectif du Corps des gardes-frontière, par exemple, est de réaliser un réseau qui suit les frontières de la Suisse. Il a décidé de participer au projet parce que, au moment où le projet démarrait, il avait un urgent besoin d'un nouveau réseau de radiocommunication. Le degré de réalisation de l'ensemble du réseau Polycom est très variable. En octobre 2002, les réseaux partiels du sud du Tessin et de Genève pour les Corps des gardes-frontières ainsi que ceux des cantons de Thurgovie et de Neuchâtel (zone frontière comprise) étaient en fonction.

La direction du projet Polycom est extrêmement complexe étant donné qu'elle est assumée conjointement par la Confédération et les cantons et qu'elle incombe à divers organismes. Il y a de nombreuses responsabilités et compétences partielles. La Confédération assume la responsabilité de la planification de l'ensemble du réseau et les cantons – ou les utilisateurs – sont responsables de la réalisation des réseaux partiels. Ils décident eux-même du moment de l'intégration de leur réseau de radiocommunication dans le système Polycom, ce qui ne facilite pas la mise en place du réseau global, tant il est vrai que certains cantons frontaliers disposent de réseaux relativement récents, en état de fonctionner, et qu'il n'ont pas l'intention de remplacer dans l'immédiat.

Jusqu'à fin 2002, la direction du projet était assumée par le groupe de projet Polycom qui était composé des représentants de tous les utilisateurs. Ce groupe de projet était dirigé par le mandataire pour la coordination des transmissions dans le domaine de la défense générale qui était responsable de la réalisation du projet envers le chef du DDPS mais aussi envers l'Organe de direction pour la sécurité. Dès le début de 2003, une personnalité issue des milieux de la politique cantonale devra lui succéder à la direction du groupe de projet.

Fin mai 2002, le DDPS a chargé l'Office fédéral de la protection civile (OFPC) de la coordination du projet. Pour des raisons liées aux différentes bases légales de la Confédération, la planification financière et la surveillance des crédits sont assurés directement par les offices fédéraux concernés. L'organe de coordination a pour mandat de garantir que les offices fédéraux concernés participent à tous les projets partiels Polycom et aient en tout temps accès aux données de planification nécessaires. Dans le cas le plus favorable, les coûts totaux d'investissement devraient en 2001 se monter à 420 millions de francs (environ 210 millions à la charge de la Confédération et 210 millions à la charge des cantons). Du côté de la Confédération, le financement associe le DFF (Corps des gardes-frontière), le DDPS pour les domaines de l'armée et de la protection de la population ainsi que le DETEC (routes et tunnels routiers nationaux). Au moment du démarrage du projet, il n'était pas certain que les crédits d'engagement votés suffiraient.

Dans un rapport, le Contrôle fédéral des finances a rendu la Délégation des finances attentives aux lacunes importantes de la réalisation du projet Polycom (voir ch. 1.9

du rapport annuel du CDF). Il estime que les risques de ce projet sont élevés, tant du point de vue du respect des délais que du point de vue financier. La Délégation des finances a abordé les questions des responsabilités, du financement et de la poursuite de la réalisation du projet avec le chef du DDPS. Elle a pris connaissance du fait que, de l'avis du DDPS, le projet avait bien démarré, même si son état d'avancement varie sensiblement d'un domaine à l'autre. Le rapport du CDF a entraîné divers changements au sein du projet.

En 2003, un controlling financier s'étendra à tous les offices fédéraux du domaine de la protection de la population du DDPS. Il permettra à l'AFF, au Conseil fédéral et au Parlement d'avoir une vue d'ensemble de l'engagement financier de la Confédération en faveur du projet Polycom. Il convient à cet égard de présenter également les chiffres des cantons.

Pour la Délégation des finances, un controlling financier et une bonne direction de projet revêtent une importance cruciale pour le bon déroulement d'un projet aussi complexe que le projet Polycom. En raison de sa durée et de ses échelonnements, le risque de dépassement des budgets est réel. La Délégation des finances a donc demandé au DDPS de présenter un rapport supplémentaire portant sur l'engagement financier de la Confédération ainsi que sur les modalités des crédits. La Délégation des finances continuera de suivre ce projet en 2003.

6.5.3 Liquidation de matériel, d'installations et de biens immobiliers

Cela fait un certain temps déjà que la Délégation des finances se tient au courant de la liquidation de matériel, d'installations et de biens immobiliers qui n'auront plus d'utilité en raison la réduction des effectifs de l'armée et le passage à Armée XXI (voir ch. 4.5.3 du rapport annuel 2001). À cet effet, elle reçoit les rapports de controlling de l'Etat-major général concernant la liquidation de matériel, de munitions et de biens immobiliers. Rédigés tout d'abord trimestriellement, ces rapports le sont maintenant à un rythme semestriel et sont notamment transmis à la Délégation des finances. Outre ces rapports, la délégation reçoit également les rapports de planification correspondants du DDPS.

Durant l'année sous revue également, une grande quantité de matériel, de munitions et de biens immobiliers a été liquidée. À l'origine, la réduction de volume découlant d'Armée 95 et de PROGRESS était de 3100 articles. Depuis lors, le chiffre a augmenté à 3268. Au cours du premier semestre 2002 (jusqu'au 30 juin), 10 524 tonnes de matériel et 1255 véhicules ont été vendus ou détruits. En l'état, la liquidation du matériel devrait respecter la planification et être achevée en 2002. Depuis lors, certains articles ont pu être entièrement liquidés.

La quantité de munitions à liquider est estimée à 49 400 tonnes. Selon la planification, la destruction des munitions a débuté en 1999 et devrait durer jusqu'en 2006. À mi-2002, 75 % de ces munitions ont été détruites (37 000 tonnes). La liquidation du reste sera achevée comme prévu d'ici à fin 2006.

