

CH_VB 2002-0880 4233 vom 8. November 1985

Bundesverwaltung, 1985-11-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2002-0880_4233

FR: CH_VB 2002-0880 4233 du 8 novembre 1985

IT: CH_VB 2002-0880 4233 del 8 novembre 1985

Erwägungen

E. 26

211,8 44 1948,8 – approuvées 24 209,9 39 1925,0 – rejetées 2 1,9 5 23,8 Demandes de crédits additionnels – total 4 73,5 10 4748 – approuvées 3 69,5 10 4748 – rejetées 1 4 0 Rapports de révision et d’inspection du Contrôle fédéral des finances 193 342 Décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière 179 138 2 Questions fondamentales et thèmes interdisciplinaires 2.1 Compétences budgétaires de la Délégation des finances L’ampleur des crédits requis par le Conseil fédéral en urgence et acceptés par la Délégation des finances pour le maintien de l’exploitation des transports aériens et pour la participation de la Confédération à une nouvelle compagnie aérienne (cf. ci-après ch. 3.2.3) a suscité diverses interventions parlementaires demandant une restriction des compétences budgétaires du Conseil fédéral et de la Délégation des finances, restriction à inscrire dans les art. 18, al. 1 et 31, al. 3, de la loi du 6 octobre 1999 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0). Interventions parlementaires Par une initiative 01.462 n, le Groupe de l’Union démocratique du Centre demande en termes rédigés, que les compétences du Conseil fédéral et de la Délégation des finances soient limitées à 100 millions de francs dans les 2 articles précités. Une motion 01.3654 n du Groupe écologiste demande que la Délégation des finances ne puisse plus libérer des crédits supérieurs à 100 millions de francs. Une motion 01.3717 n du Groupe de l’Union démocratique du centre demande une modification de l’art. 9, al. 2, du règlement des Commissions et de la Délégation des finances du 8 novembre 1985 (ci-après le règlement; RS 171.266), approuvé par le 4237 Conseil national et le Conseil des Etats respectivement les 11 et 12 décembre 1985, pour restreindre la compétence de la Délégation des finances. Enfin, par une motion 01.3662 n, la Conseillère nationale Valender propose de limiter les mêmes compétences respectivement à 600 et 100 millions de francs selon que le vote soit unanime ou non de la Délégation des finances. Législature et pratique actuelle Les textes légaux et réglementaires cités dans les interventions parlementaires sont les suivants: Art. 18, al. 1, LFC: crédits de paiements 1 Le Conseil fédéral peut décider une dépense avant l’ouverture du crédit supplémentaire par l’Assemblée fédérale lorsque la dépense ne peut être ajournée et que le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas. Lorsque c’est possible, il requiert au préalable l’assentiment de la Délégation parlementaire des finances. Les crédits de paiements que la Délégation des finances libère en procédure d’urgence s’appellent «crédits provisoires ordinaires», et ceux que le Conseil fédéral a la compétence propre de libérer sont appelés «crédits provisoires urgents». Art. 31, al. 3, LFC: crédits d’engagements 3 Si l’exécution d’un projet ne souffre aucun délai, le Conseil fédéral peut en autoriser la mise en chantier ou la poursuite avant que le crédit d’engagement ne soit ouvert. Lorsque c’est possible, il requiert au préalable l’assentiment de la Délégation parlementaire des finances. Ces deux dispositions ont été introduites dans la première LFC du 18 décembre 1968. L’art. 9, al. 2,

du règlement rappelle simplement que la Délégation des finances est compétente pour approuver des crédits de paiements et d'engagements urgents conformément aux articles précités de la LFC. Dans l'exercice des attributions ci-dessus, la Délégation des finances a toujours veillé à ce que le Parlement garde la priorité dans les décisions. En d'autres termes, elle s'est toujours limitée à se prononcer sur les cas rigoureusement urgents. Dans cette perspective, au début de 1992, la Délégation des finances s'est dotée de critères d'appréciation des crédits supplémentaires ou additionnels qu'elle traitait en application des art. 18 et 31 LFC. Elle a fait connaître ces critères au Conseil fédéral puis est intervenue à plusieurs reprises auprès de celui-ci pour exiger une plus grande rigueur dans la présentation des crédits. Ces critères sont les suivants: – L'urgence: les motifs de la demande doivent établir qu'il est nécessaire de libérer le crédit dans les délais les plus brefs et qu'il n'est par conséquent pas possible d'attendre l'adoption du prochain message sur les suppléments budgétaires par le Parlement. A défaut de cette preuve, la Délégation des finances n'entre pas en matière et renvoie l'examen du crédit aux commissions des finances, respectivement aux Chambres fédérales.

4238 – Co-rapports du Département des finances: les arguments invoqués dans ces co-rapports éventuels font l'objet d'un examen détaillé et au besoin, d'un entretien avec le Chef du Département fédéral des finances et le Chef du département intéressé. – Critères matériels: lorsqu'elle entre en matière sur le crédit requis, la Délégation des finances examine en particulier si le crédit était prévisible lors de l'établissement du budget et dans la négative, si les circonstances nouvelles l'ont rendu nécessaire. Elle examine également si la demande de crédit peut être repoussée au prochain budget ou si elle porte sur une position dont le crédit a été réduit lors de l'approbation du budget en cours. La statistique des crédits supplémentaires approuvés depuis 1990 par la Délégation des finances est la suivante: Evolution des crédits supplémentaires de 1990 – 2001 Tableau 2 Année Crédit supplémentaire en mio. de fr. En % par rapport au budget Approuvé par la Délégation des finances (en mio. de fr.) En % du montant total des crédits supplémentaire 1990 1006 3,4 371 37 1991 2229 6,6 786 35 1992 1848 5,0 791 43 1993 2942 7,4 828

E. 28

1994 731 1,7 237

E. 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

E. 33

2001 2968 6,1 1925 65 Cette statistique atteste du caractère exceptionnel du volume des crédits décidés à titre provisoire par la Délégation des finances en 2001. La Délégation des finances n'a pas toujours accepté les crédits urgents, la statistique des crédits de paiements refusés depuis 1990 est la suivante:

4239 Crédits supplémentaires rejetés par la Délégation des finances de 1990 à 2001 Tableau 3 Année Crédits demandés par le CF à la DF Crédits refusés 1990 133 2 1991 89 4 1992 102 18 1993 65 – 1994 55 4 1995

E. 36

000 francs par an. Le financement de la «lumière suisse» s'est monté à environ 780 000 francs. La Délégation des finances insiste beaucoup pour que les moyens de Présence

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

4267 4.1.3 Mandats d'organisations internationales exercés par des personnalités suisses
Nombreux sont les Suisses à exercer des mandats au sein d'organisations internationales. La Délégation des finances estime d'une manière générale que ces mandats sont importants pour la Suisse. Cela étant, la question de la transparence des coûts de ces mandats se pose. De plus, ils soulèvent un certain nombre de questions sous l'angle des dispositions légales relatives aux crédits. C'est pour ces raisons que la Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à lui remettre une liste de tous les mandats d'organisations internationales exercés par des personnalités suisses. Il est apparu que, pour une bonne part, ces personnes sont employées – au sens usuel du terme – par les organisations internationales concernées. Ils sont directement rémunérés par elles (par exemple: l'ONU et ses organisations, l'OCDE, l'OSCE, le FMI, l'OMC, le Conseil de l'Europe, l'AELE). En outre, en vertu de l'art. 88 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3), le Conseil fédéral peut accorder des prestations à des employés de la Confédération afin de promouvoir leur engagement dans des organisations internationales. À quelques exceptions près, ces coûts demeurent modestes. À cet égard, au ch. 3.1.1 de son rapport annuel 1999, la Délégation des finances s'est déjà penchée sur le statut de Madame Carla del Ponte suite à sa nomination en tant que procureur du Tribunal pénal international à La Haye. Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances a examiné le mandat de l'ancien conseiller fédéral Adolf Ogi en tant que Conseiller spécial de l'ONU pour le sport, la paix et le développement, celui de l'ancien conseiller fédéral Arnold Koller auprès de la Conférence internationale sur le fédéralisme et celui de l'ancien conseiller national Jean Ziegler en tant que rapporteur spécial de l'ONU pour le droit à la nourriture. Pour ce qui concerne le soutien apporté à l'ancien conseiller national Ziegler, le Conseil fédéral avait déjà répondu à une question ordinaire (00.1102). L'ONU rétribue l'ancien conseiller fédéral Adolf Ogi pour son mandat en lui versant un dollar symbolique par an. Les coûts de l'infrastructure (bureaux, personnel auxiliaire) nécessaire à l'accomplissement de tels mandats ne sont généralement pas pris en charge par l'ONU. L'usage veut qu'ils soient assumés par les États d'origine des personnalités concernées. Monsieur Ogi dispose toutefois d'un bureau à Genève, ce qui est plutôt exceptionnel et doit donc être compris comme un geste de courtoisie de la part de l'ONU. La Délégation des finances s'est adressée au Conseil fédéral et s'est renseignée sur les coûts entraînés par ce mandat qui, dans un premier temps, a été limité à fin avril 2002. Les dépenses directes liées à l'exercice du mandat se montent à 120 000 francs par an; à ce montant, il convient encore d'ajouter environ 350 000 francs pour le personnel auxiliaire et les frais des locaux correspondants. Le Conseil fédéral a en effet mis à la disposition du Conseiller spécial Ogi un diplomate et une secrétaire qui occupent des bureaux que la Confédération loue à Genève. La poursuite du mandat fait l'objet de discussions entre le DFAE et le DDPS. La Délégation des finances est d'avis que le mandat de l'ancien conseiller fédéral Adolf Ogi auprès de l'ONU comporte un certain nombre d'aspects problématiques du point de vue des dispositions légales qui régissent les crédits. Ainsi, la règle de la

4268 transparence est transgressée lorsque des ressources importantes (personnel et locaux) du DFAE et du DDPS sont mises à la disposition d'un tel conseiller spécial et que des dépenses liées à l'exercice de son mandat sont réparties sur plusieurs rubriques. L'ensemble des coûts n'apparaît pas dans ces conditions. Le Conseil fédéral partage l'avis de la Délégation des finances sur l'importance de la transparence, mais il n'a pas voulu créer de nouvelle rubrique spécifique pour le budget 2002 déjà. La Délégation des finances demeure d'avis que ces coûts doivent impérativement apparaître clairement. Dans le cas contraire, le public pourrait avoir la fausse impression que l'exercice de telles charges honorifiques n'entraîne aucun coût pour la Confédération. La Délégation des finances estime que le Conseil fédéral est, dans une certaine mesure, partie prenante lorsqu'il s'agit d'allouer un soutien à un ancien membre de son collège ou à un ancien chancelier de la Confédération pour lui permettre d'assumer d'un tel mandat. La Délégation des finances a donc invité le Conseil fédéral à s'adresser à elle avant de prendre de telles décisions. Le droit de regard de la Délégation des finances pourrait contribuer à les rendre plus objectives. Le Conseil fédéral s'est opposé à une telle réglementation et a souligné qu'il s'imposait la plus grande réserve en ce qui concerne de tels mandats et que, dans ce domaine, il est sans doute le pays le plus restrictif. Le Conseil fédéral s'est toutefois déclaré d'accord d'informer la Délégation des finances de ses décisions. Si, selon le Conseil fédéral, la Délégation des finances devait faire de mauvaises expériences avec cette manière de faire, elle pourrait à tout moment revenir sur sa demande. La Délégation des finances est d'accord avec les modalités en matière d'information telles qu'elles ont été proposées par le Conseil fédéral. Elle continuera d'attacher une grande importance à une présentation claire et transparente des coûts découlant de l'exercice de ces mandats ainsi qu'au respect des dispositions légales relatives aux crédits et de la procédure budgétaire ordinaire. Dès lors que ces conditions sont respectées, la Délégation des finances est favorable à ce que des personnalités suisses assument de tels mandats étant donné qu'elles contribuent à la promotion de l'image de marque de la Suisse.

4.2 Département fédéral de l'intérieur

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

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

4269 Voilà pourquoi elle a donné mandat à sa section 3 de procéder à une nouvelle visite de contrôle auprès de l'OFC, visite dont le but principal portait sur la réforme de PH. La section 3 s'est rendue le 17 août 2001 à l'OFC, où elle a rencontré également la Direction de Pro Helvetia.

Office fédéral de la culture (OFC)

L'OFC, tel que réorganisé, comporte les trois secteurs précités. Il compte au total 408 collaborateurs pour un contingent de 278 postes. Le secteur de la Bibliothèque nationale absorbe à lui seul 117 postes et occupe 199 collaborateurs (état décembre 2000). Le budget de l'Office de la culture pour 2001 a été fixé à 194 millions de francs (plus 12 millions par rapport à l'année précédente) et dans le plan financier, il devrait atteindre 212 millions à l'an 2005. La contribution annuelle à PH

devrait absorber une grande part de cette augmentation. L'essentiel des autres accroissements résulte des coûts supputés du niveau de vie et des crédits d'informatique et de télécommunication. La tâche la plus importante qui incombera durant ces prochaines années à l'OFC consistera à mettre en oeuvre l'art. 69 sur la culture, qui a été inscrit dans la nouvelle Constitution fédérale entrée en vigueur le 1er janvier 2000. Il s'agira pour l'OFC de préparer une révision de la loi sur la promotion de la culture, notamment en y inscrivant la formation. L'OFC devra également faire aboutir le projet visant à transformer le Musée national suisse en une fondation du 3e cercle de compétences. La promotion du cinéma, dont la loi est à l'examen aux Chambres fédérales, constitue également une tâche prioritaire. Enfin, l'OFC aura également des tâches à accomplir dans les domaines du transfert des biens culturels, des écoles suisses à l'étranger et de la société de l'information.

