

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 1982

du 28 avril 1983

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 1982 et des premiers mois de cette année.

28 avril 1983

Au nom de la Délégation des finances
des Chambres fédérales:

Le président: F. Eng, conseiller national

Le vice-président: E. Belser, conseiller aux Etats

Vue d'ensemble

Nous commençons le présent rapport par quelques remarques générales sur la surveillance financière, puis nous rendons compte d'une façon détaillée de divers points principaux de notre activité ou de problèmes qui revêtent une importance particulière pour les Commissions des finances, à savoir:

- la surveillance financière et la coordination de la haute surveillance parlementaire en matière d'aide au développement;*
- les caisses de pension de la Confédération;*
- la modernisation du compte d'état de la Confédération (nouveau modèle comptable);*
- les subventions fédérales.*

En outre, parmi le grand nombre des affaires traitées, nous vous informons de façon plus approfondie principalement sur celles qui ont amené la Délégation des finances à intervenir ou qui valent la peine d'être mentionnées pour d'autres motifs.

Rapport

I. Organisation, séances

1 Composition de la Délégation des finances durant l'exercice

Conseil national: MM. Eng, Riesen-Fribourg, Weber Leo

Conseil des Etats: MM. Belser, Arnold, Generali

Présidents

1982: L. Arnold, conseiller aux Etats

1983: F. Eng, conseiller national

La Délégation des finances se compose des *trois sections* suivantes:

Première section

- Autorités et tribunaux
- Département de l'intérieur
- Département des transports, des communications et de l'énergie
- Entreprise des PTT

Rapporteurs (1983)

M. Eng CN
M. Belser CE

M. Belser CE
M. Belser CE

Deuxième section

- Département des finances
- Département de l'économie publique

M. Generali CE
M. Weber Leo CN

Troisième section

- Département des affaires étrangères
- Département de justice et police
- Département militaire

M. Arnold CE
M. Arnold CE
M. Riesen-Fribourg
CN

2 Séances, affaires traitées

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a tenu six séances ordinaires de deux jours et trois séances extraordinaires. Ces dernières ont été consacrées principalement à l'examen des demandes de crédits urgents; elles se sont déroulées durant les sessions des Chambres fédérales. En outre, l'étude d'affaires particulières relatives à l'aide au développement et à l'Entreprise des PTT, a nécessité deux séances de section.

Conformément à l'article 50, 7^e alinéa, de la loi 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, outre de très nombreux arrêtés du Conseil fédéral, les affaires suivantes ont notamment été soumises à la Délégation des finances:

Nombre

- Demandes de crédits conformément aux articles 9 et 26 de la loi sur les finances de la Confédération (octroi de crédits de paiements ou d'engagements)	72
- Rapports d'inspection et de révision du CDF	743
- Rapports d'inspection de l'Inspectorat des finances des PTT	94
- Affaires touchant les traitements et la classification des fonctions pour lesquelles l'approbation de la Délégation des finances est requise, en vertu d'un arrangement passé avec le Conseil fédéral	32

II. Remarques générales sur la surveillance financière

Son règlement le lui imposant, la Délégation des finances est tenue de présenter chaque année un rapport sur ses activités. Cela lui donne l'occasion de se livrer à quelques réflexions de caractère fondamental sur sa tâche et son rôle, aussi bien que sur ceux des Commissions des finances et de faire état une fois de plus des possibilités et des limites de l'influence de ces organes sur les événements touchant aux finances de la Confédération.

S'agissant de surveillance financière permanente au sens étroit du terme, c'est-à-dire de l'examen de l'emploi ménager des fonds de la Confédération, on peut constater que la Délégation des finances dispose des instruments appropriés. A cet égard nous ne rencontrons aucune difficulté dans l'exercice pratique de notre tâche. La force de notre système réside principalement en ce que le contrôle est immédiat dans le temps et dans la matière. La Délégation des finances reçoit en effet sans retard toutes les décisions du gouvernement et de l'administration qui ont une portée financière, ce qui lui permet, le cas échéant, de réagir immédiatement.

Mais la surveillance financière au sens large comprend également l'obligation de veiller à maintenir en usage les prescriptions contenues dans la loi sur les finances de la Confédération et la loi sur le contrôle des finances. Ces dispositions légales prescrivent, comme on le sait, que l'on doit s'employer à amortir le découvert du bilan et à assurer à long terme l'équilibre budgétaire.

Il faut que les Commissions des finances et la Délégation des finances se sentent responsables dans une mesure particulière du destin de nos finances. Les Commissions des finances ont, notamment lors de l'examen du budget, le devoir de s'engager devant les conseils en faveur d'une politique financière qui ne contrevient pas aux principes précités. L'évolution des dernières années a toutefois démontré clairement qu'en raison des procédures de décision plus lentes que par le passé et de la diminution de la marge de manœuvre, les finances fédérales ne peuvent plus être maîtrisées par le truchement du budget qu'à certaines conditions. Les décisions les plus importantes pour la politique financière sont prises dans notre Parle-

ment tout au long de l'année, lors des délibérations concernant les nombreux projets particuliers. Chacun de ceux-ci est traité par une commission différente, si bien que l'on court en soi le danger d'en apprécier isolément les aspects de politique financière. Les contraintes d'économies n'apparaissent alors pas aussi manifestement que ce n'est le cas lors d'un examen critique de l'ensemble de la situation financière.