En ce qui concerne les biens immobiliers du domaine de la défense 6940 objets ont été déclassés et destinés à la vente, à être conservés ou démolis. Au 30 juin 2002, 1911 de ces objets ont été vendus ou démolis (voir également ch. 6.5.1 du rapport annuel 2001). Au cours du premier semestre 2002, 173 objets déclassés ont été vendus ou démolis. Durant la même période, 291 objets militaires supplémentaires ont fait l'objet d'une proposition de liquidation et d'une décision de déclasser. La plupart du temps, la destruction d'installations ou d'objets se limite aux cas dans lesquels les circonstances l'exigent. Le plan de démantèlement des forts d'artillerie établi sur la base du concept de liquidation ne pourra être respecté que si la Division Corps des gardes-fortifications accorde la priorité nécessaire aux crédits de paiement indispensables pour mener cette tâche à bien. Durant le premier semestre 2002, le nombre de contrats de location a pu être réduit de deux unités soit de 796 722 francs par an. Actuellement, les locations découlant des 23 contrats encore en vigueur se montent à 2 115 055 francs par an.

La réalisation d'Armée XXI a une influence sur les liquidations. Un bon nombre d'entre elles ont été retardées étant donné que la décision relative à leur liquidation pouvait être influencée par la mise en œuvre d'armée XXI. Au cours de premier semestre 2002, l'organisation du projet a également élaboré le concept de l'organisation qui prendra le relais de «FIT-LIQ» dans Armée XXI.

La Délégation des finances constate que la liquidation de matériel, d'installations et de biens immobiliser avance selon les plans et que les responsables utilisent des instruments de gestion modernes. La Délégation continuera de se tenir au courant de l'avancement des liquidations. Elle continue d'accorder une attention particulière à ce que – dans la mesure du judicieux – le matériel soit vendu au prix et aux conditions du marché et que les biens immobiliers fassent l'objet d'appels d'offres publics.

6.6 Département fédéral des finances

6.6.1 Amélioration de l'évaluation des recettes

Au début de l'exercice, la Délégation des finances a demandé à l'Administration fédérale des contributions (AFC) de modifier les informations statistiques mensuelles qu'elle lui fournissait, afin de leur donner une signification plus claire. En effet, ces statistiques permettaient certes d'effectuer des comparaisons avec l'année précédente, mais ne permettaient pas d'établir un parallèle avec les données budgétaires courantes.

Pourtant, au début du mois d'octobre 2002, alors que le budget 2003 de la Confédération avait déjà été transmis aux commissions des finances, le Département fédéral des finances (DFF) a annoncé qu'en raison d'une détérioration soudaine de la conjoncture, les recettes budgétisées devaient être réduites d'un milliard de francs, ce qui équivalait à une diminution de 400 millions de francs du rendement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de 600 millions de francs sur l'impôt fédéral direct (IFD). Cette nouvelle situation a bien évidemment exigé des dispositions d'urgence pour pouvoir respecter la disposition constitutionnelle du frein à l'endettement. Les

commissions ont donc dû examiner le budget dans la précipitation et proposer aux Chambres fédérales des restructurations de dépenses, sans pouvoir en étudier toutes les conséquences en toute sérénité.

Cette situation a conduit la Délégation des finances à réexaminer le contrôle des recettes fédérales tout au long de l'année, contrôle qui n'avait pas permis de déceler la chute des recettes avant fin septembre 2002. Elle estimait que la découverte aussi tardive de cette perte de recettes était extrêmement fâcheuse. Compte tenu de l'évolution de la conjoncture, elle craignait également – et l'avenir lui a donné raison – que les estimations de recettes pour 2003 doivent encore être revues à la baisse.

La Délégation des finances a donc demandé au chef du DFF quelles mesures il entendait prendre pour remédier à ces lacunes, tout en soulignant qu'elle ne méconnaissait pas les difficultés que rencontre le département dans les évaluations de recettes, évaluations qui sont également tributaires des informations fournies par les cantons.

Lors d'un entretien avec le chef du DFF, celui-ci a fait valoir que l'AFC exploite en permanence des informations pertinentes pour faire ses évaluations. Il s'agit des rentrées courantes de chaque type de recettes, des résultats macroéconomiques, des chiffres clés, de l'observation conjoncturelle ainsi que des pronostics de divers instituts et offices fédéraux. Toutefois, l'AFC ne peut pas, par elle-même, faire des pronostics. Par ailleurs, elle ne corrige pas ses évaluations sur la base de chaque modification des recettes. Elle se base, selon les types d'impôts, sur des modèles mensuels ou trimestriels. Pour qu'elle modifie ses évaluations, il faut que des changements de tendance se dessinent clairement. C'est ce qui s'est passé entre les mois de septembre et d'octobre 2002, c'est-à-dire entre le moment où le Conseil fédéral a adopté le budget et où les commissions des finances ont commencé leurs travaux. Il faut relever que même les instituts spécialisés dans l'observation de la conjoncture ont été surpris par le changement de tendance qui est survenu à cette période.

Face aux difficultés d'évaluation évoquées par le chef du DFF, la Délégation des finances a souligné que, compte tenu des exigences du frein à l'endettement, il serait souhaitable de mettre en place des mécanismes de controlling dans le domaine des recettes, notamment avec l'aide des cantons, ne serait-ce que pour évaluer de près et si possible anticiper l'évolution des recettes. L'AFC doit s'employer à rechercher des solutions plus pertinentes pour remédier à ces problèmes difficiles.

La Délégation des finances précise qu'il est urgent et impératif d'améliorer le contrôle régulier des entrées de recettes ainsi que la présentation de l'évolution des recettes que l'on peut attendre.

6.6.2 Problèmes informatiques de l'Administration fédérale des contributions

Au début 2002, la Délégation des finances a été informée par le Contrôle fédéral des finances (CDF) de plusieurs problèmes informatiques au sein de l'Administration fédérale des contributions (AFC). En effet, à l'occasion de la révision menée en

2000 et 2001 auprès de la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et des droits de timbre (DP DAT) et de la Division principale de la Taxe sur la valeur ajoutée (DP TVA), le CDF a constaté que la situation en matière informatique se dégradait rapidement et que la maintenance et le développement d'applications stratégiques et vieillissantes comme MOLIS (système d'information TVA) ou STOLIS (système d'information des droits de timbre) n'étaient plus entièrement garantis. Il semblait également difficile de mettre en œuvre rapidement de nouveaux projets visant à les remplacer, pour prévenir les dysfonctionnements constatés, simplifier le travail administratif, garantir une perception continue et efficace des impôts fédéraux, soigner la réputation de l'administration fédérale auprès des contribuables et disposer d'une comptabilité répondant aux prescriptions en vigueur.

