

Rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats sur son activité en 1981

du 29 avril 1982

Messieurs les présidents, Madame et Messieurs,

La Délégation des finances est chargée de procéder à l'examen et au contrôle régulier de l'ensemble de la gestion des finances fédérales (à l'exception de celles des Chemins de fer fédéraux et de la Régie des Alcools). Chaque année elle présente aux Commissions des finances un rapport sur son activité, conformément à l'article 15 du règlement du 29 mars 1963 des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales.

Le présent rapport donne un aperçu des principales affaires traitées au cours de l'année 1981 et des premiers mois de cette année.

29 avril 1982

Au nom de la Délégation des finances
des Chambres fédérales:

Le président, Monsieur L. Arnold, conseiller aux Etats
Le vice-président, Monsieur F. Eng, conseiller national

Rapport

1 Organisation

11 Composition de la Délégation des finances durant l'exercice

1981

Conseiller national: M^{me} Uchtenhagen, MM. Auer et Butty
Conseil des Etats: MM. Arnold, Belser et Generali.

1982

Conseil des Etats: MM. Arnold, Belser et Generali
Conseil national: MM. Eng, Riesen-Fribourg et Weber Leo.

Présidents

1981: M^{me} L. Uchtenhagen, conseiller national

1982: M. L. Arnold, conseiller aux Etats.

12 Séances

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a tenu six séances ordinaires de deux jours et autant de séances extraordinaires. Les séances extraordinaires ont été consacrées principalement à l'examen des demandes de crédits urgents; elles se sont déroulées durant la session des Chambres fédérales.

En outre, l'étude d'affaires particulières à caractère complexe (Transfert de pseudo-auxiliaires à l'Etat et examen de demandes de crédits) ont nécessité quatre séances de section.

2 Données statistiques concernant les affaires soumises à la Délégation des finances durant l'exercice

Conformément à l'article 50, 7^e alinéa, de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils, la Délégation des finances doit pouvoir disposer régulièrement de tous les rapports et procès-verbaux de révision du Contrôle fédéral des finances (CDF) ainsi que de tous les arrêtés du Conseil fédéral se rapportant à la surveillance des crédits budgétaires et, en général, à la gestion financière de la Confédération.

Au cours de l'exercice, les affaires suivantes ont notamment été soumises à la Délégation des finances:

	Nombre
- Demandes de crédit conformément aux articles 9 et 26 de la loi sur les finances de la Confédération (octroi de crédits de paiements ou d'engagements)	73
- Dossiers soumis par la CDF (Rapports d'inspection et de revision, correspondances, etc.)	726

	Nombre
– Rapports d'inspection présentés par l'Inspectorat des finances de l'Entreprise des PTT	184
– Arrêtés du Conseil fédéral	1128
– Affaires touchant les traitements et la classification des fonctions pour lesquelles l'approbation et la Délégation des finances est requise, en vertu d'un arrangement passé avec le Conseil fédéral .	55

3 Remarques générales

Le mandat donné par la loi sur les rapports entre les Conseils à la Délégation des finances d'examiner et de contrôler l'ensemble de la gestion financière de la Confédération est précisément transcrit dans les lois fédérales du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération et du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances. Ces deux textes légaux décisifs pour la gestion et le contrôle financier contiennent en effet également les directives les plus importantes pour l'activité de la Délégation des finances. Ceux-ci prévoient non seulement les critères applicables à la surveillance financière, en particulier l'emploi efficace et ménager des fonds, mais encore d'autres principes que nous rappelons succinctement ci-après :

- L'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et l'administration s'emploient à amortir le découvert du bilan et à assurer à long terme l'équilibre budgétaire.
- Le Département fédéral des finances (DFF) examine à l'intention du Conseil fédéral tous les projets qui ont des répercussions financières, afin de déterminer s'ils sont conformes à une saine économie, si leur coût est supportable et s'ils s'accordent avec la politique de conjoncture. Il examine à intervalles réguliers la nécessité et l'opportunité des dépenses périodiques.
- Les offices répondent de l'emploi efficace et ménager des crédits qui leur sont ouverts et de l'utilisation judicieuse des actifs qui leur sont confiés.

Depuis des années, en dépit de conditions économiques tout à fait satisfaisantes, on n'a malheureusement pas réussi à assurer l'équilibre budgétaire et à amortir le découvert du bilan. La condition pour y parvenir serait en effet que la Confédération réduise les charges trop lourdes qui lui incombent dans une mesure correspondant à ses moyens financiers actuels. On ne conteste pas qu'il existe une disproportion entre les tâches confiées à la Confédération et les moyens qui sont à sa disposition. Supprimer cette disproportion exige cependant une série de décisions courageuses.

Il y a quelques mois encore, dans son message concernant le budget 1982, le Conseil fédéral a affirmé qu'il faut intervenir encore plus efficacement dans la structure des tâches et mieux maîtriser certains automatismes de dépenses, si l'on veut que les finances de la Confédération soient réellement assainies. Les Commissions des finances ont souligné l'importance de cette déclaration lors de la dernière session d'hiver, en déposant une motion, invitant le gouvernement à revoir le plan financier présenté et à proposer, au plus tard avec le budget 1983, des mesures visant à rétablir l'équilibre budgétaire au cours de la prochaine législature. L'avenir nous dira jusqu'à quel point l'adoption de cette

motion pourra engendrer au Parlement une volonté plus ferme encore d'assumer les responsabilités qui lui incombent en matière de gestion financière.

L'événement le plus réjouissant de l'exercice est, à n'en pas douter, l'acceptation du régime financier de la Confédération par le souverain, le 29 novembre 1981. Il assure à la Confédération, pour douze nouvelles années, ses deux ressources les plus importantes: l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt fédéral direct. Bien que le nouveau régime, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 1983, n'apporte que des recettes supplémentaires relativement modestes, il n'en constitue pas moins actuellement la mesure de politique financière la plus importante.