Pro Helvetia Alors que l'OFC doit mener, au nom du Conseil fédéral, la politique culturelle de la Confédération, Pro Helvetia est chargée de soutenir la culture «sur le terrain». Créée en 1939 pour assurer la défense culturelle et spirituelle du pays et transformée en une fondation du droit public en 1949, Pro Helvetia est une institution parallèle à l'OFC, dont elle reçoit le financement. Elle occupe 89 collaborateurs représentant 70 postes à plein temps. Son budget pour l'année en cours s'élève à 40 millions de francs, dont 9,8 pour les salaires. Cette dernière somme ne représente pas uniquement des frais administratifs mais également des coûts liés aux travaux pour la mise en oeuvre du projet appelés également coûts de production. La loi fédérale du 17 décembre 1965 (RS 447.1) fixe l'organisation de Pro Helvetia. C'est sans modifier ce texte légal que PH a entrepris sa réforme annoncée en 1999. Cette réforme a pour but d'assurer un meilleur fonctionnement de PH et de lui permettre de faire face à l'accroissement des tâches, notamment à l'augmentation des requêtes de subventionnement. Il s'agit de changer la répartition des compétences entre le Conseil de fondation, réduit de 35 à 25 membres et le secrétariat, qui reçoit des attributions accrues, notamment en vue d'un traitement plus rapide des quelque 4000 requêtes annuelles de subventionnement. Le nombre des divisions du secrétariat est réduit à cinq. Chacune d'elle doit non seulement traiter les requêtes mais lancer ses propres initiatives. Enfin, les activités de communication et de coordination internationales sont remises dans les unités d'état-major qui s'occupent des centres culturels de Paris et Milan ainsi que des antennes de PH en Afrique et en Europe de l'Est. Cette réforme, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2002, a été

4270 adoptée par le Conseil de fondation le 16 août 2001, soit la veille de la visite de la section 3. Sur le plan de la coordination, il y a certes une répartition précise des tâches entre les divers secteurs de l'OFC et de PH qui travaillent en phase, mais certains domaines comme l'encouragement au cinéma laissent encore la place à des doubles emplois. La coopération du Département des affaires étrangères et de ses ambassades, d'une part avec PH, ses centres et ses antennes d'autre part, est mise en oeuvre, en ce sens que les ambassades représentent souvent le premier interlocuteur auquel s'adresse PH à l'étranger. Parfois, les bureaux de liaisons de PH sont même hébergés dans les représentations suisses. Les centres et antennes de PH sont responsables des activités lancées et financées par PH. De leur côté, les ambassades ont des mandats spécifiques dans le secteur culturel mais peuvent soutenir des projets auxquels participe PH. Il y a entre les centres et antennes de PH et les ambassades et consulats des échanges réguliers d'information. Enfin, PH collabore à plusieurs niveaux avec la nouvelle institution Présence suisse (PS). En effet, elle est membre de la Commission de celle-ci. Des rencontres des présidents des deux institutions ont lieu deux fois par an. D'autres mesures de coordination assurent la

coopération entre les deux institutions. La Délégation des finances a ainsi constaté avec satisfaction que PH avait pu se donner une nouvelle structure. Elle a recommandé que, dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 69 de la Constitution fédérale sur la culture, l'OFC et PH affinent la répartition de leurs tâches respectives et fassent clairement apparaître leurs différentes fonctions à l'extérieur. Elle s'est également demandé jusqu'à quel point la Confédération devrait définir les tâches de PH et donner en conséquence un mandat de prestations à cette institution. Enfin, la Délégation des finances salue la transformation du Musée national suisse en une fondation. Elle a demandé à ce que le Contrôle fédéral des finances (CDF) continue d'assumer la tâche d'organe de surveillance de la nouvelle institution. Répondant aux diverses questions et propositions de la Délégation des finances, la cheffe du Département fédéral de l'intérieur a souligné qu'elle avait d'ores et déjà invité l'OFC et PH à mieux répartir leurs tâches respectives dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 69 Cst. En revanche, étant donné la procédure d'approbation des programmes de PH, il ne paraît pas nécessaire de donner à cette institution un mandat de prestations. Enfin, elle a confirmé que le CDF continuerait d'exercer la surveillance sur le Musée national suisse transformé en fondation. La Délégation des finances constate que ses préoccupations ont été prises en compte dans la réorganisation de l'OFC et de PH

4271 4.2.2 Transparence des coûts des prestataires de services selon la loi sur l'assurance maladie Au début de l'exercice, la Commission de gestion du Conseil des Etats a transmis à la Délégation des finances une requête relative à la transparence des coûts des prestataires de services selon la loi du 18 mars 1984 sur l'assurance maladie (LAMAL; RS 832.10). Le requérant, conseiller dans le domaine des frais de santé, affirmait que la comptabilisation erronée des honoraires médicaux des fournisseurs de prestations selon l'art. 35 LAMAL (hôpitaux et institutions de soins hospitaliers) entraînait pour la collectivité en général des coûts annuels de 600 millions de francs, supportés pour 50 % par le contribuable et 50 % par les cotisations des assurés. Le DFI estimait que l'on ne peut pas partir du point de vue que les décomptes des honoraires médicaux entraînent des surcharges injustifiées pour les frais d'exploitation des hôpitaux. Sur cette base, la Délégation des finances a donné mandat au Contrôle fédéral des finances (CDF) de procéder à une analyse préalable relative à la transparence des coûts des fournisseurs de prestations selon la LAMAL. En particulier, elle a demandé que soit examiné si des erreurs de comptabilisation des honoraires des médecins pour des traitements de patients assurés en privé ou en demi-privé, des investissements et des frais de recherche et de formation pouvaient conduire – comme le soutient le requérant – à des «cadeaux» de l'ordre de 600 millions de francs par année. Dans sa réponse, le CDF a exposé que la comptabilité visée ci-dessus ne faisait pas l'objet d'une disposition légale explicite mais le modèle de calcul du concordat des caisses-maladie est utilisé comme standard et qu'une jurisprudence du Conseil fédéral s'est développée à ce sujet. Par ailleurs, une ordonnance est en préparation, qui donnera, entre autres, des directives pour la présentation des comptes. Par ailleurs, le surveillant des prix doit être obligatoirement consulté par les autorités cantonales, lorsque celles-ci ont approuvé les tarifs hospitaliers décidés de concert avec les caisses-maladie. Le surveillant des prix considère que la présentation des comptes n'est pas entièrement transparente du fait que les caisses ne bonifient pas la totalité des coûts aux hôpitaux. La politique de la santé est une compétence cantonale et la LAMAL se borne à réglementer les relations entre les divers acteurs de la santé, en fixant les jalons des moyens mis à disposition des cantons par la Confédération pour les abaissements des primes. Le Conseil fédéral fonctionne par ailleurs comme dernière instance de recours contre les décisions des partenaires aux tarifs.

Dans ce cadre, la pratique établie permet de séparer les coûts imputables des coûts non-imputables. Lors d'une discussion avec le CDF, le requérant a contesté qu'il soit possible, grâce à la LAMAL, de séparer les coûts imputables des coûts qui ne le sont pas, d'où la perte de 600 millions de francs. Certaines définitions lui paraissent en outre peu claires. Il est vrai que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) faisait évaluer par des experts externes, les effets de la LAMAL depuis 1997. Cette évaluation devait être terminée à fin 2001. Compte tenu de l'enjeu de cette requête, la Délégation des finances a dès lors demandé à l'OFAS des informations supplémentaires et invité le Directeur de cet office à un entretien.

4272 A cette occasion, l'OFAS a reconnu que l'art. 49 de la LAMAL donnait des coûts imputables des définitions qu'il y avait lieu de préciser dans l'ordonnance en préparation. La LAMAL repose sur le principe des négociations de tarifs entre les assurés et les prestataires de service. Etant donné les pressions politiques pour une réduction des coûts de l'assurance maladie, la LAMAL demande maintenant une calculation des tarifs basée sur des critères d'économie d'entreprise. Les hôpitaux et les EMS doivent calculer leurs coûts selon une méthode uniforme. Cela entraîne de nouvelles formes de tarification. Le résultat de l'analyse réalisée par des experts a conduit ceci notamment à recommander aux prestataires de services d'avoir des bases de données meilleures. La Confédération doit fixer des objectifs pour la comptabilité analytique des hôpitaux et des EMS. D'autres mesures doivent être prises pour limiter les consultations et fournir la preuve des besoins. Par ailleurs, selon le Directeur de l'OFAS, l'entrée en vigueur de la LAMAL révisée a entraîné des modifications profondes dans le rôle et l'organisation des organes de surveillance. Ceux-ci doivent agir de façon dynamique et active dans l'intérêt des assurés. Le système à trois piliers qui fonde désormais la surveillance est efficace (surveillance rétrospective, simultanée et prospective). La surveillance se base sur les principes de l'application uniforme de la loi, de l'intervention rapide sur les assurés en contravention, du contrôle et de l'approbation des tarifs selon certains critères précis et de l'examen des comptes annuels des assurances. Enfin, le Directeur a souligné également qu'il y avait en Suisse 26 systèmes de santé dont les différences sont parfois très grandes. La Délégation des finances a décidé d'attendre les premières expériences réalisées avec l'ordonnance en préparation. Elle a par ailleurs invité l'OFAS à rencontrer le requérant puis à lui faire rapport sur cette rencontre.

4.2.3 Surveillance et haute surveillance dans la prévoyance professionnelle

Dans son rapport d'activités pour 1999 (ch. 4.2.4), la Délégation des finances a fait état de déficiences du contrôle dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Elle a exigé la mise en place de mesures visant à renforcer ce contrôle. La prévoyance professionnelle, en Suisse, est très diverse et fort hétérogène: un très grand nombre d'institutions de prévoyance aux plans de prévoyance très variés et avec des systèmes de financement tout aussi diversifiés en sont les caractéristiques évidentes. Une prévoyance professionnelle minimum a été introduite en 1985, obligatoire pour les salariés, tout en permettant aux institutions de prévoyance de proposer des prestations dépassant le cadre du minimum obligatoire. La surveillance étatique doit veiller à ce que la prévoyance professionnelle soit appliquée conformément au droit, selon la constitution et la législation. La surveillance elle-même n'est toutefois pas le fait d'une autorité centrale, mais bien plutôt d'un grand nombre d'autorités des cantons et de la Confédération. Avec l'introduction de la loi du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivant et invalidité (LPP; RS 831.40) et du caractère obligatoire de la prévoyance professionnelle, ce

4273 système a été complété par un nouveau niveau de surveillance, celui de la haute surveillance exercée par la Confédération sur les autorités de surveillance. La mauvaise situation économique des années nonante a mis en lumière divers problèmes de la prévoyance professionnelle et notamment des déficiences de la surveillance dont elle devait faire l'objet. C'est pourquoi en 1998 déjà, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a chargé un groupe de travail d'examiner le système de la surveillance et de la haute surveillance et de formuler des propositions d'amélioration. Le groupe de travail a rendu un premier rapport en 2001, dont il ressort que le système de la surveillance a fait ses preuves et fonctionne normalement et que la haute surveillance joue un rôle important mais souffre parfois d'un manque d'efficacité. C'est pourquoi le groupe de travail a fait des propositions d'amélioration visant à renforcer la haute surveillance exercée par la Confédération, en mettant à sa disposition de nouveaux moyens d'action. De même, il proposait de mieux séparer la surveillance directe de la haute surveillance et enfin de donner davantage de transparence à la surveillance directe. La Délégation des finances a invité l'OFAS à l'informer sur la mise en œuvre des mesures préconisées. La Cheffe du Département fédéral de l'intérieur a dès lors invité un nouveau groupe de travail à présenter, à partir de différents modèles, des bases et des propositions pour renforcer la haute surveillance exercée par la Confédération. Dans son rapport final du 10 décembre 2001, le groupe de travail propose 3 modèles: – le premier modèle pose le principe de l'exercice de la haute surveillance dans le cadre de l'OFAS. Quant à la surveillance directe, elle devrait être exercée uniquement par les autorités cantonales de surveillance. Ce modèle permet, tout en conservant l'organisation décentralisée de la surveillance, d'assurer une séparation entre surveillance et haute surveillance. Il permet de remplir au mieux les critères déterminés par le groupe de travail. Il a pour effets de transférer aux cantons l'actuelle surveillance fédérale directe sur les institutions de prévoyance de caractère national et international, et de concentrer entièrement les activités de l'OFAS sur la seule haute surveillance; – le deuxième modèle est fondé sur le principe d'une haute surveillance externe à l'OFAS. Dans ce contexte, la surveillance directe fait l'objet d'une nouvelle répartition des compétences: les institutions de prévoyance de droit public des cantons sont placées sous la surveillance de la Confédération, alors que la surveillance sur les institutions de droit public de la Confédération est transférée aux cantons; – enfin, le troisième modèle vise à créer une autorité centrale et unique, chargée de l'ensemble de la surveillance en Suisse. Les modèles ci-dessus sont assortis de variantes qui déploient des effets différents sur le système de surveillance. Enfin, le groupe de travail a fait diverses recommandations visant à renforcer efficacement le système de surveillance.