Selon le CDF, les causes principales de cet état de choses résidaient dans la réorganisation de l'informatique mise en œuvre dans le projet NOVE-IT. En effet, l'AFC, qui est bénéficiaire de prestations, doit tenir à jour son portefeuille de projets informatiques et assumer ses responsabilités pour faire fonctionner ces systèmes, cependant que l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), en tant que prestataire de service, ne disposait pas encore des ressources suffisantes pour lui permettre de répondre aux besoins des utilisateurs. Le CDF a donc présenté des recommandations aux deux offices précités, afin de définir les mesures urgentes à prendre pour limiter les risques latents, ainsi que garantir la pérennité et la perception efficace de la TVA, de l'impôt anticipé et des droits de timbre, dont les mouvements totaux dépassent annuellement les 90 milliards de francs.

Le CDF soulignait qu'il fallait éviter que la situation ne dégénère et ne mette en cause la régularité et la conformité du compte d'Etat de la Confédération par la perte ou l'absence de données fiables provenant de la comptabilité de l'AFC. Enfin, le CDF relevait que les investissements visant à améliorer la situation de ce domaine porteraient rapidement leurs fruits, le traitement efficace des déclarations engendrerait un effet de levier important, ainsi qu'une meilleure image de marque auprès des contribuables.

La Délégation des finances a estimé que le rapport du CDF comportait des constatations préoccupantes concernant le système de comptabilité de l'office et alarmantes s'agissant des retards des remboursements de l'impôt et des lacunes des applications informatiques. Elle a demandé au DFF d'examiner sans délai les problèmes afin d'apporter au plus vite les correctifs indispensables. Pour sa part, faisant application de l'art. 15, al. 3., de la loi sur le Contrôle fédéral des finances (LCDF; RS 614.0), le CDF a annoncé cette affaire au Conseil fédéral.

Répondant à la Délégation des finances, le chef du DFF a expliqué qu'il partageait les soucis de la Délégation et du Contrôle fédéral des finances et souligné que les applications MOLIS et STOLIS, quoique très vieilles, n'étaient pas encore en fin de course mais que l'OFIT considérait que les systèmes devaient être changés. L'introduction de NOVE-IT avec la séparation entre prestataires et bénéficiaires de prestations, avait entraîné de nombreuses mutations du personnel en particulier à l'OFIT. Par ailleurs, NOVE-IT avait pour objectif l'harmonisation des systèmes informatiques de la Confédération, ce qui exige des changements radicaux dans les systèmes de l'AFC. En conclusion, le chef du DFF estimait qu'en l'état, il n'y avait pas de danger de pertes durables de recettes fiscales mais que tout devait être entrepris pour remédier aux problèmes soulevés par le CDF.

Au milieu et à la fin de l'exercice, l'AFC a informé la Délégation des finances sur la mise en œuvre des 24 recommandations du CDF. On peut relever, entre autres, qu'un nouveau projet INSIEME, réunissant l'ensemble des données de l'AFC, a été entrepris; il devrait être opérationnel à fin juin 2003. Le nouvel inspectorat centralisé est entré en fonction. La protection et la sécurité des données fait l'objet d'une révision en profondeur, un rapport est attendu pour fin mai 2003. En revanche, après avoir diminué, les retards dans les remboursements d'impôt ont de nouveau augmenté. Des mesures drastiques sont en voie de réalisation. Selon le calendrier de l'AFF, les dernières mesures correctives seront prises d'ici à 2004.

La Délégation des finances se tient informée sur cette affaire qu'elle suivra jusqu'au rétablissement complet de la situation.

6.7 Département fédéral de l'économie

6.7.1 Visite de contrôle auprès de l'Office fédéral de l'agriculture, gestion du soutien du prix du lait et promotion des ventes

La visite de contrôle auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) du 22 mai 2002 était dédiée au système de contrôle interne, aux mandats de prestations dans le domaine laitier ainsi qu'aux mesures de promotion des ventes. Depuis début 2002, l'OFAG dispose d'une inspection des finances conformément à l'art. 11 de la loi sur le Contrôle des finances (LCF; RS 614.0). L'inspection des finances est directement subordonnée au directeur de l'OFAG. Elle exerce ses tâches de contrôle de manière indépendante et autonome. Elle contrôle toutes les rubriques de la comptabilité financière et tous les comptes du bilan qui sont gérés par l'OFAG. La révision des activités de la Fiduciaire de l'économie laitière et d'Agro-Marketing Suisse (AMS) faisaient notamment partie de son programme de contrôle 2002. Le plus grand risque du point de vue de l'OFAG réside dans le domaine des paiements directs. L'OFAG a demandé – à la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture et à la Conférence des directeurs cantonaux des finances – plus de compétences en matière de surveillance de l'exécution des paiements directs par les cantons.

En ce qui concerne les tâches d'exécution dans le secteur du lait, l'OFAG a conclu deux mandats de prestations. Sur mandat de l'OFAG, la Fiduciaire de l'économie laitière se charge de tâches d'exécution dans le domaine de l'économie laitière pour l'ensemble de la Suisse. Elle saisit les données relatives à la production laitière et à la transformation du lait et crée ainsi les conditions du soutien du marché dans le secteur laitier tel qu'il est prévu par la loi sur l'agriculture (LAGr; RS 910.1). Le mandat a été mis en soumission publique. L'OFAG a reçu huit offres. Aucune de ces offres n'a convaincu l'OFAG qui a finalement décidé de combiner deux d'entre elles. L'un des offreurs retenu a fourni la solution informatique et la Fiduciaire de l'économie laitière a apporté le concept d'exécution. Sur l'ensemble de la durée du mandat (1999 à 2004) la rémunération des prestations de la Fiduciaire de l'économie laitière a été fixée, renchérissement compris, à 2,47 millions de francs par an.