Grâce à des revenus fiscaux nettement plus élevés, le compte d'Etat 1981 a bouclé beaucoup mieux que prévu au budget. Mais cela n'a pas été sans provoquer partout une surprise ainsi qu'une insécurité. Ça et là, on a même soupçonné que le peuple n'avait intentionnellement pas été informé à temps – c'est-à-dire, avant la votation précitée – de ces recettes supplémentaires. Certains sont même allés jusqu'à dire que les citoyens avaient été consciemment trompés. Depuis lors, les milieux compétents en la matière ont exposé à de nombreuses reprises que de tels reproches étaient dénués de tout fondement.

La Délégation des finances est informée à chaque séance de l'état des recettes fiscales. Il ne lui avait pas échappé que de considérables différences se faisaient jour par rapport au budget 1981. Cette tendance inhabituelle a fait occasionnellement l'objet de discussions avec le DFF. Mais pour des motifs qui relèvent des mécanismes particuliers des différentes ressources fiscales, et surtout de l'impôt anticipé, ce n'est qu'en décembre 1981 et janvier 1982 qu'apparurent dans toute leur ampleur les rentrées supplémentaires. La différence de 7,9 pour cent que l'on constate dans les revenus fiscaux entre le budget et les comptes, se répartit encore d'une façon acceptable et s'explique surtout par l'évolution des taux d'intérêts, le renchérissement et le cours du dollar. Le message concernant le compte d'Etat pour 1981 donne à ce sujet des informations exhaustives.

Le résultat du compte d'Etat 1981 ne doit toutefois pas nous inciter à relâcher les efforts en vue de l'assainissement des finances fédérales. Non seulement le compte d'Etat présente toujours un découvert considérable, mais encore l'endettement massif actuel de la Confédération s'alourdira des milliards de déficits à prévoir, si contrairement à ce que nous avons préconisé précédemment, l'on n'intervient pas dans la structure des tâches et des dépenses tout en prenant des mesures sur le plan des recettes.

Au début de ce chapitre, nous avons cité quelques principes importants tirés des lois sur les finances de la Confédération et du Contrôle fédéral des finances. Il convient d'y ajouter que chaque effort d'économie doit commencer par celui que fait chaque collaborateur, qu'il soit rangé en haut ou en bas de la hiérarchie. Il est d'une importance capitale que chaque fonctionnaire à son poste de travail soit conscient du devoir qu'il a de ménager les moyens financiers que la Confédération lui confie. Si cette condition décisive n'était pas remplie, toutes les mesures prises par le Conseil fédéral ou le Parlement, pour sérieuses qu'elles soient, seraient vouées à l'échec.

Ces efforts devraient conduire à ne pas toujours épuiser complètement les crédits autorisés par le Parlement. D'un autre côté, il conviendrait de ne pas pénaliser les offices qui sont parvenus à faire des économies, en réduisant leurs demandes de crédits en conséquence pour les années suivantes. En effet, la fixation d'un montant au budget doit toujours avoir pour fondement le besoin dûment justifié.

4 Application du droit d'urgence

Suppléant le Parlement, la Délégation des finances a pour tâche permanente d'accorder tout au long de l'année des crédits de paiements ou d'engagements demandés par le Conseil fédéral pour des dépenses ou des projets qui n'ont pas pu être inscrits au budget. Sa compétence en la matière résulte de la loi sur les finances de la Confédération (art. 9 et 26). Lorsqu'un cas est particulièrement urgent, le Conseil fédéral peut prendre seul la décision d'accorder un crédit. Toutefois, il doit requérir – si possible au préalable – l'assentiment de la Délégation des finances. Les moyens alloués en procédure d'urgence sont soumis a posteriori à l'approbation de l'Assemblée fédérale en même temps que le supplément budgétaire qui suit.

Il va de soi qu'un Parlement de milice comme le nôtre, qui ne se réunit que quatre fois par an et nécessite plusieurs mois pour l'adoption d'un projet de crédit du Conseil fédéral en raison du système bicaméral, doit pouvoir disposer d'un instrument permettant de libérer immédiatement des moyens financiers. En effet, pour de multiples raisons échappant souvent à l'influence de l'administration, au cours d'un exercice, il faut sans cesse régler des factures pour lesquelles aucun crédit de paiement n'a pu être prévu au budget. Il en va de même pour les crédits d'engagements. A cet égard, ce sont surtout les projets d'acquisition importants et complexes comme ceux du secteur de l'armement, qui exigent une certaine souplesse si l'on veut sauvegarder les options avantageuses qui sont offertes. Des retards entraîneraient souvent des frais supplémentaires considérables.

En diverses circonstances, nous avons déjà exposé que la Délégation des finances fait preuve d'une très grande retenue dans l'usage des compétences qui lui sont données. Elle agit de la sorte avant tout lorsqu'elle est en présence de projets pouvant être contestés au sein du Parlement. Nous cherchons de cas en cas à trouver une solution qui tienne compte équitablement des demandes dûment motivées du Conseil fédéral sans limiter pour autant trop fortement la liberté de décision du Parlement.

Se pliant aux seules nécessités, la Délégation des finances a dû, au cours de l'exercice, libérer, outre des crédits concernant le secteur de l'armement, des moyens financiers pour plusieurs autres projets en procédure d'urgence. A cet égard, elle a fait les constatations suivantes :

41 Libération anticipée de crédits supplémentaires

– Le Conseil fédéral a demandé un crédit de 1,3 million de francs pour rénover

une propriété reçue en cadeau par la Confédération. Il était prévu de réaliser ultérieurement d'autres travaux de rénovation pour 1 million de francs environ. Après avoir procédé à une inspection des lieux, la Délégation des finances a alloué le premier crédit à la seule condition que l'on renonce à la seconde phase, faute de quoi il serait nécessaire de soumettre au Parlement un projet séparé, car la limite de 2 millions de francs à partir de laquelle un message est exigé, serait dépassée. Le Conseil fédéral a accepté cette solution.