4274 La Délégation des finances a demandé à être renseignée sur le choix du modèle et sur les mesures prises pour le mettre en œuvre.

4.2.4 Immeubles des Ecoles polytechniques fédérales

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

annoncée pour 2002. A l'occasion de la révision du compte consolidé des EPF pour l'année 2000, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a constaté que la consolidation n'était pas encore achevée. Il a souligné notamment que les immeubles et les biens meubles acquis jusqu'à fin 1999 sont utilisés par les EPF mais appartiennent encore à la Confédération et ne figurent par conséquent pas dans les comptes consolidés. Cependant, l'entretien et les réparations de ces immeubles figurent dans les comptes annuels du domaine des EPF. Cela pose la question du maintien de la substance de ces immeubles que les EPF pourraient négliger. Par ailleurs, il n'existe aucune convention écrite valable, selon laquelle la Confédération reprendrait tous les dommages dans les domaines du feu, eau, vol, explosion, etc. Ces risques ne sont pas couverts par des polices d'assurance. Aucune provision pour la couverture de ces risques ne figure dans les comptes du domaine des EPF. La Délégation des finances a dès lors invité le Conseil des Ecoles polytechniques à lui faire part de ces intentions en la matière. Lors d'un entretien avec le délégué du Conseil des EPF, ce dernier a confirmé qu'il y avait un problème non réglé, mais que les EPF s'efforçaient de trouver une solution, notamment sous la forme de l'auto-assurance. Cependant, la solution définitive concernant le transfert des immeubles des EPF devra être réalisée en même temps que la révision de la loi sur les EPF. Les immeubles font d'ailleurs l'objet d'une évaluation dans cette perspective. La Délégation des finances a souligné qu'elle attendait que le Conseil des EPF prenne rapidement des mesures afin d'éviter une lacune dans la couverture des risques immobiliers des EPF.

4275 4.3 Département fédéral de justice et police 4.3.1 Visite de contrôle auprès de la Commission fédérale des maisons de jeu La Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) se compose de cinq à sept experts. Un secrétariat permanent l'assiste, prépare ses dossiers, formule ses demandes et applique ses décisions. Compte tenu de la diversité des tâches incombant au secrétariat de la CFMJ, l'effectif actuel de 22 personnes devra progressivement être porté à une trentaine au cours des prochaines années. Le recrutement s'avère particulièrement difficile pour les spécialistes informatiques et réseaux. Les trois principaux domaines d'activité de la CFMJ sont les demandes de concession, la surveillance administrative et les poursuites pénales. Concernant la possibilité supposée de manipuler les données, l'impression générale laissée à la Délégation des finances est plutôt rassurante. Cela suppose toutefois, selon ses constatations, un fonctionnement efficace de la surveillance des réseaux informatiques et de la surveillance vidéo. Pour l'heure on ne dispose pas encore de tous les éléments sur les possibilités de manipuler les réseaux informatiques et le programme des appareils de jeu automatiques (black box). L'efficacité des mesures de surveillance ne pourra être évaluée qu'après plusieurs années d'exploitation. Les risques liés au blanchiment d'argent ne se situent pas tant du côté de la clientèle que de celui d'exploitants de casino sans scrupules. Dans ce contexte, la Délégation des finances salue la sévérité des conditions des concessions, qui sont garantes de la transparence sur l'origine des capitaux. Étant donné que les concessions sont octroyées pour une durée de 20 ans, ce qui est assez long, la délégation est favorable à une surveillance directe des maisons de jeu par la CFMJ dans ce domaine. Elle appuie donc la décision de la CFMJ et du DFJP de ne pas déléguer à un organisme d'autorégulation la surveillance du respect, par les maisons de jeu au bénéfice d'une nouvelle concession, des conditions des concessions et des dispositions concernant les obligations de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. La Délégation des finances a insisté pour que soit instauré un meilleur système d'indemnisation des frais de procédure occasionnés par les casinos. À ce titre, elle accueille favorablement les mesures initiées par la CFMJ, qui permettront à

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

4276 La Délégation des finances attend de la CFMJ une approche systématique des différentes possibilités de surveillance directe et indirecte dont elle dispose, en particulier dans le domaine du blanchiment d'argent. Elle encourage la commission à poursuivre ses efforts pour que les frais de procédure, et autres, occasionnés par les casinos puissent être imputés, si possible, en totalité à ces derniers en application du principe de causalité. 4.3.2 Fourniture de sûretés par les demandeurs d'asile La Délégation des finances examine depuis plusieurs années l'application correcte de l'obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais (Si-Rück) à laquelle sont soumis les demandeurs d'asile (voir rapports sur la haute surveillance financière au sein de la Confédération en 1997, partie I, ch. 442 et en 1998, partie I, ch. 442 ainsi que rapports concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 1999, ch. 4.3.3 et en 2000, ch. 4.4.3). Si en 2000 la délégation avait porté son attention sur quelques cas concrets, au cours de l'exercice sous revue elle a limité son activité à un examen général du déroulement des travaux Si-Rück sur la base des rapports établis par la société «Organisation für spezialisierte Personaldienstleistungen AG» (OSP AG), à laquelle l'Office fédéral des réfugiés (ODR) a transféré les compétences de l'ex-«Task Force Si-Rück». En décembre 2001, 35 employés d'OSP AG travaillaient dans le domaine Si-Rück. Le montant total des factures adressées à l'ODR entre janvier et décembre 2001 s'élève à 2 907 653.40 francs. Ainsi le plafond fixé à 3 millions de francs a-t-il pu être respecté en 2001. Parallèlement, la même année, OSP AG a encaissé 46 800 000 francs pour le compte de l'ODR. Fondée sur les rapports d'OSP AG, la Délégation des finances constate que des indicateurs essentiels n'ont pas pu être déterminés dans les domaines de l'encaissement et des poursuites. La raison de cette situation est que le système de contrôle de gestion (NOGESI) n'est toujours pas opérationnel et que la phase d'introduction de vingt-cinq mois a été définitivement suspendue. Cela se traduit par des incertitudes au sujet des données, notamment en ce qui concerne les décomptes finaux et les versements aux titulaires des comptes. Au 31 mars 2001, 4161 décomptes finaux étaient en suspens. La Délégation des finances demande à l'ODR de prendre des mesures afin que les incertitudes concernant les données dans certains domaines Si-Rück puissent être levées au cours de l'exercice 2002 et que les versements aux titulaires des comptes puissent intervenir rapidement, correctement et sur la base de données contrôlables. Elle continuera de s'intéresser à cette problématique et exige des rapports réguliers de la part de l'ODR.

4277 4.4 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
4.4.1 Visite de contrôle auprès du Groupement de l'armement Le 29 août 2001, la section 2 de la Délégation des finances a eu un entretien avec le nouveau chef de l'armement entré en fonction le 1er janvier 2001. Son prédécesseur cumulait cette charge avec celle de délégué du conseil d'administration de la société RUAG SA, une situation qui avait été désignée dès le départ comme transitoire. Le Groupement de l'armement (GDA) a un effectif de 960 personnes. Il comprend l'Administration centrale, l'Office fédéral des systèmes d'armes des

Forces aériennes et des systèmes de commandement, l'Office fédéral des systèmes d'armes et des munitions, l'Office fédéral du matériel d'armée et des constructions ainsi que, depuis le 1er juillet 2001, l'Office fédéral de topographie. Au même moment, le GDA a obtenu la certification ISO 9000. Le contrôle financier est assuré par l'Inspection des finances du GDA, un service interne composé d'un chef et de sept collaborateurs. L'Inspection des finances est l'organe de contrôle du chef de l'armement. Elle vérifie l'organisation et les procédures internes. De concert avec le Contrôle fédéral des finances, elle procède à des vérifications des prix pratiqués par les fournisseurs monopoleurs. Des crédits de paiement à hauteur de 2123 millions de francs étaient prévus au budget 2001 pour la sphère de compétences du GDA. Les dépenses d'armement se sont élevées à 1325 millions de francs (62 %) et les frais d'exploitation à 798 millions (38 %). Ces dernières années, les frais d'exploitation ont augmenté au détriment des dépenses d'armement, réduisant d'autant les possibilités d'investissement. Le chef de l'armement est décidé à inverser cette tendance. Cela implique une simplification des procédures et une meilleure logistique du matériel. Le GDA a ainsi l'intention de liquider du matériel issu de l'Armée 61, ce qui permettrait d'épargner sur les coûts des surfaces de stockage et du personnel, et ainsi de réduire les frais d'exploitation. Au sein du groupe de projet Logistique XXI d'Armée XXI, les avis sont encore partagés quant à savoir quel degré de centralisation des stocks permettra de réaliser les plus grandes économies. Les crédits d'engagement sont ouverts par le biais du programme d'armement annuel, plus particulièrement des crédits inscrits annuellement au budget aux rubriques Équipement et matériel à renouveler (EMR), Études des projets, essais et préparatifs d'achats (EEP), Munition pour l'instruction et gestion de la munition (MIGEM) et Matériel de remplacement et entretien (MRE). La relation entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement révèle un léger excédent des premiers sur les seconds. Cela tient au fait que les crédits d'engagement ouverts pour des projets s'étendant sur plusieurs années sont toujours plus élevés car ils contiennent une réserve, notamment pour le risque de change et le renchérissement. Les dépenses effectives se reflètent dans les crédits de paiement en cours. Les crédits d'engagement non épuisés sont périmés dès que le projet est réalisé (art. 30, al. 2, LFC; RS 611.0). Dans le domaine des achats, le GDA doit faire face à une situation ambiguë. Dans l'optique de la politique régionale, on s'attend à ce que les entreprises RUAG maintiennent des postes de travail dans les régions périphériques. Néanmoins, les achats

4278 d'armement doivent aussi satisfaire aux critères d'économie et de rentabilité. La Délégation des finances soutient donc la volonté du chef de l'armement de ne pas accorder un traitement de faveur aux entreprises RUAG et de véritablement mettre en concurrence tous les fournisseurs. Dans le domaine de l'entretien, cela n'est pas souvent possible, car le GDA doit aussi pouvoir assurer le fonctionnement des systèmes dans l'éventualité d'une situation de crise. Reste encore à définir quels degrés d'utilisation doivent être appliqués pour le calcul des prix des entreprises RUAG et selon quels principes les bénéfices doivent être déterminés. La Délégation des finances constate que le GDA a la volonté d'être plus performant et de mener une réflexion sur ses produits. L'application des principes d'économie d'entreprise nécessite des instruments de contrôle de gestion, instruments dont le GDA dispose déjà mais dont le profil doit être défini plus précisément. Le suivi de la comptabilité doit être garanti à tous les niveaux.