Pour la période de 1999 à 2004, les tâches d'exécution dans le domaine du contingentement du lait ont été confiées de gré à gré aux fédérations laitières en tant que mandat de prestation contre une indemnisation convenue de 3,45 millions de francs par an. Sous le régime de l'ancienne loi sur l'agriculture, les fédérations laitières n'étaient pas indemnisées directement. L'indemnisation de leurs prestations en matière d'exécution était intégrée dans le système des contributions.

Pour l'exécution de certaines dispositions légales, l'OFAG s'appuie sur des organismes privés avec lesquels elle conclut des mandats de prestations. Dans la mesure où la Délégation des finances a pu le constater, les prestations indemnisées au moyen de l'argent du contribuable (compensation de loyers et charges salariales) le sont à des prix avantageux. La Fiduciaire de l'économie laitière et les fédérations laitières n'ont en aucune manière la possibilité d'influer sur le versement des contributions et n'ont aucune compétence décisionnelle en matière d'allocation des fonds.

En vertu de l'art. 12 LAgr, la Confédération peut, par des contributions, soutenir les mesures que les producteurs, les transformateurs et les commerçants prennent sur le plan national ou régional afin de promouvoir la vente des produits suisses dans le pays et à l'étranger. Le budget 2002 prévoyait 60 millions de francs à cet effet. Selon l'ordonnance sur la promotion des ventes de produits agricoles (RS 916.010) la Confédération peut accorder une aide financière couvrant jusqu'à 50 % des frais imputables d'un projet.

Imputation de la promotion des ventes en 2001 (708.3600.200)

Tableau 7

Secteur	en millions de francs	en %
Production laitière	40,6	67
Production animale	3,1	5
Production végétale	6	10
Total des mesures à l'échelon national	7,6	13
Projet régionaux	2,7	5
Total (sans viticulture)	60	100
708.3600.251 Mesures de mise en valeur de la viticulture	6	

Le tableau 7 montre que les produits laitiers se taillent la part du lion des contributions en faveur de la promotion des ventes. Selon l'art. 158, al. 13, LAgr, les conséquences des mesures prises en vue de la promotion des ventes doivent être évaluées cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi (2004). Sur la base d'une évaluation scientifique, l'OFAG a contrôlé l'imputation des contributions en fonction des divers secteurs de production. Selon l'enveloppe financière 2004–2007, 65 millions de francs seront imputés chaque année au titre de la promotion des ventes (viticulture comprise). L'efficacité des mesures de promotion des ventes financées par la Confédération n'est pas prouvée.

La Délégation des finances soutient l'OFAG dans sa volonté d'obtenir plus de compétences afin de pouvoir exercer une surveillance sans faille sur l'exécution des paiements directs par les cantons. L'inspection des finances de l'OFAG doit être renforcée. Les contributions fédérales aux diverses mesures de promotion des ventes des produits de l'agriculture suisse sont certes limitées à 50 %, mais l'efficacité des projets n'est que difficilement contrôlable. La Délégation des finances a des doutes quant à l'utilisation optimale des fonds utilisés à cet effet. Leur utilisation devrait être plus axée sur le public cible.

6.7.2 Surveillance financière de l'aide aux investissements dans les régions de montagne

Dans son rapport annuel 2001, la Délégation des finances a rendu compte de sa visite auprès du centre de prestations Promotion de la place économique du Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco, voir ch. 4.6.1 du rapport annuel 2001). La Délégation des finances avait chargé le Seco d'améliorer le système de contrôle interne de l'exécution de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM; RS 901.1).

Dans un premier temps, le Seco avait fait valoir que les systèmes de contrôle d'exécution de la LIM étaient suffisants. Le Département fédéral de l'économie (DFE) a cependant reconnu que, au vu de l'importance de l'engagement financier de 1,7 milliard de francs, il fallait bien constater que le personnel constituait un goulet d'étranglement. Le 1^{er} avril 2003, le service de la Politique régionale et organisation du territoire a obtenu un poste supplémentaire. Grâce à ce renforcement de son personnel, il sera possible d'effectuer des visites de contrôle périodiques auprès des cantons et de bénéficiaires de prêts choisis. Les décisions cantonales en matière de prêt et les transactions financières seront examinées par sondages. En outre, le DFE prendra position sur la nécessité de prévoir des systèmes de contrôle supplémentaires à l'occasion de son prochain rapport d'évaluation de la LIM.

Les mesures de politique régionale seront examinées globalement dans le cadre de la nouvelle politique régionale. La Délégation des finances part du principe que la LIM sera également réexaminée à cette occasion.

6.7.3 Contrôle de rentabilité auprès de la société SAPOMP Wohnbau AG

Au cours des deux années précédentes (voir ch. 4.7.1 du rapport annuel 2000 et ch. 4.7.4 du rapport annuel 2001), la Délégation des finances avait déjà indiqué qu'elle avait demandé au Contrôle fédéral des finances (CDF) d'effectuer un contrôle de rentabilité auprès de la société SAPOMP Wohnbau AG (SAPOMP). Au chiffre 1.10 de son rapport annuel 2002, le CDF rend compte du résultat de son contrôle. Le CDF a pu constater que SAPOMP gère les immeubles acquis avec

professionnalisme, qu'elle est bien organisée, que le controlling et le système de contrôle internes sont fiables. La Confédération participe au capital-actions de SAPOMP pour 156 millions de francs. Aucun représentant de l'administration fédérale issu du DFF n'ayant occupé de siège au sein du conseil d'administration, les statuts de SAPOMP ont été modifiés: la Confédération n'a plus qu'un seul représentant issu de l'Office fédéral du logement.