- L'Ambassade de Suisse en Arabie Saoudite devant être déplacée de Djeddah à Riyadh, la nouvelle capitale du pays, il a fallu accorder un crédit de 1,3 million pour l'acquisition d'un terrain. A cette occasion, la Délégation des finances a appris que la construction du nouveau bâtiment de l'Ambassade coûterait extraordinairement cher. Elle a exprimé le ferme espoir que l'on rechercherait des solutions meilleur marché.

D'un autre côté, compte tenu des loyers parfois exorbitants qu'il faut payer pour les représentations suisses à l'étranger, on doit sérieusement se demander s'il ne faudrait pas davantage s'efforcer de loger celles-là dans des bâtiments propriétés de la Confédération. Nous sommes heureux que le problème soit actuellement l'objet d'une étude approfondie au sein de la Commission des finances du Conseil des Etats.

- Subventions pour l'aide aux réfugiés.
Pour des motifs notoires, les crédits inscrits au budget ont dû être augmentés considérablement à plusieurs reprises. A la demande de la Délégation des finances, une section de la Commission des finances du Conseil des Etats, dans laquelle siègent également deux membres de la Délégation des finances, a procédé récemment à une inspection auprès de l'Office fédéral de la police; il s'agissait surtout d'analyser, de façon plus détaillée, la collaboration entre la Confédération et les œuvres d'entraide. On peut considérer comme très positif le résultat de cet examen.
- Une demande d'un crédit urgent de 13 millions de francs pour l'achat de carburants liquides a permis à la Délégation des finances de se renseigner de façon approfondie sur la politique des achats de la Confédération en cette matière. On peut constater que grâce à une planification habile et une gestion compétente du volume de ses citernes, le Commissariat Central des guerres est en mesure de prévenir, autant que faire se peut, les variations, la plupart du temps imprévisibles, du marché.

42 Libération anticipée de crédits qui font l'objet de messages ad hoc

Parmi les crédits qui font l'objet de messages ad hoc et pour lesquels le Conseil fédéral a requis, préalablement à leur examen par le Parlement, l'autorisation de la Délégation des finances de prendre des engagements anticipés, nous en mentionnerons deux que nous avons approuvés non sans hésitation.

- Subventions fédérales pour les programmes d'agrandissement des aéroports de Bâle, Genève et Zurich: derechef, le Conseil fédéral a demandé de pouvoir autoriser des travaux de construction avant l'adoption du message commun correspondant par le Parlement. Ainsi qu'on le sait, la Délégation

des finances avait déjà dû accorder des autorisations analogues pour des autres projets relevant du même message. A la suite de divers entretiens, nous avons agréé cette demande, tout en soulignant que ces autorisations visent uniquement à éviter aux cantons aéroportuaires la perte d'un droit éventuel à la subvention et que le Parlement, pour sa part, garde l'entière liberté d'octroyer ladite subvention et de fixer le taux applicable. A la demande de la Délégation des finances, cette interprétation de ses décisions a été reprise dans le message publié ultérieurement.

- Achèvement d'un bâtiment servant à des activités combinées à l'Institut suisse de météorologie (Metalert II):

Nous n'avons pu agréer que partiellement la demande du Conseil fédéral de l'autoriser à prendre des engagements anticipés pour des travaux de planification de détail du projet. Nous avons prié le Conseil fédéral et la Commission chargée du message, de réexaminer si certaines parties de ce projet coûteux étaient vraiment nécessaires.

5 Subventions fédérales

51 Loi sur les subventions

La Délégation des finances a appris avec satisfaction que l'examen, au sein de l'administration, du projet concernant une loi sur les subventions est terminé et que la procédure de consultation a pu être engagée. C'est naturellement avec un intérêt particulier que la Délégation des finances suivra l'évolution de cette affaire d'une importance considérable pour les finances de la Confédération et elle attend que le Conseil fédéral tienne compte dès à présent des buts visés par la loi sur les subventions dans ses décisions.

A la demande de la Délégation des finances, des dispositions ont été inscrites dans le projet de loi sur les subventions, qui prévoient que les décisions définitives de versement ne peuvent être prises qu'après que le CDF aura approuvé le dernier paiement. Cette mesure a été prise parce que le CDF avait constaté à plusieurs reprises que l'autorité de subventionnement avait fixé la subvention à un montant trop élevé, en violation des prescriptions légales. En pareil cas, il aurait fallu corriger le montant alloué au requérant. Il arrivait toutefois qu'une correction apportée a posteriori par l'administration se heurtât au principe de la bonne foi et que, par conséquent, le montant fixé trop haut fût quand même versé au requérant.

52 Echéances des subventions fédérales

Dans le cadre du budget 1981, le Parlement a approuvé des crédits de 5,1 milliards de francs pour des subventions fédérales. La Délégation des finances a fait une enquête pour savoir comment chaque office appliquait le principe général de l'emploi ménager des fonds auquel les astreint la loi sur les finances de la Confédération, pour le versement de ces subventions. Cela signifie concrètement qu'en général, celles-ci ne doivent pas être versées au début de

l'année, mais au plus tôt lorsque le bénéficiaire doit en faire usage incessamment. Ce principe figure également dans le projet de loi sur les subventions. Cela doit permettre d'éviter que les bénéficiaires de la subvention ne retirent prématurément des fonds de la trésorerie de la Confédération, pour les placer à intérêts.