Selon les dispositions de son règlement, la Délégation des finances a également la compétence de délibérer sur des projets du Conseil fédéral. Elle peut donner connaissance de son opinion ou de ses propositions verbalement ou par écrit soit aux Commissions des finances soit à d'autres commissions parlementaires (art. 12 du règlement des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales). L'année dernière, la Commission des finances du Conseil national nous a encouragés à faire de cette compétence un usage encore plus grand que par le passé. A cet égard, il convient de relever que la Délégation des finances s'est fait, depuis plusieurs années, un devoir d'examiner de façon permanente les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel contenus dans les messages soumis au Parlement par le Conseil fédéral. Le plan financier dont a pris connaissance le Parlement nous fournit les lignes directrices pour ces examens. Si un projet s'écarte des données de la planification ou si des interventions s'imposent pour d'autres motifs, nous n'hésitons pas à faire connaître notre avis au Conseil fédéral, aux Commissions des finances ou aux commissions chargées de traiter le projet.

L'expérience démontre toutefois que même des avertissements clairs n'empêchent pas que des commissions et le Parlement ne donnent la préférence aux variantes financièrement plus généreuses et excédant les chiffres du plan, même en une période où le budget est déjà fortement mis à contribution.

La Délégation des finances entend garder la ligne qu'elle s'est choisie, en dépit de telles décisions. Elle poursuivra fidèlement la tâche de surveillance qui lui est assignée en continuant de rendre le Parlement attentif aux conséquences d'une telle politique qui est en définitive contraire à la volonté de modération exprimée à maintes reprises par ce même Parlement.

La Délégation des finances a appris que la Commission des finances du Conseil national avait chargé un groupe de travail d'examiner les possibilités de renforcer l'influence des Commissions des finances sur les décisions du Parlement touchant la politique financière. Les perspectives de nos finances restant sombres comme par le passé, il est nécessaire qu'à l'avenir les organes parlementaires de surveillance financière, qui assument une responsabilité particulière en matière de politique financière, s'opposent en bloc aux demandes exagérées. C'est pourquoi nous attendons avec intérêt les résultats des travaux de ce groupe.

III. Points principaux de l'activité de surveillance en 1982/83

1 Aide au développement: Surveillance financière, coordination de la haute surveillance parlementaire

L'un des points principaux de l'activité de la Délégation des finances au cours de l'exercice a consisté à assurer le contrôle efficace des dépenses de l'aide au développement. La raison en est essentiellement que de nombreux milieux de la population et certains cercles du Parlement lui-même gardent manifestement comme par le passé une attitude critique à l'égard de l'aide publique au développement. Le contribuable attend à juste titre que l'on astreigne les moyens investis par la Confédération dans l'aide au développement à un contrôle aussi strict que celui auquel sont soumis les autres domaines des finances fédérales. De plus, un contrôle efficace peut contribuer à diminuer le scepticisme et à renforcer la confiance à l'égard de la politique d'aide au développement suivie par la Confédération.

Si nous avons été amenés à traiter dans le présent rapport d'une façon un peu plus approfondie divers aspects de la surveillance financière dans le domaine de l'aide au développement, c'est principalement pour exposer les mesures introduites par la Délégation des finances au cours de l'exercice dans le but d'améliorer encore les contrôles. En outre il convient que nous vous informions sur les efforts entrepris pour promouvoir une collaboration plus étroite entre d'une part les organes de surveillance financière et les Commissions de gestion et d'autre part, les autres commissions parlementaires déployant leurs activités dans le domaine de l'aide au développement.

Les rapports des cours des comptes de nos pays voisins font tous apparaître, sans exception, que les contrôles des dépenses de l'aide au développement conduisent à des constatations plus ou moins analogues. On y fait état de lacunes de gestion d'ordre technique, par exemple du contrôle insuffisant des décomptes, des retards dans le traitement et l'imputation de ces derniers, de l'inobservation de prescriptions budgétaires, etc., mais on y soulève également des questions de principe concernant la politique de développement, comme l'efficacité douteuse de l'aide, l'affectation erronée des moyens (à des «projets inutiles»), etc.