La Délégation des finances partage le point de vue du CDF selon lequel le rendement de la part du capital-action de SAPOMP en mains de la Confédération est insuffisant. Au vu de la situation actuelle sur le marché immobilier et de l'emplacement plutôt défavorable des objets, il faudra sans doute attendre longtemps avant que SAPOMP puisse vendre les immeubles qu'elle a repris au-dessus de leur prix de vente. La plus grande partie du parc de logements consiste en des immeubles locatifs.

La Délégation des finances s'associe aux conclusions du CDF qui estime que, aujourd'hui, la société SAPOMP Wohnbau AG constitue certainement un moyen adéquat pour gérer les immeubles en souffrance. Cela étant, pour les raisons exposées ci-dessus, elle n'a que fort peu contribué à réduire les pertes de la Confédération.

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

6.8.1 Visite de contrôle auprès de l'Office fédéral de la communication

Le 3 avril 2002, la section 3 de la Délégation des finances a effectué une visite de contrôle auprès de l'Office fédéral de la communication (OFCOM). L'OFCOM a été institué le 1^{er} avril 1992 et, depuis, a son siège à Bienne. En 1998, en raison de la libéralisation des télécommunications, l'OFCOM a été réorganisé pour pouvoir reprendre des tâches effectuées jusque-là par Telecom PTT. En 1999, l'OFCOM est devenu un office géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (office GMEB). L'effectif de l'OFCOM est d'environ 300 collaborateurs qui se partagent 275 postes complets. Pour 2002, les dépenses de l'OFCOM étaient budgétisées à 97 millions de francs et ses recettes à 61 millions de francs.

En 2001, le Contrôle fédéral des finances (CDF) avait décelé divers facteurs de risque dans la comptabilité de l'OFCOM. Il avait constaté que la rotation du personnel était élevée, que le système de contrôle interne était insuffisant, que la séparation des fonctions dans la comptabilité des créanciers était insuffisante et qu'il y avait des manquements dans le contrôle d'intégralité des débiteurs. (voir ch. 2.8 du rapport annuel 2001 du CDF). La Délégation des finances a pu se convaincre que, suite à ce rapport, l'OFCOM a rapidement réagi en prenant les mesures qui s'imposaient.

En 2001, des écarts importants ont été constatés entre le budget et les comptes dans le domaine des recettes transférées (enchères UMTS). La Délégation des finances s'est penchée en détail afin de connaître les raisons pour lesquelles la politique financière a manqué ses objectifs (voir ch. 4.8.2 du rapport annuel 2001). Avec le

recul, le résultat de l'adjudication des licences UMTS est plus positif sous l'angle économique que sous l'angle des finances fédérales. À l'étranger, où des enchères semblables ont permis d'atteindre des résultats élevés, force est de constater que les cours des actions des entreprises de télécommunication se sont effondrés. Au contraire, l'action Swisscom s'est appréciée. Ainsi, le rachat d'actions en 2002, s'est traduit par des recettes non budgétisées de 3,7 milliards de francs qui ont permis d'amortir la dette.

Le mandat de prestations 2001 à 2003, couvre quatre groupes de produits de l'OFCOM: radio et télévision, service de télécommunication, concessions de radio-communication et installations. En outre, l'OFCOM fait office de service de transfert pour cinq subventions et quatre groupes de recettes publiques qui n'entrent pas dans le champ du mandat de prestations. Le mandat de prestations qui lie le DETEC et l'OFCOM énumère tous les produits (prestations de l'office) et leur mode de financement (émoluments, redevance de réception, caisse de la Confédération). Cette répartition devrait être examinée dans le cadre du nouveau modèle de comptes de la Confédération.

Avant la libéralisation du marché des télécommunications, les redevances radio et télévision étaient encaissées par les PTT au moyen de la facture de téléphone. Swisscom a poursuivi l'encaissement de cette redevance à titre de solution intermédiaire sur la base d'une solution transitoire. Depuis 2001, à l'issue d'un appel d'offres public, un contrat a été conclu avec Billag SA. L'OFCOM assume une fonction de surveillance envers Billag SA. Cette fonction comporte trois volets: l'accompagnement informel, la surveillance formelle et le traitement des recours. Le montant total des redevances de réception atteint environ 1,1 milliard de francs. Plus de 90 % de ces recettes sont directement transférés de Billag SA à la SSR. Le solde des recettes de Billag SA est reversé à l'OFCOM qui l'utilise pour financer le groupe de produits radio et télévision ainsi que pour verser des subventions dans le domaine des médias. Le fléchissement de l'encaissement des redevances après la libéralisation n'était pas une surprise, car pour des raisons de protection des données, BILLAG n'a pas accès à des sources d'adresses importantes. Mais depuis l'optimisation des procédures, une tendance positive a été remarquée depuis 2000. Actuellement, il faut toutefois compter que le montant qui devrait être normalement encaissé est inférieur de 5 % par rapport aux recettes effectives, ce qui correspond à un manque à gagner d'environ 50 millions de francs.

La Délégation des finances examinera si les mesures entreprises par l'OFCOM dans le domaine de la comptabilité ont été menées à bien. Lors de la révision totale de la LRTV, il faudra veiller à permettre à l'organe d'encaissement d'accéder aux adresses et régler juridiquement la question de l'exonération de la redevance.

6.8.2

Rapport final sur la construction de la ligne de la Vereina

Dans le cadre de la haute surveillance concomitante, la Délégation des finances a suivi avec une grande attention la réalisation de la ligne de la Vereina depuis le début des travaux de construction jusqu'à l'inauguration officielle de la ligne le 19 décembre 1999 quelque peu en avance sur le calendrier. Dans ses rapports annuels, elle a, tout au long de la réalisation du projet, régulièrement fait part de ses constats et commentaires aux commissions des finances.

Début 2000, reconnaissant le bon déroulement du projet, la Délégation des finances a été favorable à un assouplissement de la pratique de l'Office fédéral des transports (OFT) dans les domaines où les Chemins de fer rhétiques (RhB) prévoyaient de réaliser des mesures propres à améliorer manifestement et notablement l'exploitation, la rentabilité et/ou la sécurité. Diverses positions complémentaires qui avaient été précédemment bloquées ont été libérées. La Délégation des finances y était favorable à la condition que les crédits ne soient pas systématiquement utilisés jusqu'au dernier centime. Elle a rappelé que le solde de crédit provenait principalement des dépenses moins élevées dans le domaine de la géologie.