Les investigations de la Délégation des finances ont démontré que le principe précité était largement respecté. Les chiffres ci-après l'indiquent clairement:

Versements des subventions en 1981	En pour-cent du montant budgétisé
Jusqu'au mois de mars 1981	22,8
Jusqu'au mois de juin 1981	35,2
Jusqu'au mois de septembre 1981	59

L'Administration fédérale des finances et le CDF ont été invités à vouer comme par le passé une attention particulière à ce problème.

53 **Loi sur l'aide aux universités** **Subventions fédérales d'équipement**

Les dispositions de la loi fédérale du 28 juin 1968 sur l'aide aux universités prescrivent que la Confédération alloue aux cantons universitaires des subventions pour les bâtiments des hautes écoles (subventions d'équipement). L'importance considérable que ce genre de subventions revêt pour la Confédération et les cantons universitaires ressort clairement des chiffres globaux ci-après:

Dans les années 1976 à 1981, les cantons ont présenté les décomptes de construction pour un volume d'investissement d'environ 1,9 milliard de francs qu'ils ont eux-mêmes financé. Durant la même période, les subventions fédérales à cet effet ont représenté une charge de 577 millions dans les comptes financiers de la Confédération. Ces chiffres indiquent très bien les grands efforts consentis par les cantons universitaires pour éviter le *numerus clausus*.

Dans les rapports d'activité des deux dernières années, nous avons déjà fait état des difficultés que nous avons constatées dans le contrôle de ces décomptes. Malheureusement la rapide mise à jour de nombreux cas en suspens qu'on prévoyait alors, a connu des retards, si bien que le nombre des affaires encore en suspens actuellement a contraint la Délégation des finances à intervenir derechef.

Les retards sont partiellement explicables par le fait que les cantons ont souvent présenté à la Confédération des demandes de subventions globales basées uniquement sur des estimations approximatives des coûts. Ils ont considéré ensuite comme définitifs du point de vue chiffres les engagements pris sur cette base par le Département fédéral de l'intérieur (DFI). Enfin, en lieu et place d'un décompte de subventionnement, ils ont présenté au DFI, uniquement un décompte de construction, contenant des éléments de coûts qui

ne donnaient pas droit à une subvention. En d'autres termes, on a laissé aux offices le soin de déterminer eux-mêmes les positions subventionnables sur la base des documents accompagnant les décomptes. Point n'est besoin d'expliquer dès lors que dans certains cas, cela a entraîné un travail très long et très complexe. C'est pourquoi le CDF et l'Office des constructions fédérales (OCF) se sont chargés de la mise à jour de ces affaires en suspens que l'Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES), débordé, ne pouvait plus assumer en cette matière. Il convient toutefois de signaler que l'importance des subventions fédérales revenant aux cantons a donné lieu à des divergences entre le CDF et l'OCF d'une part et l'OFES d'autre part et cela, principalement parce que des directives contraignantes pour la détermination des investissements donnant droit à une subvention faisaient auparavant presque totalement défaut.

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a débattu, à plusieurs reprises, de cette situation compliquée, elle a notamment eu des entretiens approfondis avec le chef du DFI.

En mars 1982, le chef du DFI nous a assurés qu'au niveau de son Département, les mesures nécessaires avait désormais été prises en vue de la mise à jour des affaires en suspens et qu'en particulier, on avait élaboré des directives pour la détermination des montants des subventions. Etant donné le cours qu'avait suivi cette affaire, nous avons été contraints de demander un calendrier concernant le comblement systématique des retards, par ailleurs, nous avons exigé d'être informés périodiquement sur les affaires liquidées.

Enfin, il convient de relever que les subventions et les avances accordées aux cantons se fondent sur la loi sur l'aide aux universités. Les dépenses qui ne donnent pas droit à une subvention (imputation erronée du renchérissement, double imputation, honoraires injustifiés, etc.) ont été éliminées par le CDF et l'OFC. Ainsi que nous avons pu nous en convaincre, les positions contestées faisant l'objet d'une interprétation légale divergente sont examinées de façon approfondie par les offices précités et le Chef du département. Ne serait-ce que dans l'intérêt des cantons que cela concerne, la Délégation exprime l'espoir que les nombreux cas encore en suspens pourront être rapidement réglés.

54 Ecoles suisses à l'étranger

Dans notre avant-dernier rapport d'activité, nous avons signalé que différentes écoles suisses à l'étranger ne satisfaisaient plus aux conditions légales donnant droit à l'octroi de subventions fédérales. Depuis lors, on a retiré la reconnaissance aux écoles de Florence, Gênes et Naples; cela signifie que les prestations versées jusqu'ici par la Confédération deviendront prochainement sans objet. Ces mesures, que l'on doit principalement mettre au compte des interventions de la Délégation des finances, ont été critiquées par les milieux intéressés et par la presse, parfois de manière tendancieuse. Après avoir eu des entretiens approfondis, aussi bien avec le chef du DFI qu'avec l'ambassadeur de Suisse en Italie, la Délégation des finances tient à relever que la politique suivie désormais par le département compétent est conforme aux prescriptions légales et que les mesures prises à l'égard des écoles précitées s'imposaient, si l'on

voulait éviter de continuer à allouer des subventions fédérales contrevenant de manière flagrante au droit en vigueur.