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

Depuis le 1er janvier 2001, l'Office fédéral du sport (OFSPO) est géré comme office GMEB. Lors du contrôle du budget et des comptes, priorité est donnée aux groupes de produits pour lesquels les prestations sont en

relation directe avec les ressources nécessaires pour les fournir. Mais l'OFSPPO verse également des subventions fédérales à hauteur de 80 millions de francs. À l'occasion d'une visite de contrôle, le 29 août 2001, la Délégation des finances a donc examiné comment l'office remplit ses obligations découlant de la loi sur les subventions (RS 616.1). Selon les rapports sur les subventions (FF 1998 1721 et 1999 7219), le besoin d'intervenir au titre des six articles concernant l'OFSPPO est faible. Les bases juridiques régissant les subventions pour la construction de places de sport n'ont été créées que le 17 décembre 1998. Subventions versées par l'Office fédéral des sports

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

4279 Les subventions sont octroyées par les offices. Conformément à la loi sur les subventions, ces derniers doivent veiller à ce que le but auquel tendent les subventions versées soit atteint de manière économique. Le contrôle et la surveillance incombent également aux offices. La Délégation des finances peut affirmer que l'OFSPPO dispose d'instruments lui permettant de surveiller l'utilisation des subventions et leurs effets. Le contrôle financier est effectué par un organe de révision. En outre, l'OFSPPO exige des rapports établissant une comparaison entre les objectifs visés et les résultats obtenus. La Délégation des finances constate que l'OFSPPO exerce correctement sa fonction de surveillance dans le domaine des subventions en s'appuyant sur la politique du sport définie par le Conseil fédéral. Le point de départ de l'attribution des subventions est la décision politique d'apporter un soutien public à un sport. L'expérience montre que les subventions, une fois octroyées, sont rarement remises en question par l'office. L'Administration fédérale des finances ne dispose pas de ressources suffisantes pour procéder à une évaluation des subventions. Dans cette perspective, il est important que le Contrôle fédéral des finances et la Délégation des finances assument leur fonction de haute surveillance et que les commissions des finances et le Parlement tiennent compte de leurs conclusions en modifiant, le cas échéant, la clé de répartition des ressources. La Délégation des finances a pris acte du fait que l'OFSPPO a l'intention de poursuivre la Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN). Pourtant le message concernant le deuxième crédit d'engagement prévoyait l'octroi de 80 millions de francs au maximum au titre des aides financières pour des installations sportives d'importance nationale (FF 2000 1529). La délégation souligne la nécessité de procéder à une évaluation systématique des résultats des programmes CISIN 1 et 2 en cours avant de soumettre une nouvelle demande de crédit d'engagement au Parlement pour un programme subséquent. En outre, la Délégation des finances a relevé que 1,5 million de francs a été inscrit au budget 2002 soumis au Parlement pour un projet sportif relatif à l'Expo.02 au titre de l'article 504.3600.202. Or le Conseil fédéral a indiqué aux offices qu'il convenait de financer les projets concernant l'exposition nationale par le biais des crédits de paiement correspondants. L'OFSPPO a fait valoir que sa participation à la présentation du sport sur l'arête de Yverdon était indispensable et qu'une compensation par d'autres subventions n'était pas possible. Les commissions des finances et le Parlement ont accepté le crédit de paiement correspondant avec le budget 2002. À l'avenir, la Délégation des finances examinera plus fréquemment la manière dont les offices s'y prennent pour surveiller les subventions qui relèvent de leur domaine d'activité. Elle

constate en outre qu'une évaluation de l'efficacité d'une mesure par un tiers indépendant est nécessaire avant de renouveler la mesure en question.

4280 4.4.3 Liquidation d'immeubles La réduction des effectifs de l'armée dans le cadre d'Armée 95, de même que les plans concernant Armée XXI, se traduisent et se traduiront encore par la nécessité de liquider de grandes quantités de matériel d'armée. Cette situation soulève différents problèmes qui, vu la taille du projet, occupent la Délégation des finances depuis un certain temps déjà. C'est pourquoi elle a demandé au DDPS de l'informer régulièrement (d'abord trimestriellement et dorénavant semestriellement) sur la situation des liquidations. Lors de sa quatrième séance ordinaire elle a eu un entretien avec le chef de l'État-major général au sujet de la vente des armes sensibles (p. ex. mitrailleuse 9 mm), de la liquidation des avions, de la vente des aérodromes militaires, de la réglementation sur les coûts d'exploitation des aérodromes pendant la phase transitoire et de la procédure d'appel d'offres concernant les immeubles devant être vendus. Vu la taille du parc immobilier devant être liquidé, la Délégation des finances a accordé une place importante à cette thématique au cours de l'exercice 2001. Le rapport du DDPS sur la liquidation du matériel, des munitions et des immeubles (état au 30 juin 2001) indique qu'au total 9555 objets ont été déclassifiés. Sur les 6941 objets destinés à la vente ou au démantèlement, 1471 avaient été liquidés au 30 juin 2001. Cela correspond à 21% du volume total. La vente ou le démantèlement des 5470 objets restants interviendra au cours de la décennie, vraisemblablement d'ici 2008. 2641 objets seront conservés. Il s'agit essentiellement de barrages antichars et de fortins qui ne peuvent être ni vendus ni démantelés pour des questions économiques ou de protection de l'environnement. La vente d'un immeuble d'habitation s'est avérée problématique dans la mesure où celui-ci a été vendu sans appel d'offres préalable, alors que les prescriptions en vigueur l'exigent. Cette affaire a été soulevée par la Commission des finances du Conseil national. La Délégation des finances s'en est également occupée et a souhaité en apprendre plus de la bouche du chef de l'État-major général sur les modalités et les règles appliquées lors de la vente d'immeubles n'ayant plus aucune utilité. À cette occasion, elle a appris que l'appel d'offres public est la règle et que la méthode employée dans ce cas constituait une exception. La Délégation des finances n'a pas lieu de supposer l'existence d'irrégularités justifiant l'ouverture d'une enquête administrative voire d'une procédure disciplinaire. Les dix aérodromes militaires dont le DDPS veut se défaire (Ambri, Kägiswil, Frutigen, Reichenbach, Saanen, St. Stephan, Zweisimmen, Münster, Rarogne et Ulrichen) sont également un sujet de préoccupation. Le 18 octobre 2000, le Conseil fédéral a approuvé le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA), lequel détermine en particulier quels aérodromes militaires en liquidation peuvent continuer à être utilisés par des civils. Ceux d'Ambri et de St. Stephan resteront entièrement en possession du DDPS, alors que ceux de Rarogne et Ulrichen seront partiellement cédés. Le DDPS étant alors en partie responsable de l'entretien et des frais d'exploitation, il devra assumer d'importantes dépenses. À Samedan, les frais d'exploitation à charge du DDPS s'élèvent à quelque 300 000 francs. Les Forces aériennes avaient déjà demandé la liquidation de cet aérodrome en 1998, celui-ci n'ayant plus aucune signification sur le plan militaire. Pour des questions de politique régionale, il restera la propriété du DDPS jusqu'à fin 2002, puis il sera vendu à la société «Gesellschaft Regionalflughafen Oberengadin» (GFO) en trois étapes. La

4281 Délégation des finances escompte de ce fait une baisse des frais d'exploitation à charge de la Confédération à partir de 2003 au plus tard. En tant que propriétaire des

ouvrages, le DDPS est tenu d'assurer un entretien minimal des installations sur les autres aérodromes jusqu'à leur aliénation. À l'exception de ceux d'Ulrichen et de Frutigen, les aérodromes en liquidation sont loués à des civils contre indemnisation et avec certaines contraintes. Pendant de nombreuses années, les civils ont pu utiliser les infrastructures existantes à des conditions extrêmement avantageuses en invoquant leurs activités préparatoires des pilotes et la formation militaire. Suite à la désaffectation des dix aérodromes en liquidation, des augmentations tarifaires et une indemnisation plus équilibrée ont pu être imposées, non sans difficulté. D'une manière générale, les pouvoirs publics et les sociétés d'aviation font preuve d'un grand intérêt pour l'acquisition de ces aérodromes. Cependant il apparaît que la plupart d'entre eux estiment que le DDPS devrait les céder gratuitement ou contre un prix symbolique. Or les prescriptions et les principes de désinvestissement de la Confédération prévoient que ces opérations doivent, dans la mesure du possible, être effectuées au prix du marché. La Délégation des finances exige que les immeubles et les aérodromes utilisés autrefois à des fins militaires soient vendus sur la base des estimations de prix de l'Administration fédérale des finances et dans le strict respect des directives de la Confédération sur les désinvestissements. Elle est également d'avis que les immeubles et les terrains ne doivent pas être aliénés à tout prix. Dans la mesure du possible, les objets à vendre doivent faire l'objet d'un appel d'offres public. Ces principes doivent être appliqués par analogie à toutes les liquidations pour lesquelles il existe un certain marché et qui ne relèvent pas d'un domaine sensible (p. ex. armes). La délégation encourage également les modèles de coopération permettant une utilisation militaire limitée des aérodromes.

4.4.4 Prestations de l'armée et de la protection civile L'armée et la protection civile fournissent d'importantes prestations appréciables en argent à des tiers dans différents domaines. La Délégation des finances a donc demandé au DDPS et au Service civil d'établir une liste de ces prestations. La majeure partie des prestations de l'armée et de la protection civile ne sont pas indemnisées. Celles-ci ne figurent pas dans le tableau ci-dessous. L'ensemble des prestations fournies à des tiers par l'armée et la protection civile en 2000 totalise 160,4 millions de francs. Ce montant se répartit comme indiqué dans le tableau ci-après.

4282 Prestations appréciables en argent fournies par l'armée et la protection civile à des tiers (année 2000) (valeur en mio. de fr.)

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

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

prestations faisant partie du mandat premier de l'armée (engagements subsidiaires de sûreté). Sur la base de calculs internes, la protection civile facture 130 francs par personne et par jour, charges sociales comprises, mais sans les divers coûts subséquents. Ici aussi, le tarif serait nettement plus élevé s'il était calculé de manière plus correcte sur le plan économique. Les cantons, les communes et les autorités ont bénéficié de 266 674 jours/homme, dont 200 167 au titre de l'aide en cas de catastrophe. Pour la plupart, ces chiffres comprennent les prestations des personnes, mais pas l'utilisation des machines et des véhicules. Les chiffres donnés en jours/homme reposent sur des estimations internes du DDPS et ne couvrent pas les coûts effectifs. Les calculs n'ont pas été effectués en application de principes d'économie d'entreprise, si bien que les coûts totaux sont sous-estimés.

4283 La Délégation des finances a pris connaissance des chiffres indiqués ci-dessus. Elle les apprécie en tant qu'ils témoignent des efforts de transparence des coûts réalisés par l'armée et la protection civile. Ces chiffres montrent aussi que, dans de nombreux domaines, l'on recourt à l'armée à un prix sans commune mesure avec les coûts réels. D'autre part, il convient d'admettre que bon nombre de ces engagements relèvent du mandat premier de l'armée. Pour obtenir une vision correcte de l'imputation de ces coûts, il conviendrait de les facturer aux autres départements, ce qui accroîtrait encore la transparence des coûts.

4.5 Département fédéral des finances

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

La Division monnaie, économie, marchés financiers (MEM) comprend trois sections. La section FMI et financements internationaux gère le dossier des relations entre la Suisse et le Fonds monétaire international. La section Politique économique et monétaire commente l'évolution de la conjoncture nationale et internationale, établit des pronostics économiques servant à préparer les décisions budgétaires et de planification financière, analyse la politique monétaire de la BNS et conseille la direction de l'Administration fédérale des finances (AFF) ainsi que le chef du Département fédéral des finances (DFF) sur des sujets de politique économique d'actualité. La section Marchés et services financiers suit et analyse l'évolution des marchés financiers nationaux et internationaux dans la perspective de l'adaptation permanente du cadre réglementaire suisse. À ce titre, elle conduit la représentation suisse auprès du Groupe d'action financière (GAFI) chargé de lutter contre le blanchiment de capitaux. Elle participe par ailleurs aux comités de l'OCDE et de l'ONU spécialisés dans les marchés financiers ainsi qu'aux négociations internationales qui concernent les services financiers. La Délégation des finances a constaté que la division entretient un vaste réseau de relations avec des unités du DFF et d'autres départements qui gèrent les mêmes dossiers qu'elle, mais dans l'optique de leur département (p. ex. AFC, CFB, DFJP, DFAE, DFE/seco). La collaboration entre ces unités est généralement bonne et pourrait même être étendue. Dans les relations extérieures, il semble toutefois que les dispositions d'ordre organisationnel ne soient pas en mesure d'empêcher les frictions entre les unités de départements différents. La Délégation des finances s'est renseignée sur la nature juridique des crédits à court terme octroyés par la Confédération à d'autres banques centrales. Elle a relevé l'insuffisance des bases juridiques sur lesquelles se fondent les crédits de soudure bilatéraux à court terme. Selon une expertise de l'Office fédéral de justice, l'octroi de tels crédits ne saurait reposer exclusivement sur la Constitution. Une nouvelle base légale relative aux mesures de crédit est actuellement mise au point en collaboration avec la BNS, pour permettre à la Suisse de s'associer à des initiatives multilatérales et à la Confédération d'émettre des garanties dans le cadre

d'initiatives internationales.

4284 La Délégation des finances a constaté que les bases juridiques concernant les crédits au FMI et la détermination des bénéficiaires de la BNS sont insuffisantes. La nécessité de légiférer dans ces domaines est connue et les travaux sont déjà en cours pour régler ces problèmes. La Délégation des finances estime qu'il est urgent de créer des bases juridiques adéquates pour les crédits de soudure bilatéraux à court terme, pour la participation de la Suisse à des initiatives multilatérales et pour les garanties de la Confédération accordées dans le cadre d'initiatives internationales, afin que les futures propositions de crédit ne rencontrent aucun obstacle de nature juridique et que la Suisse puisse contribuer aux initiatives du FMI sans entrave.