Fin 2001, l'OFT – après avoir obtenu l'accord de principe de la Délégation des finances – a fixé un forfait final en faveur des RhB. Ce montant avait pour but de permettre aux RhB de réaliser sous leur propre responsabilité les travaux de finition dont le financement de l'élimination des défauts en matière de roulement des wagons pour transport d'autos. L'OFT a fixé ce forfait final à 14,7 millions de francs qui ont été versés sur un compte auprès de la Banque cantonale grisonne. Au total, les paiements se sont montés à 812 millions de francs. La Délégation des finances a fermement défendu son point de vue et a refusé que des dépenses d'entretien devant être imputés au budget d'entretien ordinaire des RhB soient supportées par projet de la Vereina. Se référant à la Délégation des finances, l'OFT a refusé de porter les crédits autorisés de 812 à 820 millions de francs pour étendre la réalisation du projet à un nombre plus étendu de positions. À partir de 2002, il n'y a plus eu de dépenses pour la construction de la ligne de la Vereina.

Au cours de la seconde moitié de l'année sous revue, l'OFT a présenté à la Délégation des finances, le rapport final sur la construction de la ligne de la Vereina des RhB, état fin juin 2002. Le Contrôle fédéral des finances a rédigé une prise de position finale à l'attention de la Délégation des finances.

Le financement du projet de la Vereina est assuré par deux arrêtés fédéraux, celui du 18 décembre 1986 (crédit d'engagement de 538 mio. de fr.) et celui du 1^{er} juin 1994 (crédit additionnel de 33 mio. de fr.). Des coûts plus élevés pour les bâtiments et les installations techniques ont rendu ce dernier crédit nécessaire. Au total, les Chambres fédérales et le Conseil fédéral ont octroyé des crédits pour un montant de 812 millions de francs, cela en tenant compte du renchérissement depuis 1985 (environ 241 mio. de fr.).

	Confédération 85 %	Canton 15 %	Total 100 %
Arrêté fédéral du 18.12.86 (niveau des prix 1985)	457,00	81,00	538,00
Arrêté défédéral du 1.6.94 (niveau des prix 1985)	28,00	5,00	33,00
Crédit (niveau des prix 1985)	485,00	86,00	571,00
Arrêté du Conseil fédéral du 7.5.97, contribution de renchérissement, 1 ^{re} tranche	170,00	30,00	200,00
Arrêté du Conseil fédéral du 1.12.99, contribution de renchérissement, 2 ^e tranche	34,85	6,15	41,00
Total des contributions de renchérissement	204,85	36,15	241,00
Total des crédits approuvés	689,85	122,15	812,00
* selon rapport final de l'OFT du 30 juin 2002, montants arrondis			

Le coût final du projet est de 571 millions de francs au niveau des prix de 1985 ou de 821 millions de francs au niveau des prix de 2002. Sans tenir compte du renchérissement intervenu entre 1985 et 2002, les dépenses effectives se sont montées à environ 565 millions de francs. Les dépenses liées au renchérissement représentent près de 44 % du coût total initial (niveau des prix 1985). En tenant compte du renchérissement, le solde de crédit se monte à 9 millions de francs.

La Délégation des finances est d'accord avec le CDF qui estime que des bonnes conditions géologiques – qui correspondaient aux forages exploratoires dans une large mesure – sont notamment à l'origine de la réussite du projet. En outre, la planification soigneuse par les responsables du projet et l'appui compétent qu'ils ont apportés à tous les échelons de la réalisation y ont également contribué. La gestion des crédits lors de la construction du tunnel de la Vereina pourra servir d'exemple en la matière.

C'est avec satisfaction que la Délégation des finances prend connaissance que le projet de construction de la ligne de la Vereina ait pu être réalisé pour un coût total de 821 millions de francs (niveau des prix 2002) en laissant un solde de crédit de 9 millions de francs. Elle estime que la gestion des coûts doit servir d'exemple aux autres projets de construction de tunnels. Contrairement au tunnel de la Furka, les coûts du projet ont pu être maîtrisés, cela certainement dû pour une part non négligeable à l'accompagnement étroit du projet par la Délégation des finances. Ce sont la façon dont le projet a été géré par le DETEC et l'Office fédéral des transports ainsi que la manière d'exercer une haute surveillance parlementaire très serrée sur les finances du projet qui, en 1997, ont incité la Délégation des finances à proposer l'institution une délégation de surveillance spécifique pour exercer la haute surveillance sur la NLFA.

6.9

Etablissements et entreprises de la Confédération

6.9.1

Ventes d'immeubles par Swisscom SA

Le 16 mai 2002, la Commission des finances du Conseil des Etats a traité le rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de Swisscom. La question du concept de Swisscom en matière de ventes d'immeubles a, entre autres, été abordée à cette occasion. La Commission des finances du Conseil des Etats a par la suite chargé la Délégation des finances d'approfondir cette question.

À cet effet, la Délégation des finances a demandé au chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de prendre position sur le concept de Swisscom en matière de gestion des immeubles, sur les critères qui ont servi lors de la vente de deux portefeuilles d'immeubles à deux consortiums d'acquéreurs, sur le rapport entre le prix de vente et la valeur vénale ainsi que sur d'éventuelles mesures relevant du droit de la surveillance pouvant entrer en ligne de compte en cas de détérioration d'avoirs d'une entreprise dont la plus grande partie du capital est en mains de la Confédération, sur le montant des locations payées par Swisscom pour l'usage d'objets qu'elle a précédemment aliénés ainsi que sur la position du représentant de la Confédération au sein du conseil d'administration de Swisscom sur les ventes d'immeubles.