55 Subventions fédérales pour la conservation des monuments historiques

Une affaire de subventionnement nous a contraints de demander au DFI d'adapter l'ordonnance correspondante, de manière que les subventions fédérales ne puissent plus être allouées que lorsque les décomptes originaux seraient présentés en même temps que la demande de subvention y relative. Il existe bien déjà une réglementation applicable par analogie, mais comme il s'agit uniquement d'une prescription d'ordre et non d'une prescription de déchéance, dans un cas déterminé, il n'a pas été possible de répéter le paiement exécuté préalablement par la Confédération, bien que le canton intéressé n'ait pas été en mesure de justifier entièrement ses dépenses après l'achèvement de son projet de construction. C'est pourquoi la Délégation des finances a demandé que la disposition en question soit assortie d'une clause de déchéance.

6 Problèmes touchant le traitement et le statut des fonctionnaires

La surveillance sur la gestion financière que la Délégation des finances a mandat d'exercer implique, cela va sans dire, un contrôle des dépenses afférentes au personnel. Bien que celles-ci soient pour une grande part réglées par la loi, une grande latitude est laissée au Conseil fédéral et à l'administration pour prendre les mesures les plus diverses.

Nous examinerons ci-après quelques problèmes traités au cours de l'exercice.

61 Fonctionnaires supérieurs

Comme on le sait, un arrangement a été conclu il y a de nombreuses années avec le Conseil fédéral en ce qui concerne les traitements des fonctionnaires supérieurs, arrangement aux termes duquel les mesures touchant ces traitements doivent être approuvées par la Délégation des finances. Concrètement, cela signifie par exemple que de nouveaux postes ne peuvent être créés au degré hors-classe qu'avec l'assentiment de celle-ci. La même restriction s'applique aux suppléments de traitement versés à des fonctionnaires supérieurs au sens des règles d'exception que contient la loi fédérale du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires. En outre, la Délégation des finances veille à ce que les restrictions fixées dans la loi soient respectées. La pratique empreinte de retenue suivie par le Conseil fédéral depuis quelques années n'a été modifiée en rien au cours de l'exercice.

62 Classification du personnel fédéral

Si l'on compare la classification du personnel fédéral en 1975 (début du

blocage des effectifs) aux conditions existant en 1981, on constate que plus de 700 postes ont été attribués en sus durant cette période à la classe de traitement 3 et aux classes supérieures. Des mouvements vers le haut se constatent également dans d'autres groupes de traitement, avec diminution correspondante des postes classés dans les catégories les plus basses. Le nombre des fonctions hors-classe est resté relativement stable (1975 = 394 postes, 1981 = 415). Le Conseil fédéral a justifié en partie ces attributions à des classes de traitement supérieures par la nécessité de confier à certains fonctionnaires des tâches plus importantes à cause du blocage des effectifs et aussi, notamment, par les effets de la classification des fonctions de 1973. Pour le reste, il a donné l'assurance que des fonctionnaires supérieurs ne seraient, comme jusqu'ici, attribués à des classes de traitement plus élevées que dans les cas où cela est indispensable.

63 Attribution de titres

Au cours de l'exercice, le Conseil fédéral a accordé plusieurs fois le titre de sous-directeur en ne modifiant toutefois pas la situation du fonctionnaire sur le plan du traitement. De telles attributions ont par exemple eu lieu en rapport avec la réorganisation d'une direction ou en raison de la nécessité de réévaluer un poste vis-à-vis de l'extérieur. La Délégation des finances a également rappelé qu'il y avait lieu de faire preuve de retenue en l'occurrence. Bien que de telles mesures ne coûtent rien à la Confédération au moment où elles sont prises, elles peuvent, comme l'expérience le prouve, être à l'origine de demandes ultérieures de reclassement. En outre, elles stimulent l'inflation des titres, ce qui n'est guère souhaitable.

64 Transfert de postes de pseudo-auxiliaires à l'Etat

Lors de l'examen du budget 1981, les Chambres fédérales ont autorisé, comme on le sait, le Conseil fédéral à transférer à l'Etat un maximum de 765 postes de pseudo-auxiliaires, tout en assurant une réduction simultanée de même ampleur du nombre des postes d'auxiliaires. L'assentiment de la Délégation des finances était réservé. Nous avons déjà mentionné qu'un petit groupe de travail composé de membres de la Délégation des finances et des deux Commissions de gestion avait été constitué. Ce groupe de travail a consacré plusieurs séances extraordinaires à examiner de manière soignée les demandes de l'administration, cela en présence de représentants de l'Office fédéral du personnel (OFP) et de secrétaires généraux des départements. Les Commissions des finances et les Commissions de gestion ont déjà été renseignées de manière détaillée sur les résultats de ces travaux, de telle sorte que nous pouvons nous borner à faire les remarques suivantes.

Le transfert des postes de pseudo-auxiliaires à l'Etat a permis d'assainir une situation qui était de plus en plus critiquée par les Commissions des finances et les Commissions de gestion. Il incombera désormais aux commissions de surveillance de veiller à ce que l'effectif maximum du personnel fixé par le Parlement ne soit plus dépassé par l'engagement d'auxiliaires. Des dispositions

ont été prises aux fins d'assurer une meilleure transparence dans ce domaine et les conditions permettant de contrôler de manière efficace l'évolution ultérieure sur ce plan.

Selon les instructions en vigueur, l'engagement de véritables auxiliaires ne doit pas avoir lieu pour plus de deux ans. Le personnel dont on a besoin pour plus longtemps doit donc être recruté dans le cadre des postes figurant à l'Etat. Comme cela a toujours été le cas, l'administration devra cependant assumer de nouveau des tâches qui n'ont pas un caractère durable mais dont l'exécution durera plus que les deux ans précités. En outre, la Confédération doit exécuter durant une période non limitée de nombreuses tâches qu'il est opportun de confier à du personnel auxiliaire (p. ex. le personnel de nettoyage, le personnel cantinier de l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport de Macolin, le concierge du Musée national, etc.). C'est la raison pour laquelle la Délégation des finances a approuvé le maintien du statut du personnel auxiliaire pour toute une série de cas spéciaux. Cela montre clairement qu'on ne saurait, à l'avenir également, subdiviser le personnel occupé par la Confédération d'une part en personnel compris dans l'Etat et d'autre part en «véritables auxiliaires». Le maintien de divers statuts spéciaux s'est révélé indispensable et judicieux.