4.5.2 Placements de la Caisse fédérale de pensions En raison de l'évolution défavorable des marchés des actions, les avoirs de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ont enregistré une performance globale de -1,50 % pendant l'exercice sous revue (1er janvier au 31 décembre 2001). Ce chiffre se situe nettement en dessous du taux de 4 % auquel sont rémunérés les placements auprès de la Confédération et sous le taux d'intérêt technique qui est également de 4 %. Sous le coup de cette contre-performance, la Délégation des finances s'est plus particulièrement intéressée aux scénarios qui pourraient amener la Confédération à devoir verser des prestations dépassant les cotisations ordinaires de l'employeur et à la question de la stratégie de placement. Dans un rapport global sur la CFP du 20 décembre 2001, l'AFC et la CFP arrivent à la conclusion qu'aucune adaptation de la stratégie de placement adoptée par le Conseil fédéral le 5 mai 1999 ne s'impose. Partant de l'hypothèse d'un rendement de l'ordre du taux d'intérêt technique en décembre 2001, le rapport établi à fin novembre 2001 prévoyait l'apparition d'un déficit de quelque 2,2 milliards de francs à fin 2001, dont un peu plus de 700 millions imputables à la CP de la Poste et 1,5 milliard à la CFP. En vertu de l'art. 24 de la loi sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (RS 783.1), la part du découvert technique concernant la CP de la Poste sera inscrite au bilan de la Confédération à fin 2002 à titre d'engagement envers la CP de la Poste et sera amortie par le compte de résultats. Le découvert technique de 1,5 milliard de francs de la CFP a été ajouté au déficit global à fin 2001. Si d'ici l'institution de PUBLICA, au 1er octobre 2002, il est possible de réaliser une performance globale supérieure au taux technique de 4 %, le déficit inscrit au bilan de la Confédération sera réduit d'autant. Conformément à l'art. 26, al. 5, de la loi régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP; RS 172.222.0) l'éventuel découvert résiduel sera porté à l'actif du bilan puis amorti les années suivantes par inscription au débit du compte de résultats. Le découvert technique du bilan d'ouverture de PUBLICA sera inscrit comme créance envers la Confédération. Simultanément, la garantie de prestations de la Confédération s'éteindra. Lors de l'institution de PUBLICA, la Confédération se portera garante d'une réserve de fluctuation de 10 % de la réserve mathématique, ce qui permettra à la nouvelle caisse de pension d'adopter une stratégie de placement plus agressive,

4285 comportant donc plus de risques mais dont on peut escompter un meilleur rendement à long terme. Cette garantie s'éteindra automatiquement lorsque PUBLICA aura constitué elle-même une réserve de fluctuation de 10 % avec les revenus de ses avoirs. Dans le bilan de la Confédération, cette garantie est comptabilisée avec les autres garanties et cautionnements de la Confédération sous les comptes d'ordre (compte 960). Concernant la comptabilisation du découvert de la CP de la Poste et de la CFP à charge du compte de résultats, voir ch. 4.6.3 ci-après. La Délégation des finances constate que l'AFF table à nouveau sur une performance positive pour l'exercice en cours et planifie des

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

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

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

4286 Conséquences de l'autonomie des anciennes régies fédérales et des caisses de pensions sur le déficit du bilan de la Confédération (en millions de francs)

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

Les chiffres indiqués pour l'exercice en cours et les suivants sont des estimations. Les recettes issues du rachat d'actions de Swisscom atteignent 3,7 milliards de francs en 2002. Un message concernant le financement du découvert technique de la CP de la Poste sera soumis au Parlement cette année. Le regroupement des activités de navigation aérienne civile et militaire dans la nouvelle société anonyme Skyguide s'est traduit par un besoin de financement de l'ordre de 220 millions de francs. Les rentes des professeurs des EPF engagés avant 1995 ne sont pas assurées auprès de la CFP mais sont payées directement à partir du compte financier. En cas d'octroi d'un statut d'autonomie économique aux EPF, il faudra constituer une réserve mathématique à hauteur de 1 milliard de francs pour ces rentes. Jusqu'à présent, les ajustements de valeurs et les financements de découverts ont été effectués par le biais du compte de résultats et/ou du bilan de la Confédération. Des normes d'exception ont été créées par le biais de lois spéciales, mais elles ne sont pas conformes à l'usage comptable. À l'avenir, la Délégation des finances s'élèvera contre toute révision de loi qui violerait des principes comptables reconnus. Transparence et régularité dans la tenue des comptes sont la clé d'un assainissement durable des finances fédérales. Le nouveau modèle comptable de la Confédération va dans le même sens.

4287 4.6 Département fédéral de l'économie 4.6.1 Visite de contrôle auprès du centre de prestations Promotion de la place économique du Secrétariat d'Etat à l'économie La section 3 a effectué une visite de contrôle auprès du centre de prestations Promotion de la place économique du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) le 7 novembre 2001. Cette unité compte une trentaine de postes et dispose d'un budget de 190 millions de francs. La sphère d'activités de ce domaine spécialisé qui intéresse le plus la surveillance financière est l'exécution de la loi sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM; RS 901.1). La Délégation des finances a déjà porté son attention sur l'exécution de la LIM dans son dernier rapport annuel au ch. 4.7.5. Les prêts versés devant être surveillés totalisent 1,7 milliard de francs. Les régions de montagne au sens de la LIM concernent 25 % de la population du pays et 45 régions qui ont été définies entre 1975 et 1983. Jusqu'à la révision totale de la LIM, en 1997, l'aide aux investissements se concentrait sur le financement d'infrastructures de base. Aujourd'hui l'accent est mis sur le financement d'infrastructures de développement (centres sportifs et de congrès) et sur le développement des zones industrielles et artisanales. Cette nouvelle orientation comporte des risques nettement plus importants. Alors que par le passé le risque de défaut de paiement était de 0,2 %, les prévisions actuelles tablent sur une hausse à 1,3 %. En cas de non-remboursement, les cantons prennent en charge la moitié du prêt accordé par la Confédération. À ce jour, 34 défauts de paiement ont été signalés, essentiellement dans les domaines du sport et des loisirs. Dans ce type de projets, il arrive fréquemment que l'on sous-estime les frais d'exploitation. Les pertes les plus importantes ont été enregistrées sur des installations de remontées mécaniques dans les cantons du Valais et de Berne. C'est d'ailleurs dans cette branche que l'on dénombre le plus de cas problématiques et de factures en souffrance.

Tableau 8 Factures en souffrance 2001	
Cas problématiques 2001	Pertes 1982–2001
Nombre Mio. de fr.	Nombre Mio. de fr.
Remontées mécaniques	6 0,2 7 9,1 19 2,1
Installations sportives	11 0,2 7 5,7 5 0,7
Autres	11 0,3 2 0,6 10 1,5
Total	28 0,7 16 15,4 34 4,3

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

4288 être évaluées sous différents angles puis faire l'objet d'une décision politique. Il convient, par exemple, de se demander dans quelle mesure la Confédération doit prendre des engagements supplémentaires dans les secteurs du tourisme et de l'hôtellerie. La Délégation des finances se réjouit d'apprendre que le seco présentera un rapport global concernant la politique régionale et l'organisation du territoire. Ce document permettra d'évaluer chaque instrument de manière différenciée. Il faudra vraisemblablement intervenir dans les domaines des cautionnements et de l'accès au capital-risque (RS 642.15). Dans le secteur de la promotion des exportations et de la place économique, l'actualité est dominée par la mise en place des différents «carrefours d'affaires» (business hubs) par l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC). À ce sujet, un contrôle des résultats structuré et une vérification des prestations fournies s'impose. L'OSEC est un organisme de droit privé qui reçoit des fonds fédéraux de la part du seco en vertu d'un mandat de prestations. En dernière instance, la responsabilité de l'utilisation de ces fonds incombe au seco, qui doit donc également en assumer la surveillance. Il convient en particulier d'appliquer l'art. 25 de la loi sur les subventions (RS 616.1) qui prévoit que

l'autorité compétente s'assure que le bénéficiaire exécute la tâche conformément aux dispositions en la matière et que les conditions légales sont bien respectées. Parmi les tâches de surveillance incombant au seco, la Délégation des finances estime qu'il convient de mettre l'accent sur l'exécution de la LIM. Avec deux postes seulement, cette fonction de surveillance ne peut cependant être remplie que de manière lacunaire. La LIM de 1997 a instauré une décentralisation des processus d'évaluation et de décision, élargissant ainsi les compétences des cantons. Dans ce contexte, il convient de rappeler que la Confédération engage aussi sa responsabilité dans les projets financés; même si les décisions et la planification du développement sont aujourd'hui du ressort des cantons et des régions, et si la participation financière de la Confédération est inférieure à 50%. La Délégation des finances constate que, dans le domaine de l'application de la LIM, il n'existe aucun contrôle permanent des différents projets, quand bien même le risque de défaut est aujourd'hui plus élevé que par le passé. La Délégation des finances a chargé le seco d'instaurer un système de contrôle interne pour l'exécution de la LIM. Vu l'ampleur de l'engagement financier de la Confédération, les décisions des cantons et les transactions financières devraient faire l'objet d'un examen approfondi. Malgré la décentralisation des processus de décision introduite par la révision de la LIM, la Confédération doit assumer sa responsabilité sous la forme d'un contrôle permanent. 4.6.2 Expo.02 Tout comme ces deux dernières années, la surveillance financière d'Expo.02 a beaucoup sollicité la Délégation des finances (voir rapports concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 1999, ch. 4.6.2, et en 2000,

4289 ch. 4.7.2.). En mai et en novembre 2001, la délégation a transmis des rapports aux commissions des finances afin d'attirer leur attention sur la précarité des finances de l'exposition nationale. Lors de la transformation de la garantie de déficit de 300 millions de francs en prêt avec le premier supplément au budget de 2001, la Délégation des finances avait indiqué que le budget d'Expo.02 ne comportait aucune réserve, si bien que les prêts à hauteur de 430 millions de francs octroyés par la Confédération risquaient de ne jamais être remboursés. En novembre, avant les sessions concernant le budget, la délégation avait relevé que, outre les 718 millions déjà débloqués, des fonds supplémentaires devraient être mis à disposition par la Confédération en 2002 pour qu'Expo.02 puisse avoir lieu comme prévu. Comme le montre le tableau ci-dessous, la procédure adoptée pour l'évaluation des crédits d'engagement relatifs à l'exposition nationale sont en évidente contradiction avec l'art. 26 de la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0). Cette disposition exige que le coût des projets complexes soit évalué avec soin et que des réserves appropriées soient prévues. Il n'appartient pas à la Délégation des finances d'élucider les fondements politiques de la procédure d'octroi des crédits par tranches. La Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a déjà eu l'occasion de s'exprimer à ce sujet dans son rapport du 27 mars 2001 intitulé «Problèmes lors de la préparation et de l'organisation de l'exposition nationale 2001 (Expo.01): analyse dans le cadre de la haute surveillance parlementaire» (FF 2001 2502). En fin de compte, le Parlement lui-même a entériné cette procédure inhabituelle en octroyant les crédits additionnels et les garanties de déficit. Charges de la Confédération liées à l'exposition nationale (situation le 14 mars 2002) Tableau 9 Base Date Crédits d'engagement Crédits de paiement AF concernant une contribution à l'exposition nationale 2001 10.12.1996 130 mio. de fr. dont 20 mio. sous forme de garantie de déficit Compte d'État 1996–1998 51,1 mio. de fr. AF concernant un crédit additionnel pour l'exposition nationale 16.12.1999 250 mio. de fr. dont 130 mio. sous forme de prêt et 50 mio. pour des projets de la Confédération AF concernant un crédit supplémen- taire

(CS II/99) 20.12.1999 (50 mio. de fr.) Compte d'État 1999 79,1 mio. de fr. (supplément de 50 mio. inclus) AF concernant une garantie de déficit en faveur de l'exposition nationale 2002 16.06.2000 338 mio. de fr.

4290 Base Date Crédits d'engagement Crédits de paiement Compte d'État 2000 143,5 mio. de fr. Budget 2001 50 mio. de fr. Premier supplément 2001 Conversion de la garantie de déficit de 338 mio. en prêt de 300 mio. de fr. 13.06.2001 300 mio. de fr. Budget 2002 36,2 mio. de fr. AF concernant un deuxième crédit additionnel en faveur de l'exposition nationale 2002 (supplément I 2002) 14.03.2002 120 mio. de fr. 120 mio. de fr. Conversion des garanties de déficit de 38 et 20 mio. de fr. en prêts (même AF) (supplément I 2002) 58 mio. de fr. Crédits d'engagement ouvert, au total 838 mio. de fr. Crédits de paiement au total 837,9 mio. de fr. Autres contributions de la Confédération (par le biais des crédits budgétaires des offices) DDPS (y compris projet Sport) 15,5 mio. Autres prestations de services fédéraux 1,4 mio. Projets d'exposition avec participation de la Confédération aux coûts 9,0 mio. Total 25,9 mio. Dans le cadre de sa surveillance financière concomitante, la Délégation des finances s'est appuyée sur le fait que Conseil fédéral et Parlement se sont toujours prononcés majoritairement en faveur de la réalisation de l'exposition nationale. À partir de 2000, la nouvelle direction d'Expo.02 a pris en main les problèmes avec détermination et elle a même réalisé des économies. Cependant la situation financière d'Expo.02 a toujours été tendue. Les incertitudes sont nombreuses dans le domaine des recettes, étant donné que la nouvelle direction, pas plus que l'ancienne, n'a pu obtenir d'engagement ferme de la part de ses sponsors ou des acheteurs de billets d'entrée. Au cours de l'exercice sous revue, les recettes du sponsoring ont dû être révisées à la baisse à plusieurs reprises, passant ainsi de 454 à 329 millions de francs. Des recettes du sponsoring à hauteur de 71 millions de francs n'ont pu être comptabilisées comme recettes nettes, certaines étant liées à des charges plus élevées pour l'expo, d'autres étant fournies sous forme de don en nature. L'objectif de la direction d'Expo.02 était de disposer de suffisamment de liquidités pour ne pas avoir à obtenir de nouveau soutien de la Confédération avant début juin 2002. Cependant, en octobre 2001, lors d'un entretien avec l'Association Expo.02, la Délégation des finances a constaté que ce pronostic reposait sur des bases irréalistes. Elle a alors indiqué au département en charge du dossier, le DFE, qu'elle refuserait catégoriquement tout nouveau recours à des dispositions d'urgence. La délégation a donc exigé du Conseil fédéral qu'il adresse au Parlement en temps