Selon les prises de positions du DETEC, Swisscom a décidé, en 2001, de se concentrer sur son secteur d'activité principal et de vendre un parc immobilier constitué de 190 objets répartis sur deux portefeuilles. À noter encore que Swisscom continuera de vendre les immeubles qui ne sont pas indispensables à son exploitation. Cela étant, ces aliénations auront lieu objet par objet et non plus par lots. En cas de besoin de surfaces supplémentaires, Swisscom privilégie la location. Les surfaces en propriété et les surfaces en location sont gérées par Swisscom Immobilier SA de manière à tirer parti des synergies.

Une vente aux enchères en deux étapes préparée en collaboration avec des agences immobilières suisses reconnues et des banques internationales d'investissement a permis de vendre les deux portefeuilles d'immeubles, chaque fois au plus offrant. Le premier portefeuille comportant 28 immeubles de bureaux et commerciaux a été vendu pour 1272 millions de francs à un consortium emmené par Credit Suisse Asset Management et le second, constitué de 162 objets comprenant des bureaux, des immeubles commerciaux et industriels, a été cédé pour 1313 millions de francs à PSP Real Estate SA et à WTF Holding (Switzerland) Ltd. Après déduction des frais de transaction et la dissolution de provisions constituées en prévision de coûts liés à l'environnement, le bénéfice des ventes a atteint 807 millions de francs.

Sur la base des documents qui lui ont été présentés, la Délégation des finances n'a pas lieu de penser que les immeubles en question aient été vendus en dessous de leur valeur vénale ou que la procédure suivie ait été entachée d'irrégularités. Pour les deux portefeuilles, la formation des prix a eu lieu dans des conditions de concurrence ouverte et en fonction de leur substance respective. La fixation du prix pour un objet isolé dépend dans une certaine mesure du point de vue de chaque acquéreur potentiel et les comparaisons horizontales montrent des différences notables. La Délégation des finances a pris connaissance du fait que les analyses de la valeur vénale effectuées objet par objet ne sont guère représentatives.

La Délégation des finances s'est également penchée sur la question de savoir si Swisscom loue effectivement des objets qu'elle avait précédemment vendus et si ces locations ne coûtent pas plus cher à Swisscom que les frais qui lui seraient incombés avant la vente des immeubles en question. Le DETEC a confirmé que cela était en partie le cas, mais que les locations en question faisaient partie des conditions mise aux enchères. Elles ont donc été fixées par Swisscom. Au total, les transactions n'ont toutefois pas eu d'effet négatif sur l'ensemble des coûts immobiliers de Swisscom. La Délégation constate donc que les craintes selon lesquelles les frais d'immeubles seraient plus élevés du fait que Swisscom loue des objets précédemment en sa possession sont non fondées.

La Délégation des finances a également constaté que, en la matière, aucune faute ne pouvait être imputée au représentant de la Confédération au sein du conseil d'administration de Swisscom. Prises dans leur globalité, ces ventes d'immeubles ont eu des effets positifs pour Swisscom et, partant, pour la Confédération qui détient la majeure partie de ses actions. Pour cette raison, le Conseil fédéral a estimé qu'il n'y avait pas lieu de donner d'instructions particulières au représentant de l'Etat.

La Délégation des finances continuera d'assurer sa haute surveillance sur les entreprises du 4^e cercle. Elle interviendra au besoin auprès du Conseil fédéral, lorsque les intérêts financiers de la Confédération seront en jeu.

7 Conclusions

L'année 2002 a été marquée par le 100^e anniversaire de l'institution de la haute surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération. Cette célébration a été l'occasion de jeter un regard sur le passé mouvementé de la Délégation des finances, laquelle a dû constamment défendre les compétences des organes législatifs face à l'exécutif. Toutefois, au cours des années, elle s'est également employée à affermir le contrôle exercé par le Parlement sur l'activité du Conseil fédéral et de l'administration.

À titre d'exemple, on peut rappeler qu'à la suite de la mise en vigueur de la nouvelle législation sur le personnel de la Confédération, la Délégation des finances a renouvelé l'accord qu'elle avait passé en 1951 avec le Conseil fédéral concernant la surveillance sur les traitements des cadres supérieurs de la Confédération. Cet accord, désormais appelé «Arrangement 2002», est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Il permet à la Délégation des finances de continuer à exercer un effet préventif face à toute tentative d'augmenter certains salaires dans des mesures exagérées.

L'année 2002 a également été endeuillée par le décès du député au Conseil des Etats et président de la Délégation des finances Rico Wenger. La Délégation lui a rendu hommage au début du présent rapport.

L'année 2002 restera aussi celle de la rupture économique et boursière, prélude à une période de déséquilibre financier pour le ménage fédéral. La détérioration de la situation financière, qui s'est manifestée d'une façon soudaine à fin septembre de l'année passée, appelle désormais des mesures de redressement drastiques. Dans ces

circonstances, il appartiendra à la Délégation des finances de continuer à faire preuve d'une rigueur accrue et d'une sévérité sans faille dans l'examen de l'utilisation des crédits votés par le Parlement.

Cela étant, la Délégation des finances se fait un devoir de remercier le Conseil fédéral et l'administration qui, en dépit des erreurs et imperfections relevées dans ce rapport, ont, durant l'exercice, fait preuve d'une compétence exemplaire dans la très grande majorité des affaires examinées.

Enfin, les sentiments de reconnaissance de la Délégation des finances vont également au Contrôle fédéral des finances pour sa haute surveillance sur les finances, comme à l'accoutumée et à accompli sa tâche avec efficacité, clairvoyance et dévouement, au service des citoyennes et des citoyens de notre pays.