Dans le cadre de ces transferts, il a fort heureusement été possible d'attribuer plus de 50 handicapés à des fonctions comprises dans l'état du personnel. La Délégation des finances a exprimé au Conseil fédéral son désir de voir l'engagement de handicapés encouragé au sein de l'administration et non de constater à l'avenir que le nombre des postes qui leur sont réservés a été réduit.

Les quelque 2200 employés payés sur les crédits ouverts à ces fins n'ont pas été compris dans la campagne de transferts dont il vient d'être question. Les recherches non moins importantes concernant l'emploi de cette catégorie de collaborateurs n'ont pas encore été entreprises; elles auront lieu au cours des prochains mois, dès que l'on disposera des données y relatives établies par l'administration. Nous vous renseignerons sur le résultat de ces recherches dès que les travaux auront été menés à bien.

65 Plafonnement des effectifs du personnel

L'initiative parlementaire déposée par la Commission de gestion du Conseil national a occupé à plusieurs reprises au cours de l'exercice la Délégation des finances et la Commission des finances du Conseil national. Nous nous bornons à ce sujet à constater ce qui suit.

La Délégation des finances a toujours été de l'avis que le Parlement ne devrait s'occuper de la question de la fixation de l'effectif du personnel qu'une fois par an, à savoir lors de l'examen du budget. Nous nous sommes opposés de manière conséquente à chaque augmentation de l'effectif du personnel que le Conseil fédéral proposait par des messages spéciaux (projets particuliers) adressés aux conseils législatifs. L'examen systématique des conséquences financières et des effets sur l'état du personnel de chaque projet du Conseil fédéral soumis aux Chambres, auquel nous procédons depuis des années, ainsi que les interventions qui en résultent le cas échéant auprès du gouvernement

ou des commissions ad hoc, ont permis de contribuer de manière décisive à ce que de telles demandes n'aient pas été admises au cours de l'année.

Cette attitude fondamentale explique que nous ayons dû nous opposer à la proposition faite par la Commission de gestion du Conseil national de créer une délégation permanente composée de membres de la Commission de gestion et de la Commission des finances. Cette délégation aurait été chargée d'examiner dans chaque cas les demandes de personnel présentées par le Conseil fédéral au cours de l'année.

Les nouvelles propositions de la Commission de gestion du Conseil national, qui ont été établies de concert avec la Commission des finances, tiennent compte de la ligne de conduite suivie par la Délégation des finances: on propose au conseil de fixer désormais l'effectif du personnel lors de l'examen du budget. Les Commissions des finances, qui ont la compétence d'examiner le budget et, partant, d'apprécier les demandes de personnel que pourrait présenter le Conseil fédéral, coopéreront étroitement à l'examen de ces questions avec les Commissions de gestion, sans qu'il soit nécessaire de régler par la loi une procédure y relative. De la sorte on garantit que l'expérience acquise par les membres des deux commissions de surveillance puisse être mise complètement à profit lorsqu'il s'agit d'apprécier les effectifs du personnel de l'administration fédérale et des entreprises de la Confédération.

Il est prévu que le Conseil national délibère sur l'initiative précitée lors de la session d'été de 1982.

66 Autres affaires concernant les dépenses afférentes au personnel

Nous mentionnerons ci-après brièvement quelques autres affaires dont nous avons dû nous occuper au cours de l'exercice:

- Indemnités pour service de vol aux pilotes du Département militaire fédéral (DMF) et du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie: Comparativement aux prestations à fournir effectivement, les montants versés pour les heures de vol ont, en partie, été tels qu'il y a lieu de les soumettre à vérification. Le Conseil fédéral a donné l'assurance que ce sera le cas.
- Couverture par la Confédération du déficit des restaurants destinés au personnel: A l'exception de quelques rares cas, tous les restaurants destinés au personnel accusent des déficits d'exploitation bien que la Confédération supporte d'importantes charges de base. C'est ainsi qu'elle met à disposition des locaux et des installations, et qu'elle prend déjà à sa charge une partie des frais d'exploitation (énergie, eau, etc.). Selon la décision du 12 mai 1976 du Conseil fédéral relative aux cantines du personnel, tous les autres frais doivent être couverts par les recettes d'exploitation. Le DFF autorise les dérogations à ce principe. A la demande de la Délégation des finances, le Conseil fédéral prendra des mesures visant à obtenir que ce principe soit appliqué intégralement.
- Dotation en collaborateurs des services du personnel de la Confédération: Une enquête exécutée à la demande de la Délégation des finances a permis

de constater qu'il y a, dans l'administration générale de la Confédération, en moyenne un spécialiste des questions de personnel pour 108 postes de travail. Pour des raisons faciles à comprendre, on constate au sein de l'administration des écarts importants à cette moyenne (p. ex. : douanes 343 postes par spécialiste, DMF 100, certains offices du DMF 46). Dans le cas de l'Entreprise des PTT et dans celui des CFF, un fonctionnaire du service du personnel s'occupe dans le premier cas de 123 agents et dans le deuxième de 141. Bien que nous comprenions que la gestion des emplois pose des exigences plus élevées en raison du blocage des effectifs, nous croyons qu'il existe encore dans ce domaine des possibilités de rationalisation. C'est pourquoi il y a lieu de se réserver la faculté de procéder à certains réexamens de caractère spécifique dans le cadre de notre activité de surveillance.