4291 opportun un message – lequel a été publié le 30 janvier 2002 – concernant un deuxième crédit additionnel en faveur de l'exposition nationale 2002. La Délégation des finances a attiré l'attention des commissions des finances sur le fait que l'octroi de ce second crédit additionnel n'a pas résolu tous les risques financiers d'Expo.02. Si l'exposition nationale boucle ses comptes sur un déficit de 269 millions de francs, elle pourra rembourser quelque 200 millions à la Confédération. Mais si le déficit dépasse 491 millions de francs, la Confédération n'obtiendra aucun remboursement. Dans le pire des cas, les crédits d'engagements ouverts à hauteur de 838 millions de francs ne suffiront pas. La principale inconnue, à ce stade, est le produit que l'on peut escompter de la vente des billets d'entrée. Jusqu'ici, les préventes sont prometteuses, mais on constate tout de même que, dans bien des cas, les entreprises n'ont acheté que des passeports d'un jour. Par ailleurs, la Délégation des finances a chargé le Contrôle fédéral des finances de vérifier si les frais de démantèlement sont compris dans les contrats d'entreprise générale et s'ils sont couverts par le budget de l'exposition nationale. Expo.02 a constitué une réserve de 10

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

4.6.3 Conséquences financières de l'ESB

Depuis la première apparition de l'ESB en Suisse, en novembre 1990, cette maladie est combattue avec acharnement. Dès le début, l'objectif de toutes les mesures a été d'empêcher une éventuelle transmission de la maladie à l'homme ainsi que toute contagion au sein de la population bovine, afin d'éradiquer l'épizootie le plus rapidement possible. Les mesures d'éradication de l'ESB se sont progressivement durcies, à mesure que progressait la recherche sur cette maladie. Ainsi, depuis 1996 tous les organes à risque et tous les cadavres doivent être incinérés. Suite à la découverte, en novembre 2000, de deux vaches infectées par l'ESB alors qu'elles étaient nées après l'entrée en vigueur des mesures renforcées de 1996, le Conseil fédéral a révisé l'ordonnance sur les épizooties (RS 916.401) afin d'imposer une interdiction généralisée des farines animales. Cette modification est entrée en vigueur le 1er janvier 2001. La Confédération participe à concurrence de 75 % aux surcoûts occasionnés par l'incinération obligatoire. L'utilisation de farines d'origine animale est également prohibée dans la production d'engrais. La société Centravo AG, le principal producteur de farines animales de Suisse, et cemsuisse, l'Association suisse de

4292 l'industrie du ciment, garantissent l'élimination par incinération dans les fours à ciment. Sous réserve de dispositions très strictes, certains déchets de viande peuvent être transformés en aliments liquides pour les porcs, pour autant qu'ils aient été déclarés non nocifs pour la santé par le contrôleur des viandes. La Délégation des finances a voulu connaître les dépenses liées à l'ESB qui incombent au DFE et au DFI. Comme le montre le tableau ci-dessous, la crise de l'ESB a été synonyme de nouvelles dépenses pour la Confédération. L'Office vétérinaire fédéral (OVF) prend en charge les indemnités pour les pertes d'animaux, les surcoûts entraînés par l'incinération des farines animales et les coûts des unités de contrôle. Les mesures d'allègement de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) ont pour but d'atténuer les effets de brusques replis des ventes de viande. Elles revêtent essentiellement la forme de campagnes promotionnelles sur le prix de la viande de bœuf et d'achats de viande de bœuf dans le cadre de l'aide alimentaire. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) contribue notamment à la recherche et aux tests sur les maladies du prion et sur leur transmission à l'homme. Total des dépenses liées à l'ESB (en mio. de fr.)

Tableau 10	1990–2000	2001	2002
OFAG	100,2	16,4	8,4
OVF	24,9	31,9	32
– Pertes d'animaux	13,2	–	–
– Incinération des farines animales	2,3	28	28
– Autres dépenses	9,4	3,9	4
OFSP	2,7	2,1	2,1
Total	127,8	50,4	42,5

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

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

4293 L'apparition de l'ESB a confronté notre économie et notre société à un nouveau risque. La Délégation des finances a donc décidé de faire du sujet «Nouveaux risques: un défi pour les systèmes de surveillance de la Confédération» l'un des thèmes de la session commémorative du 13 septembre 2002. 4.6.4 Contrôle de rentabilité auprès de la société SAPOMP Wohnbau AG SAPOMP Wohnbau AG est la société supplétive de la Confédération pour les immeubles ayant rencontré des difficultés financières après avoir fait l'objet de mesures de soutien dans le cadre de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP; RS 843). À l'occasion d'une visite de contrôle auprès de l'Office fédéral du logement (OFL) effectuée par la section 3 le 25 mai 2000 (cf. rapport concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2000, ch. 4.7.1), la Délégation des finances avait chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) d'examiner la finalité et la rentabilité de SAPOMP, notamment sur les plans de l'organisation et du système de contrôle interne. Dans le cadre de son mandat de révision, le CDF a constaté que la finalité des instruments mis à la disposition de SAPOMP – l'achat et la gestion des immeubles en souffrance – dépendait fortement de la capacité de la société à atteindre l'objectif de réduction des pertes. En cours d'examen, il est apparu que les objectifs de SAPOMP ne sont pas clairement définis. Bien que le mandat de prestations du DFE désigne le remboursement de l'abaissement de base comme l'un des buts à atteindre, au cours de l'exercice sous revue l'OFL a fortement relativisé ce point, déclarant que l'objectif de SAPOMP était le remboursement des pertes encourues sur les hypothèques objets d'un cautionnement. Par ailleurs, SAPOMP a mandaté un consultant privé pour vérifier l'organisation et les procédures de travail de l'entreprise alors que la révision du CDF avait déjà commencé. Or le CDF n'en a été informé que quelques mois plus tard. La Délégation des finances exprime son étonnement devant le fait que des tiers ont été mandatés pour des travaux de révision sans que le CDF en soit informé, alors que ce dernier était déjà en train d'effectuer un contrôle de rentabilité ordonné par elle. Le consultant conclut que le modèle commercial de SAPOMP est adéquat, que la gestion est correcte et que les indices et instruments de surveillance essentiels existent. Concernant la gestion et l'organisation, les conclusions du CDF ne divergent pas fondamentalement de celles du consultant. Reste néanmoins la question de savoir si l'objectif, qui est de réduire les pertes encourues par la Confédération, peut être atteint efficacement au moyen de cet instrument, dans lequel sont engagés des fonds publics importants puisque la Confédération détient un capital-actions de 156 millions de francs dans SAPOMP. Une analyse plus approfondie des risques s'impose donc, notamment les questions liées au principe d'établissement des comptes et au rendement de la société. Certains acheteurs potentiels issus du secteur privé tentent de déduire l'obligation de rembourser l'abaissement de base du prix d'achat, ce que SAPOMP ne fait pas. Les

4294 pertes éventuelles découlant de la vente d'immeubles détenus par SAPOMP grèvent donc des fonds publics. La Délégation des finances tient à ce que le CDF procède à un contrôle de rentabilité auprès de SAPOMP afin de déterminer dans quelle mesure l'objectif consistant à réduire les pertes peut être atteint, compte tenu de tous les coûts

encourus. Elle exige un examen approfondi du résultat financier de SAPOMP ainsi qu'une approche transparente et neutre, du point de vue de la concurrence, de l'octroi des avances pour l'abaissement de base.

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

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

Le 29 août 2001, la section 2 de la Délégation des finances a effectué une visite de contrôle auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). Il convient de relever que cette visite a eu lieu avant le 11 septembre et donc avant la débâcle financière de SAirGroup. La situation financière de Swissair n'a pas été abordée étant donné que la participation de la Confédération dans l'ancienne compagnie nationale était du ressort de l'Administration fédérale des finances. Les principes régissant les autorisations d'exploitation au sens de l'art. 27 de la loi sur l'aviation (LA; RS 748.0) n'ont pas non plus été examinés. Le 10 octobre 2001, la Commission de gestion du Conseil des États a ouvert une enquête sur la surveillance exercée par la Confédération sur SAirGroup. Les sujets prioritaires de la visite de contrôle effectuée par la Délégation des finances étaient la gestion financière de l'OFAC, les concessions d'exploitation pour les aéroports et le financement des mesures de sûreté. Dans ces domaines, la délégation n'a pas relevé de problème particulier nécessitant une intervention immédiate. L'effectif de l'OFAC s'élève à 154 postes. Hormis les crédits urgents pour le maintien des activités de l'aviation civile et pour la participation à des compagnies aériennes (voir ch. 3.2.3), pendant l'exercice sous revue l'OFAC disposait d'un budget de 70 millions de francs. Le compte financier fait état d'une couverture des dépenses à raison de 41 % par les recettes. Les dépenses se répartissent comme suit: 28 % pour les frais de personnel; 44 % pour les dépenses dites de transfert (navigation aérienne, mesures de sécurité), où l'OFAC est désigné par des tiers et fait uniquement office de service de transfert; 28 % pour des dépenses sur lesquelles l'OFAC a plus ou moins d'influence. Les recettes sont constituées des remboursements des coûts de la navigation aérienne, coûts que l'OFAC doit toutefois reverser à Eurocontrol. 30 % des recettes sont des taxes et 5 % des remboursements de prêts. Les taxes perçues par l'OFAC sont régies par l'ordonnance sur les taxes perçues par l'Office fédéral de l'aviation civile (OTA; RS 748.112.11). L'OTA doit être révisée et adaptée à l'évolution de la situation. Actuellement, le calcul des taxes repose sur des approximations. À l'avenir, il conviendra de déterminer les nouvelles taxes sur la base d'un calcul coûts/prestations. La nouvelle ordonnance devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2003.

4295 L'exploitation d'un aéroport public requiert une concession, celle d'un aéroport privé une autorisation de police. L'octroi d'une concession revient à transférer un droit souverain au concessionnaire. Ce dernier doit et peut exploiter commercialement un aéroport et peut pour cela encaisser des taxes. Pour des questions de sécurité des investissements et de la planification du concessionnaire, la loi limite à 50 ans la durée des concessions accordées aux aéroports commerciaux. Les questions d'exploitation de l'aéroport ne sont pas réglées dans la concession mais dans un règlement d'exploitation qui doit être établi par le concessionnaire et approuvé par l'OFAC. Ce dernier a une obligation de surveillance sur l'utilisation des taxes d'aéroport. Cette surveillance est conforme aux directives des autorités internationales de l'aviation civile et aux dispositions légales suisses. Le critère des coûts est prépondérant sur le plan international, alors que sur le plan national c'est celui du respect des principes juridiques régissant les taxes qui prime. Les taxes d'aéroport sont fixées par l'exploitant de l'aéroport et sont prélevées auprès des usagers. Le niveau des taxes varie fortement en fonction de la structure des coûts de chaque aéroport. Le total des taxes prélevées (taxe d'atterrissage, taxe de passager, taxe de

stationnement et diverses taxes sur les émissions) figure dans le tableau 11 ci-après.

Recettes des taxes d'aéroport	Tableau 11 1999 (en mio. de fr.)	2000 (en mio. de fr.)
Aéroport de Zurich	234	251
Aéroport de Genève	81	89

En 2000, 48% des recettes générées par l'entreprise de droit public Aéroport International de Genève et par la société anonyme Flughafen Zürich AG provenaient des taxes d'aéroport. L'aéroport de Zurich tient une comptabilité séparée pour les coûts en relation avec le bruit et les surtaxes correspondantes. Ces dernières ne sont donc pas prises en compte dans les chiffres indiqués ci-dessus. Le coût des mesures de sûreté s'élève à 11 millions de francs, ce qui représente un poste important du budget. Ces dépenses ont pour but de protéger l'aviation civile contre les actes de terrorisme. Après les attentats terroristes et les détournements des années 70, la Confédération a pris en charge le coût de toutes les mesures de sûreté. Par la suite, les mesures de contrôle dans les aéroports (contrôle des bagages à main et des bagages de soute) ont été financées par une taxes de sécurité intégrée dans le prix du billet. La Confédération finance le recours aux «Tigers» (agents de sécurité à bord) et aux «Foxes» (agents engagés de manière fixe dans certains aéroports étrangers). Ces agents étant engagés en fonction de l'évolution de la menace, les coûts correspondants ne peuvent être répercutés sur le prix de vente, car tous les passagers n'en profitent pas dans les mêmes proportions. La Délégation des finances attend de l'OFAC qu'il introduise une comptabilité analytique en 2002 afin que les taxes puissent être déterminées selon le principe de causalité.