Liste des abréviations

AF	Arrêté fédéral
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AMS	Agro-Marketing Suisse
AUPER	Système d'enregistrement automatisé des personnes
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CdF	Commission des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commission de gestion
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFP	Caisse fédérale de pensions
ch.	Chiffre
CIO	Chief Information Officer
CIP-E	Commission des institutions politiques du Conseil des Etats
CIP-N	Commission des institutions politiques du Conseil national
CSI	Centre du service informatique
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
DIRINF	Direction de l'informatique du Département de la défense, de la protection de la population et des sports
DP DAT	Direction principale de l'impôt anticipé et des droits de timbre
DP TVA	Division principale de la Taxe sur la valeur ajoutée
EPF	Ecole polytechnique fédérale
FF	Feuille fédérale
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
GAAP	General Accepted Accounting Practices
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
GSR	Groupement de la science et de la recherche
IAS	International Accounting Standards
IFD	impôt fédéral direct
IFRS	International Financial Reporting Standards
IPI	Institut pour la propriétaire intellectuelle

IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
LAgr	loi sur l'agriculture
LAMal	Loi sur l'assurance-maladie
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
LBN	Loi sur la Banque nationale
LCDF	Loi sur le Contrôle fédéral des finances
LCF	Loi sur le Contrôle des finances
LCFF	Loi sur les Chemins de fer fédéraux
LEAC	Loi sur les entreprises d'armement de la Confédération
LET	Loi sur l'entreprise de télécommunications
LFC	Loi fédérale sur les finances de la Confédération
LIM	Loi sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LOP	Loi sur l'organisation de la Poste
LPC	Loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité
LPers	Loi sur le personnel de la Confédération
LREC	Loi sur les rapports entre les conseils
LRTV	Loi sur la radio et la télévision
MOLIS	Système d'information TVA
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NMC	Nouveau modèle de compte
NOVE-IT	Réorganisation de l'informatique dans l'administration fédérale
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFE	Office fédéral des étrangers
OFES	Office fédéral de l'éducation et de la science
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFPC	Office fédéral de la protection civile
OPPER	Office fédéral du personnel
OFT	Office fédéral des transports
OJ	Loi fédérale d'organisation judiciaire, organisation judiciaire
OLOGA	Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
ONU	Organisation des Nations Unies
OPers	Ordonnance sur le personnel de la Confédération
OPersTFA	Ordonnance sur le personnel du Tribunal fédéral des assurances

ORPM	Ordonnance sur les subsides fédéraux destinés à la réduction de primes dans l'assurance-maladie
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PME	Petites et moyennes entreprises
PWC	PricewaterhouseCoopers
RCE	Registre central des étrangers
RhB	Chemins de fer rhétiques
RPC	Recommandations relatives à la présentation des comptes
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RUAG	Entreprises suisses d'armement
SDF	Swiss Dairy Food
Seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision
STOLIS	Système d'information des droits de timbre
TFA	Tribunal fédéral des assurances
UE	Union européenne
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
WEF	World Economic Forum

Table des matières

1 Haute surveillance sur les finances fédérales en situation critique	6340
2 Mandat et organisation	6341
2.1 Tâches et compétences	6341
2.2 Composition de la Délégation, changements en cours d'exercice	6342
2.3 Séances et aperçu des affaires traitées	6343
1.4 Les 100 ans de la Délégation des finances et les 125 ans du Contrôle fédéral des finances	6344
3 Questions fondamentales	6346
3.1 Compétences budgétaires de la Délégation des finances	6346
3.2 Coordination des commissions de contrôle	6347
3.3 Haute surveillance dans les 3 ^e et 4 ^e cercles de l'administration fédérale	6348
4 Priorités de la Délégation des finances	6352
4.1 Effets financiers des normes de présentation des comptes	6352
4.2 Placements de la Caisse fédérale de pensions et transfert dans PUBLICA	6354
4.3 Expo.02	6355
1.4 Utilisation du crédit relais pour le maintien du service de vol	6359
1.5 NOVE-IT, poursuite des visites de contrôle auprès des services informatiques	6361
5 Personnel et crédits	6364
5.1 Personnel	6364
5.1.1 Arrangement 2002	6364
5.1.2 Salaires des cadres des entreprises de la Confédération	6366
5.2 Crédits	6367
5.2.1 Aperçu des crédits urgents approuvés	6367
1.1.2 Mesures urgentes pour l'économie laitière	6369
1.1.3 Crédit provisoire refusé pour Présence Suisse	6369
6 Autres contrôles effectués dans les départements	6370
6.1 Autorités et Tribunaux	6370
6.1.1 Visite d'information auprès du Tribunal fédéral des assurances	6370
6.2 Département fédéral des affaires étrangères	6371
6.2.1 Visite auprès de la Direction politique IV promotion de la paix	6371
6.3 Département fédéral de l'intérieur	6372
6.3.1 Visite auprès de l'Office fédéral de l'éducation et de la science	6372
6.3.2 Visite auprès du Fonds national suisse de la recherche scientifique	6373
6.3.3 Surveillance en matière de subsides fédéraux destinés à la réduction des primes dans l'assurance-maladie	6374

6.4 Département fédéral de justice et police	6375
6.4.1 Projet informatique «Etrangers 2000»	6375
6.4.2 Participation aux coûts des cantons accueillant les nouveaux tribunaux fédéraux	6376
6.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	6377
6.5.1 Visite auprès de la Division des biens immobiliers militaires de l'Etat-major général	6377
6.5.2 Mise en œuvre et financement du concept Polycom	6378
6.5.3 Liquidation de matériel, d'installations et de biens immobiliers	6380
6.6 Département fédéral des finances	6381
6.6.1 Amélioration de l'évaluation des recettes	6381
6.6.2 Problèmes informatiques de l'Administration fédérale des contributions	6382
6.7 Département fédéral de l'économie	6384
6.7.1 Visite de contrôle auprès de l'Office fédéral de l'agriculture, gestion du soutien du prix du lait et promotion des ventes	6384
6.7.2 Surveillance financière de l'aide aux investissements dans les régions de montagne	6386
6.7.3 Contrôle de rentabilité auprès de la société SAPOMP Wohnbau AG	6386
6.8 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	6387
6.8.1 Visite de contrôle auprès de l'Office fédéral de la communication	6387
6.8.2 Rapport final sur la construction de la ligne de la Vereina	6389
6.9 Etablissements et entreprises de la Confédération	6391
6.9.1 Ventes d'immeubles par Swisscom SA	6391
7 Conclusions	6392
Liste des abréviations	6394