7. Caisse fédérale d'assurance (CFA)

Lors de l'examen du message présenté à l'appui d'une modification de la loi sur le statut des fonctionnaires et des statuts des caisses d'assurance (81 010), certaines questions d'ordre fondamental touchant les relations financières entre la Confédération et la Caisse ont été posées au sein des commissions des Chambres fédérales chargées d'étudier le projet de loi, ainsi que dans les conseils eux-mêmes. Au centre des discussions figuraient l'évolution déficitaire des comptes de la CFA depuis le début des années septante ainsi que la prise en considération dans le bilan de la Confédération du découvert (différence entre le capital de couverture calculé actuariellement et le capital propre de la Caisse). En outre, on a demandé que les relations financières entre la Confédération et la Caisse soient exposées de manière plus claire. Depuis la publication du budget 1982, ces problèmes occupent également, de nouveau, les deux Commissions des finances, qui nous ont chargés par la suite d'examiner à fond ces questions. Nous avons assumé cette tâche avec l'étroite collaboration du CDF qui, pour sa part, a consulté un expert aux fins d'élucider certaines questions de caractère actuariel. Les constatations que ces recherches ont permis de faire ont été communiquées par écrit, le 4 mars 1982, au Conseil fédéral. On peut les résumer comme il suit :

- *Evolution déficitaire des comptes de la CFA*

Le découvert de la CFA s'accroîtra de nouveau de manière sensible sous l'effet de l'intégration récente des allocations de renchérissement et de l'augmentation du salaire réel dans le gain assuré selon la procédure adoptée par le Parlement en décembre dernier. Ce découvert devrait atteindre environ 2,9 milliards de francs à la fin de 1982 alors qu'il avait pu être réduit progressivement au cours des années cinquante et soixante pour être ramené à 156 millions en 1968. Cette évolution ne va pas sans susciter des craintes sur le plan de la politique financière; il convient en effet de ne pas perdre de vue qu'à la fin de l'année 1980, la Caisse de pension et de secours des CFF accusait pour sa part un déficit de 1528 millions de francs.

Bien que, dans le cas des caisses de pension de collectivités de droit public, on tolère une différence productive d'intérêt entre le capital de couverture

calculé actuariellement et la fortune de la caisse, il faut insister sur le fait qu'en ce qui concerne la CFA, on a actuellement un rapport d'environ 1 : 3 entre le découvert et la couverture existante. C'est là un rapport qui ne devrait pas, de l'avis de la Délégation des finances, s'aggraver encore, mais être au contraire amélioré. C'est la raison pour laquelle nous sommes de l'avis que le moment est venu de prendre des mesures pour stabiliser ou améliorer la situation financière de la CFA.

Le Conseil fédéral a donc été invité à entreprendre les démarches nécessaires.

– *Exposé des conséquences financières dans les projets du Conseil fédéral*

Il paraît indispensable à la Délégation des finances que l'on donne à l'avenir, lors de l'intégration d'allocations de renchérissement ou d'augmentations du salaire réel dans le gain assurable, une image plus claire des conséquences financières de telles opérations. A ces fins, il importe de mettre nettement en évidence dans les projets correspondants soumis au Parlement (budget, compte d'Etat, etc.) les nouvelles obligations qui en résultent pour la Confédération. Il est en effet probable que seules de rares personnes savaient que l'intégration récente des allocations devait entraîner un accroissement d'environ 1,4 milliard de francs des obligations de la Confédération envers les Caisses d'assurance (complément XI aux statuts, y compris la Caisse de pension et de secours des CFF).

– *Inscription au bilan du découvert de la CFA*

Le découvert sera désormais inscrit au bilan – la première fois, le 31 décembre 1981 – en tant qu'engagement conditionnel de la Confédération. Les relations financières entre la Confédération et la CFA s'en trouvent présentées de façon plus claire au compte d'Etat depuis 1981.

A titre de conclusion, nous retiendrons que la politique suivie jusqu'ici ne saurait être critiquée du point de vue actuariel ni juridiquement. Il n'en reste pas moins que l'évolution actuelle n'est pas sans susciter des craintes. Il faudrait freiner cette évolution, objectif qui pourrait être le mieux atteint si tous les intéressés se rendaient compte de la connexité des questions entrant en ligne de compte et des conséquences des mesures prises.

Le 31 mars 1982, le chef du DFF a, sur mandat du Conseil fédéral, fait savoir à la Délégation des finances qu'il partageait l'avis de celle-ci en ce qui concerne le découvert de la CFA. Pour ce qui est de l'adaptation de la CFA aux exigences de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, il estime que la question du financement se posera de toute façon et qu'il conviendra en temps voulu de prendre des mesures pour améliorer la structure financière de la Caisse.

8 Organisations semi-étatiques

81 Généralités

Il convient de reconnaître avec gratitude, une fois de plus, les efforts entrepris en matière de coordination par l'OFP. Actuellement (état de 1981), les données de base relatives à 232 institutions recevant un montant total de subventions annuelles d'environ un milliard de francs et occupant quelque 12 000 personnes sont recueillies dans la documentation mise sur pied depuis quelques années.

Il y a lieu de poursuivre les contrôles courants et systématiques auxquels procèdent les Commissions des finances pour assurer la surveillance de la Confédération sur ces organisations. Il s'agit là d'une tâche permanente qu'il convient d'assurer en disposant de données détaillées, chaque année lors de l'examen du budget et du compte d'Etat.