4296 4.7.2 Recettes des licences UMTS Pendant l'année sous revue, l'adjudication des concessions UMTS suisses a fait entrer 205 millions de francs dans les caisses fédérales. Les recettes avaient été budgétées à 4 milliards. Ce résultat est nettement inférieur aux attentes, notamment en comparaison avec les milliards encaissés par un certain nombre d'autres pays dans lesquels l'adjudication des licences UMTS avait eu lieu antérieurement. Au printemps 2001, la Commission des finances du Conseil national s'était demandée quelles étaient les raisons de ce piètre résultat, pourquoi l'on avait tant attendu pour vendre les licences et qui était responsable du choix de la procédure et de son exécution. Dans son rapport du 14 mai 2001, la Délégation des finances a indiqué qu'il n'y avait aucun indice permettant de conclure à un comportement négligent, pas plus qu'à une violation intentionnelle ou par négligence grave du droit, laquelle violation aurait pu engager la responsabilité des organes impliqués au sens de l'art. 19, en relation avec les art. 8 et 9, de la loi sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité; RS 170.32). Les investigations de la délégation n'ont pas réussi à démontrer la responsabilité juridique de personnes, au sein ou hors de l'administration fédérale, pour le dommage – hypothétique – que la Confédération aurait subi en raison de l'adjudication tardive des concessions UMTS. En ce qui concerne la procédure d'adjudication des concessions, la Délégation des finances constate que les organes impliqués ont agi conformément à la réglementation légale des compétences. Les retards accusés lors de la première phase sont imputables, d'une part, à des facteurs externes et, d'autre part, au manque d'expérience de la Commission fédérale de la communication (ComCom) dans le domaine des adjudications d'une telle envergure. La Délégation des finances a pris connaissance des raisons invoquées par la ComCom pour sa décision de ne pas augmenter le prix minimal fixé. Elle se demande toutefois si, dans l'évaluation des avantages et inconvénients d'une telle démarche, la ComCom n'aurait pas cédé à la crainte que l'affaire ne soit portée devant le Tribunal fédéral et qu'il s'ensuive un retard dans l'introduction de cette nouvelle technologie, retard qui aurait pu aller à l'encontre des

intérêts financiers de la Confédération. Ce d'autant que le chef du DETEC avait vivement recommandé cette augmentation du prix minimal fixé et que le dossier de soumission prévoyait explicitement la possibilité de modifier les règles d'adjudication. La Délégation des finances constate que la ComCom a adjugé les quatre concessions UMTS de bonne foi. Compte tenu de la situation exceptionnelle à laquelle la ComCom était confrontée à l'époque, la Délégation des finances respecte la justification fournie par celle-ci pour ne pas avoir suivi la recommandation du DETEC d'augmenter le prix minimal fixé. Contrairement à la ComCom, la Délégation des finances estime qu'il n'est pas infondé de craindre que les groupes ayant obtenu une licence UMTS à bon prix en Suisse pratiquent des tarifs artificiellement élevés dans notre pays afin de subventionner les concessions acquises à prix d'or à l'étranger. Pour réduire ce risque au strict minimum, la délégation exige du DETEC, de l'OFCOM et de la ComCom

4297 qu'ils surveillent attentivement le respect des conditions figurant dans la concession, notamment celles relatives à la mise en place des infrastructures requises. La Délégation des finances a examiné plus particulièrement les propositions d'amélioration faites par le DETEC dans le domaine financier et les juge adéquates pour suppléer aux lacunes constatées dans le déroulement de la procédure d'adjudication. Dans le sillage de l'application d'une partie des mesures proposées, le 19 décembre 2001 le Conseil fédéral a adopté une révision de l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST; RS 784.101.1) qui entrera en vigueur le 1er avril 2002. La Délégation des finances demandait que la compétence de fixer la procédure de soumission passe de la ComCom au Conseil fédéral. L'exécutif s'y est toutefois refusé, affirmant qu'il convient de ne pas dénaturer la séparation entre les rôles d'actionnaire majoritaire de Swisscom (Conseil fédéral) et de régulateur du marché des télécommunications (ComCom), d'autant plus que cette vision des choses a désormais valeur de norme sur le plan international. Il a aussi insisté sur le fait que le choix de la procédure de soumission pour les nouvelles applications de télécommunication ne doit pas être dicté par la recherche d'un gain financier maximal pour l'État. Il convient au contraire d'envisager la problématique dans sa globalité et dans une perspective économique afin d'assurer le bien de la collectivité et de la place économique suisse. Les autres demandes de la Délégation des finances ont été prises en compte dans la modification de l'art. 12, al. 2, et dans le nouvel art. 12a, OST. L'Office fédéral de la justice (OFJ) a analysé la question du transfert de la ComCom au Conseil fédéral de la compétence de fixer le prix minimal. Selon lui, les bases légales pour un tel transfert font défaut étant donné que, en vertu de l'art. 39, al. 3, de la loi sur les télécommunications (LTC; RS 784.10), c'est à l'autorité concédante qu'il revient de fixer une offre minimale. Aussi la détermination des valeurs financières par le Conseil fédéral nécessiterait-il une modification de la LTC. La Délégation des finances a pris bonne note du fait que l'objectif visé, qui est de fixer un cadre financier, peut aussi être atteint indirectement par le biais de l'art. 12, al. 2, OST, puisque le Conseil fédéral peut influencer sur la structure des prix minimaux au moyen de l'ordonnance sur les redevances dans le domaine des télécommunications (ORDT; RS 784.106). Le calcul du prix minimal s'appuierait alors sur la valeur de la fréquence à adjudger telle qu'elle est définie dans l'ORDT. Une éventuelle obligation de dédommagement liée à la modification, à la suspension ou à l'interruption de la procédure de soumission et par là l'indemnisation des charges encourues par les candidats, repose sur la loi sur la responsabilité qui ne prévoit d'indemnisation qu'en cas d'illicéité. De son côté, la ComCom recherche une plus grande souplesse et une marge de manœuvre plus ample pour déterminer les critères définitifs de la procédure. Ainsi, les objectifs généraux et les

conditions générales de la procédure de soumission seront fixés dans une première étape. Après, suivant un calendrier défini dans la première phase, les points devant être précisés le seront progressivement. Ce type de procédure s'appliquerait par exemple pour la détermination du prix minimal des offres ou pour l'application de règles spéciales lorsque le nombre de candidats est identique à celui des concessions. À l'avenir, pour chaque procédure, la ComCom recevra de l'OFCOM une proposition concernant ces paramètres.

4298 Par ailleurs, au 1er décembre 2001 l'OFCOM a institué une nouvelle section au sein de laquelle une dizaine d'économistes étudient les questions économiques et de gestion qui se posent dans le secteur des télécommunications. Ils observent le marché et rédigent des rapports à l'intention de leurs collègues qui sont directement impliqués dans des procédures – notamment dans le domaine de l'interconnexion – mais aussi pour la ComCom et l'OFCOM lui-même. La Délégation des finances observe que la plupart de ses exigences ont été satisfaites et relève que, même si les recettes de l'adjudication des licences UMTS suisses sont relativement modestes, la Confédération touchera tout de même les dividendes de cette nouvelle technologie par le biais de sa participation majoritaire dans Swisscom.

4.7.3 Point de la situation sur les travaux d'assainissement de la ligne du Seetal En 1992, la Délégation des finances s'était montrée critique vis-à-vis de l'arrêté fédéral concernant l'assainissement échelonné chemin de fer du Seetal (voir rapport d'activité 1992/93, ch. 483). Fortes de son rapport, les commissions des finances avaient déposé un postulat exigeant un réexamen du projet. Le postulat avait été rejeté par le Conseil national le 20 septembre 1993 à 86 voix contre 85. À l'époque, l'argument principal évoqué lors des débats était la suppression de quelque 400 passages à niveau non gardés. En 1995, la Délégation des finances avait appris avec stupéfaction qu'à proximité d'Emmen, deux accès devaient à nouveau être équipés de barrières. Par ailleurs, on signalait des problèmes géologiques sur le tracé à ciel ouvert du contournement d'Emmen. On avait alors craint un dépassement des coûts pouvant atteindre 9 % du montant initialement prévu. L'Office fédéral des transports (OFT) avait chargé les CFF de proposer d'autres solutions et d'établir une planification des tâches prioritaires. Un matériel roulant d'un genre nouveau a été testé dans l'optique d'une nouvelle orientation afin de réduire l'ampleur des travaux d'infrastructure. De son côté, la Confédération a évalué dans quelle mesure les dispositions en vigueur pourraient être adaptées à cette nouvelle conception. La Délégation des finances avait alors décidé de se tenir informée périodiquement, au moyen d'un rapport de situation, sur le respect du cadre financier, des coûts et des délais. Les derniers rapports fournis ne font état d'aucun écart particulier. Tous les travaux de construction relatifs au tronçon no 1 Emmenbrücke–Waldibrücke ont pu être achevés. Le dossier pour la procédure d'approbation des plans concernant le tronçon no 2 Waldibrücke–Lenzburg a été soumis à l'OFT. Le plafond des coûts pour l'ensemble du projet est fixé à 200 millions de francs. Le coût final présumé pour le tronçon no 1 dépasse le devis actualisé de 460 000 francs, soit un surcoût de 0,6 %. Pour le moment, le coût final présumé pour le tronçon no 2 ne diffère pas de l'accord de financement. Compte tenu des coûts finaux présumés, le budget nécessaire pour l'achèvement des tronçons no 1 et 2 s'élève à 12,3 millions

4299 de francs. Le calendrier actuel ne présente pas d'écart majeur par rapport au calendrier initial. Face aux insuffisances constatées ces dernières années en termes de régularité des rapports, la Délégation des finances était intervenue auprès du département. Elle avait exigé d'être informée immédiatement et directement par l'OFT en cas de variation importante des coûts finaux présumés ou des échéances prévues, ou lors d'événements exceptionnels tels

qu'interruption des travaux imprévue ou accident, et ce en complément aux rapports annuels ordinaires. Le département a donné son accord pour cette manière de procéder.

4.7.4 Rapport final des BLS sur l'aménagement de la deuxième voie au Lötschberg

En 1976 la Confédération avait décidé d'aménager une deuxième voie continue sur la ligne du Lötschberg afin d'améliorer les capacités de transit pour les marchandises sur l'axe nord-sud. Elle avait prévu 620 millions de francs pour financer ce projet. La société BLS SA avait été désignée comme maître d'ouvrage. Conformément à la convention conclue entre la Confédération, le canton de Berne et les BLS, une commission des constructions avait été instituée pour seconder le maître d'ouvrage. L'aménagement de la ligne a été réalisé en cinq phases, de 1976 à 1991. L'ouverture officielle du tronçon Spiez-Brigue a eu lieu le 8 mai 1992. La transformation de la gare de Spiez entre 1992 et 1999 a été accomplie dans le cadre d'une sixième étape dans le but de créer un centre d'exploitation moderne et performant pour la ligne du Lötschberg. Le projet «Spiez» avait été approuvé par l'OFT le 18 août 1993. Lors de l'inauguration de la gare de Spiez, le 25 septembre 1999, tous les travaux de construction étaient achevés, à l'exception des mesures antibruit, et les nouvelles infrastructures ont pu être mises en service. La Délégation des finances a suivi de près toutes les étapes de ces aménagements. Les principaux travaux étant achevés, pendant l'année sous revue l'OFT a décidé d'approuver le décompte final du maître d'ouvrage qui comprenait une réserve de 2,5 millions de francs pour les mesures antibruit devant encore être exécutées. En se basant sur des contrôles de plausibilité, l'office a pu confirmer que les données fournies étaient conformes à la réalité. Compte tenu du fait que plusieurs années vont probablement s'écouler jusqu'à l'achèvement de tous les travaux de détail, la Délégation des finances a approuvé la démarche de l'OFT. Les coûts finaux effectifs (y compris la réserve susmentionnée) s'élèvent à 780,4 millions de francs (situation en mars 2001, avec les intérêts intercalaires). Le crédit global était de 784,0 millions de francs (situation en 1989, sans les intérêts intercalaires). Le renchérissement enregistré entre-temps a pu être compensé par les économies de coûts réalisées. La participation de la Confédération est de 698,7 millions de francs. Dans son rapport accompagnant le décompte final, l'Inspection des finances de l'OFT a relevé que le décompte final des BLS n'établissait aucune distinction entre