82 Radio Suisse SA (RSSA)

Comme on le sait, il y a deux ans, le Conseil fédéral prévoyait de renouveler la concession de la RSSA (domaine des télécommunications). Nous avons dû, à l'époque, nous opposer aux vues du Conseil fédéral pour des motifs relevant de la législation financière. Par la suite, certaines réserves d'ordre juridique furent aussi faites par l'Office fédéral de la justice. Après qu'on se fut aperçu que les questions juridiques soulevées étaient trop complexes pour pouvoir être élucidées en quelques mois, le Conseil fédéral se résolut à adopter une solution transitoire: il mit en vigueur le 1^{er} octobre 1981, lendemain de l'échéance de la concession déjà prolongée deux fois, ses «Instructions à l'Entreprise des PTT concernant la RSSA», qui constitueront temporairement la base légale régissant l'activité de cette entreprise appartenant à raison de 98 pour cent à la Confédération.

Le but visé reste le même et rencontre l'approbation de la Délégation des finances: une nouvelle répartition des tâches entre l'Entreprise des PTT et la RSSA doit permettre d'éliminer les doubles emplois qui existent encore. Ce n'est que sur les moyens permettant d'atteindre ce but que le Conseil fédéral et la Délégation des finances avaient des vues divergentes. Nous avons dû en particulier nous opposer au système de financement prévu. Ce système aurait réservé à la RSSA une part fixe des produits tirés par l'Entreprise des PTT du trafic des télécommunications avec les pays d'outre-mer, part qui était fixée de telle manière que la RSSA aurait dû, comme jusqu'ici, verser à l'Entreprise des PTT des excédents qui, en réalité, auraient été préfinancés par cette dernière.

Après de longues et pénibles négociations, les exigences de la Délégation des finances ont fini par être acceptées dans une large mesure:

Le Conseil fédéral renonce à financer la RSSA par le canal d'une part fixe du produit tiré du trafic des télécommunication avec les pays d'outre-mer. L'Entreprise des PTT doit pour sa part indemniser la RSSA pour les prestations fournies par celle-ci sur son ordre. Les indemnités correspondantes doivent être fixées selon des principes commerciaux compte tenu des

services rendus; elles seront établies séparément pour chaque secteur d'activité.

- Les comptes relatifs au trafic des télécommunications avec les pays d'outre-mer continueront d'être tenus par l'Entreprise des PTT. Le soin d'établir ceux qui ont trait au service des télégrammes, au service téléx et au service informatique serait, à titre de compromis, confié jusqu'à nouvel avis à la RSSA. Il conviendra de déterminer périodiquement si le maintien de cette solution se justifie encore.
- Les relations financières entre l'Entreprise des PTT et la RSSA doivent être présentées avec davantage de netteté dans les budgets et les comptes de la RSSA compte tenu du principe du produit brut. Il incombe à l'Inspectorat des finances de l'Entreprise des PTT d'assurer la surveillance permettant de déterminer si les critères fixés dans la loi sur le Contrôle des finances sont respectés.
- Il y aura lieu de remettre chaque année à la Délégation des finances, en même temps que les comptes de l'Entreprise des PTT, un rapport sur les résultats des efforts entrepris aux fins de désimbriquer les relations, ainsi que sur les conséquences financières qui en ont résulté.
- Etant donné qu'il n'a pas encore été possible jusqu'ici de déterminer quel secteur des tâches de la RSSA pourra, pour finir, lui être attribué sans qu'on porte atteinte au droit constitutionnel, il importe que la solution intérimaire qui a été adoptée n'ait pas des effets préjudiciels sur la répartition définitive des tâches. Il y a lieu de réserver expressément la possibilité d'apporter ultérieurement des corrections à cette solution pour des raisons d'ordre constitutionnel.

Quant au domaine proprement dit de la sécurité de la navigation aérienne, il n'a jamais été l'objet de controverses. De même, il n'a jamais été question de remettre en cause l'existence de la RSSA. La Délégation des finances s'est bornée à obtenir que les prescriptions de la législation financière soient respectées lors du règlement des relations entre la RSSA et l'Entreprise des PTT.

9 Coopération au développement

Les rapports de revision régulièrement soumis à la Délégation des finances par le CDF reflètent les multiples problèmes se posant dans le domaine de la coopération au développement, aussi bien pour l'office compétent que pour l'organe de contrôle. Veiller à ce qu'un emploi efficace et ménager des fonds mis à disposition par la Confédération soit assuré se révèle être particulièrement difficile en l'occurrence. D'une part, les projets sont exécutés loin de l'administration centrale, et, d'autre part, presque chacun d'entre eux présente des particularités posant des problèmes spéciaux et comportant des difficultés spécifiques. Les rapports qui nous parviennent sont riches en exemples qui mettent en évidence la nature des difficultés rencontrées. On essaie en particulier de faire face à ces circonstances difficiles en recourant à des procédures administratives simplifiées, sans pour autant que les contrôles soient relâchés ou que le danger de fausses prestations s'en trouve accru. C'est ainsi que le

recours spécifique à des fiduciaires privées a été envisagé pour le contrôle des comptes de tiers, et les travaux préparatoires entrepris.

Sur l'initiative de la Délégation des finances, on a, comme on le sait, créé il y a environ deux ans une inspection autonome des finances auprès de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Ce service est encore en pleine phase de développement, phase durant laquelle il peut compter sur le soutien du CDF. La Délégation des finances est périodiquement renseignée sur son activité.

10 Remerciements au Conseil fédéral et à l'administration

La vue très large que la Délégation des finances a sur les affaires lui permet de constater que les finances de la Confédération et de ses entreprises sont très bien gérées. Le Conseil fédéral et l'administration méritent notre gratitude et notre reconnaissance à ce titre. Nos remerciements s'adressent également au CDF et à tous les organes de contrôle qui lui sont subordonnés; cette fois encore ils se sont acquittés de leur tâche difficile avec tout le soin et la conscience voulus.

Rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats sur son activité en 1981 du 29 avril 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.06.1982
Date	
Data	
Seite	321-338
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 401

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.