4300 renchérissement de l'indice, c'est-à-dire le renchérissement intervenu entre l'ouverture du crédit et la signature du contrat d'entreprise, et renchérissement du contrat, autrement dit le renchérissement cumulé de la signature du contrat d'entreprise à l'établissement du décompte final. L'OFT a admis cette pratique car les coûts finaux ont pu être respectés sans tenir compte du renchérissement. Le poste «économies matérielles» du rapport final comprend, entre autres, les modifications de projet, le résultat des adjudications, le renchérissement des contrats ainsi que les économies réalisées du fait du passage de l'impôt sur le chiffre d'affaires (Icha) à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ce poste totalise quelque 10 millions de francs et comporte certaines inexactitudes du fait de sa mixité. L'Inspection des finances estime que, vu le volume financier engagé dans ce projet, l'OFT aurait dû assurer un contrôle de gestion plus actif. L'office y avait renoncé en raison de ses priorités, de l'état de ses ressources et des conditions cadres formulées en termes relativement vagues dans la convention. En ce qui concerne la rentabilité, la convention du 1er juillet 1976 conclue entre la Confédération, le canton de Berne et les BLS prévoyait que les prêts de la Confédération devaient être amortis dans les 40 ans suivant la fin des travaux de construction. On tablait alors sur un rendement de 7,6%. La Délégation des finances constate que, dans les conditions actuelles, les recettes ne permettront

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

4.7.5 Coût de la réintroduction du lynx

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

4301 La Délégation des finances a fait part de sa préoccupation à l'OFEFP face aux dépenses relativement élevées que nécessitera la réintroduction du lynx sur une période encore indéterminée. Elle a décidé d'élargir ses investigations à la protection du loup et s'est entretenue avec le chef du DETEC sur la proportionnalité des moyens engagés, sur la durée des différents projets, sur le montant des crédits prévus dans le plan financier 2003–2005 et sur la transparence de ces coûts dans le budget et le compte d'État. La Délégation des finances a constaté que, contrairement au lynx, le loup ne fait pas l'objet d'un programme de réintroduction. Il existe des crédits de l'ordre de 1,31 million de francs pour les loups, qui viennent pour la plupart d'Italie, dont 560 000 francs sont affectés à la surveillance du prédateur et 750 000 francs aux mesures de prévention destinées à protéger les animaux de rente. À l'instar de la Délégation des finances, le chef du DETEC estime lui aussi que la réintroduction du lynx ne saurait être une tâche permanente de la Confédération. Il a convenu avec la délégation de limiter à quatre ans les efforts déployés et les dépenses. À la fin de cette période la situation sera analysée afin de déterminer si l'essai a porté ses fruits ou si le projet doit être interrompu. L'OFEFP a garanti que le suivi du projet LUNO sera achevé au plus tard à fin 2005. Ainsi, à moyen terme les dépenses devraient sensiblement diminuer. Par ailleurs, la Délégation des finances a pris connaissance du fait que les coûts des projets liés au lynx et au loup seront présentés de manière transparente et compréhensible dans le budget et le compte d'État jusqu'à la fin de cette phase test, limitée dans le temps.

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

Au ch. 4.8.4 de son dernier rapport annuel, la Délégation des finances avait fourni des informations sur une dénonciation à l'autorité de surveillance concernant le tracé de la route nationale A9 dans le secteur du contournement de Viège. Le Conseil fédéral a rejeté cette dénonciation le 25 avril 2001. Le dénonciateur a fait savoir à la Délégation des finances que, malgré le rejet de la dénonciation par l'autorité de surveillance, une intervention urgente s'imposait dans la perspective de la haute surveillance sur les finances de la Confédération. La délégation a traité cet objet au titre d'une demande à

l'autorité de surveillance, au sens de l'art. 45 du Règlement du Conseil national (RS 171.13) et de l'art. 37 du Règlement du Conseil des États (RS 171.14). Elle a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) d'examiner le cas avec le concours d'un expert indépendant. Le rapport d'expertise du CDF indique que la variante privilégiée par le dénonciateur permettrait de réduire le coût global d'environ 1,7%. Pour le tronçon comprenant le tunnel, où les économies possibles sont chiffrées entre 16 et 17,5 millions de francs, ce taux passerait même à 7%. Avec quelques mesures d'optimisation supplémentaires, la variante du dénonciateur pourrait ainsi déboucher sur des économies de plusieurs dizaines de millions de francs par rapport à la variante proposée par l'office. Le DETEC a fait savoir qu'un nouveau tracé pourrait se traduire par un

4302 retard de plusieurs années car celui-ci ne coïncide pas avec le projet général. Le département veut analyser le rapport coûts–utilité d'une modification du tracé. 5

Conclusion La Délégation des finances n'a pas pour rôle de féliciter ou de blâmer; mais bien de juger aussi objectivement que possible, sur la base de pièces et de déclarations, la gestion des finances de la Confédération. Pourtant, en 2001, la Délégation des finances a dû assumer, coup sur coup, des responsabilités politiques et financières sans proportion avec celles qui lui avaient incombées durant les 99 précédentes années de son existence. En effet, elle a été appelée à accorder, au nom et pour le compte du Parlement, des crédits inhabituellement élevés et cela principalement, en faveur de la compagnie aérienne Swissair en déconfiture. Si elle a pu faire face à ses responsabilités, c'est parce que les demandes pour les crédits en question étaient motivées et convaincantes sur les plans du management et des finances, en dépit des délais extrêmement courts pour leur préparation. En d'autres termes, dans ses décisions, la Délégation des finances a pu s'appuyer sur des gestionnaires dignes de confiance, dont les acteurs principaux étaient des agents fédéraux qui ont négocié l'aide de la Confédération. La Délégation des finances s'est rendu compte que ces personnes avaient travaillé durant des semaines, jour et nuit, avec un esprit d'abnégation qui force l'admiration. C'est donc à ces agents fédéraux, qui se sont employés, au nom de l'Etat et sous la conduite d'un Conseil fédéral déterminé, à limiter les conséquences économiques graves de l'affaire Swissair, que la Délégation des finances adresse en premier lieu ses sentiments de reconnaissance. Mais ses remerciements s'adressent également à toute l'administration qui, sous l'autorité collégiale du Conseil fédéral a, par son travail, créé les conditions cadres au bon fonctionnement économique et social de notre pays. Même si parfois l'administration prête le flanc à la critique, elle a fait preuve dans la très grande majorité des cas d'une compétence exemplaire. Enfin, le Contrôle fédéral des finances et le secrétariat de la Délégation des finances ont, comme à l'accoutumée, accompli leur tâche avec efficacité, clairvoyance et dévouement. Qu'ils soient remerciés pour ce travail au service de la haute surveillance sur les finances fédérales et par conséquent, au service des citoyennes et des citoyens de notre pays.

4303 Abréviations AFF Administration fédérale des finances AI Assurance invalidité ALCO Asset and Liability Management Comitee ALM Asset and Liability Management APG Assurance perte de gains AVS Assurance vieillesse et survivant CC Cour des Comptes CC Centrale de compensation CCF Contrôle administratif du Conseil fédéral CdF Commission des finances CDF Contrôle fédéral des finances CdG Commission de gestion CFA Caisse fédérale d'assurance CFF Chemins de fer fédéraux CFP Caisse fédérale de pensions ChF Chancellerie fédérale CIC Conférence informatique de la Confédération CICR Comité international de la Croix-Rouge CIP Commission des institutions politiques

COCO Commission de coordination COPIUR Coordinations de publications électroniques des données juridiques CPO Centre des Publications officielles DCAF Centre de contrôle démocratique des forces armées DDC Direction du développement et de la coopération DDPS Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DFAE Département fédéral des affaires étrangères DFE Département fédéral de l'économie DFF Département fédéral des finances DFI Département fédéral de l'intérieur DFJP Département fédéral de justice et police DIPRA Bibliothèque militaire et division Presse et Radio DMF Département fédéral militaire DNS Don national pour nos soldats et leurs familles EPF Ecole polytechnique fédérale EPFL Ecole polytechnique fédérale de Lausanne FTP Financement des projets de transports publics FS Chemins de fer italiens GCSI Groupe de coordination Société de l'Information GCSP Centre de politique de sécurité – Genève GICHHD Centre international de déminage humanitaire – Genève GMEB Gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires IFAC-PSC International Federation of Accountants – Public Sector Committee IVS Inventaire des voies de communication historiques de Suisse LCAP Loi fédérale encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements

4304 LFC Loi sur les finances de la Confédération LIM Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne LOGA Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration LREC Loi sur les rapports entre les conseils MThB Mittelthurgaubahn NLFA Nouvelles transversales alpines NPA Nouvelle Plate-forme Etranger NPF Nouvelle péréquation financière NTIC Nouvelles technologies d'information et de communication ODR Office fédéral des réfugiés OFAE Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays OFAG Office fédéral de l'agriculture OFEFT Office fédérale des exploitations des Forces terrestres OFC Ordonnance sur les finances de la Confédération OFFAP Office fédéral des assurances privées OFL Office fédéral du logement OFPER Office fédéral du personnel OFROU Office fédéral des routes OFS Office fédéral de la statistique OFT Office fédéral des transports OIAF Ordonnance sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale OPCA Organe parlementaire de contrôle de l'administration OPRA Ordonnance régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipé des agents soumis à des rapports de service particuliers ORP Offices régionaux de placement OSEC Organisation et structure de l'Office de la sécurité PME Petites et moyennes entreprises RPC Recommandations pour la présentation des comptes ProjEff Projet d'efficacité RS Recueil systématique SSA Service social de l'armée SG Secrétariat général StF Statut des fonctionnaires SUVA Schweizerische Unfallversicherungsanstalt TPI Tribunal pénal international TVA Taxe sur la valeur ajoutée UNIGE Université de Genève UNIL Université de Lausanne USIC Unité de stratégie informatique de la Confédération USIS Réexamen du système de sûreté intérieure de la Suisse

4305 Table des matières 1 Mandat et organisation 4234 1.1 Tâches et compétences 4234 1.2 Composition de la Délégation des finances durant l'exercice 4234 1.3 Séances et aperçu des affaires traitées 4235 2 Questions fondamentales et thèmes interdisciplinaires 4236 2.1 Compétences budgétaires de la Délégation des finances 4236 2.2 Coordination des commissions de contrôle 4243 2.3 Rapport sur les révisions en suspens du Contrôle fédéral des finances 4244 2.4 NOVE-IT, Visites de contrôle auprès de quatre centres du service informatique (CSI) 4244 3 Personnel et crédits 4248 3.1 Personnel 4248 3.1.1

Rémunération 4248 3.1.2 Révision de l'accord sur les mesures concernant le personnel nécessitant l'assentiment de la Délégation des finances 4249 3.1.3 Salaire des cadres des entreprises de la Confédération 4251 3.1.4 Rachat à la caisse de pensions pour les cadres 4253 3.2 Aperçu des crédits urgents approuvés 4254 3.2.1 Crédits urgents pour le maintien des activités de l'aviation civile 4254 3.2.2 Crédits de paiement urgents rejetés 4262 4 Principaux contrôles effectués dans les départements 4264 4.1 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) 4264 4.1.1 Visite de contrôle auprès de la DDC 4264 4.1.2 Présence Suisse 4266 4.1.3 Mandats d'organisations internationales exercés par des personnalités suisses 4267 4.2 Département fédéral de l'intérieur 4268 4.2.1 Visite de contrôle auprès de l'Office fédéral de la Culture et de Pro Helvetia 4268 4.2.2 Transparence des coûts des prestataires de services selon la loi sur l'assurance maladie 4271 4.2.3 Surveillance et haute surveillance dans la prévoyance professionnelle 4272 4.2.4 Immeubles des Ecoles polytechniques fédérales 4274 4.3 Département fédéral de justice et police 4275 4.3.1 Visite de contrôle auprès de la Commission fédérale des maisons de jeu 4275 4.3.2 Fourniture de sûretés par les demandeurs d'asile 4276 4.4 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports 4277 4.4.1 Visite de contrôle auprès du Groupement de l'armement 4277

4306 4.4.2 Visite de contrôle auprès du domaine Subventions fédérales de l'Office fédéral du sport 4278 4.4.3 Liquidation d'immeubles 4280 4.4.4 Prestations de l'armée et de la protection civile 4281 4.5 Département fédéral des finances 4283 4.5.1 Visite de contrôle auprès de la Division monnaie, économie, marchés financiers de l'Administration fédérale des finances 4283 4.5.2 Placements de la Caisse fédérale de pensions 4284 4.5.3 Justification des déficits inscrits au compte d'actifs du bilan de la Confédération 4285 4.6 Département fédéral de l'économie 4287 4.6.1 Visite de contrôle auprès du centre de prestations Promotion de la place économique du Secrétariat d'État à l'économie 4287 4.6.2 Expo.02 4288 4.6.3 Conséquences financières de l'ESB 4291 4.6.4 Contrôle de rentabilité auprès de la société SAPOMP Wohnbau AG 4293 4.7 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication 4294 4.7.1 Visite auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile 4294 4.7.2 Recettes des licences UMTS 4296 4.7.3 Point de la situation sur les travaux d'assainissement de la ligne du Seetal 4298 4.7.4 Rapport final des BLS sur l'aménagement de la deuxième voie au Lœtschberg 4299 4.7.5 Coût de la réintroduction du lynx 4300 4.7.6 Demande à l'autorité de surveillance relative au tracé de la route nationale A9 4301 5 Conclusion 4302 Abréviations 4303

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Rapport de la Délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2001 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2002 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 28 Cahier Numero Geschäftsnummer --- Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 16.07.2002 Date Data Seite 4233-4306 Page Pagina Ref. No 10 126 443 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.