L'extension de la collaboration réciproque avec le tiers-monde oblige, dans notre pays également, les responsables de l'aide au développement à faire face à des problèmes nouveaux et difficiles à maints égards. La classification fonctionnelle des dépenses de la Confédération donne de l'assistance aux pays en développement l'image suivante:

	Mio. fr.		Mio. fr.
1970	123	1980	419
1975	242	1983	577
			(Budget)

Cette croissance relativement rapide des dépenses a entraîné une augmenta-

tion considérable des projets qui a dû être absorbée à l'aide d'un personnel dont l'effectif n'a été adapté que dans une mesure restreinte. A cet égard, on doit tenir compte du fait que chaque projet a des exigences particulières. Si l'on pense à la barrière des langues et aux grandes distances, à la multiplicité des problèmes avec les pays partenaires, au manque de spécialistes, etc., on peut se rendre compte aisément des difficultés qu'il s'agit de surmonter dans la réalisation de l'aide au développement. Nous avons déjà signalé ces particularités dans nos précédents rapports, où nous avons également constaté que la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) a, en fin de compte, fait du bon travail. Nous n'avons pas de raison actuellement de revenir sur cette appréciation fondamentalement positive. Elle garde toute sa valeur, même si nous devons ci-après formuler quelques remarques critiques fondées sur notre activité de surveillance.

Dans le domaine de la DDA, la surveillance financière fonctionne comme il suit:

- Il incombe en première ligne à l'office lui-même, en l'occurrence la DDA, de veiller à un emploi judicieux, efficace et ménager des fonds qui lui sont confiés (art. 31 de la loi sur les finances de la Confédération).
 - Le DDA dispose ensuite d'un service de révision qui met à jour et contrôle les décomptes qui lui parviennent des pays où elle est engagée et, depuis deux ans, de sa propre Inspection des finances. Cette dernière a été créée, comme on le sait, à l'initiative de la Délégation des finances et doit encore être renforcée par du personnel (elle ne comprend actuellement que deux personnes). Le chef du département compétent nous a récemment donné les assurances à ce sujet.
 - Les attributions financières revêtent ensuite une importance particulière pour la surveillance financière. S'agissant de la DDA, elles sont réglées de façon détaillée par voie d'ordonnance. La compétence pour des engagements est fixée comme il suit:
 - jusqu'à 1 million de francs, la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire,
 - de 1 million à 5 millions de francs, le Département fédéral des affaires étrangères, avec l'approbation du Département fédéral des finances,
 - au-dessus de 5 millions, le Conseil fédéral.
- Chaque projet doit faire l'objet d'une proposition qui est soumise ensuite à la procédure de corapport.
- En sa qualité d'organe supérieur spécialisé dans la surveillance financière au sein de la Confédération, le CDF opère régulièrement des révisions auprès de la centrale de la DDA. Depuis le milieu de 1982, il a pu transférer à l'Inspection des finances, récemment créée pour la DDA, certaines activités de contrôles supplémentaires qu'il assumait auparavant (contrôle des ordonnances, décomptes des fonds de roulement). Nous reviendrons ci-après sur la nouvelle orientation prévue pour l'activité du CDF dans ce domaine.

- Les sections des deux Commissions des finances, qui sont compétentes pour la DDA, traitent chaque année le budget et les comptes de celle-ci et procèdent de temps à autre à des examens appropriés au siège de cet office. Les membres de ces sections disposent chaque fois d'une documentation spéciale complète qui leur permet d'analyser l'engagement des crédits jusque dans les moindres détails.
- Enfin il incombe à la Délégation des finances de surveiller de façon permanente les finances de la DDA. A cet effet, elle reçoit, conformément aux dispositions de la loi sur les rapports entre les conseils (art. 50, 7^e al.) régulièrement tous les rapports de révision et d'inspection du CDF et de l'Inspection des finances de la DDA ainsi que tous les arrêtés du Conseil fédéral qui se rapportent notamment aux crédits et aux projets autorisés.

Nous sortirions du cadre de ce rapport si nous voulions exposer plus en détail les problèmes traités dans les rapports de contrôle de l'Inspection des finances de la DDA et du CDF. Les interventions du CDF portent essentiellement sur des questions touchant à la planification financière et budgétaire, au contrôle du budget et à la gestion des fonds dans les projets (éléments d'organisation insuffisants, manque de coordination, etc.).

Pour sa part, la Délégation des finances a dû s'occuper en particulier de nombreux retards dans les décomptes, qui ont pu, pour la plus grande part, être comblés depuis lors, à la suite de différentes interventions. Elle a demandé à ce propos que l'on étudie les moyens de simplifier les décomptes des projets et que l'on mette davantage à contribution les bureaux de coordination créés récemment dans les régions où la DDA est engagée – il en existe seize de ce genre pour le moment – pour établir les décomptes de projets. Il va de soi que les personnes appelées à travailler dans le terrain pour l'aide au développement doivent durant leur période d'initiation en Suisse, être suffisamment familiarisées aux tâches à caractère financier et comptable de leur mission. Il est aussi important de s'assurer de l'emploi économe des fonds versés dans les pays où coopère la DDA, que de suivre de façon irréprochable l'exécution technique des projets.

Il ressort de ce qui précède qu'aussi bien les sections des Commissions des finances que la Délégation des finances doivent exercer leurs tâches de contrôle presque exclusivement sur la base de documents – par ailleurs très complets – et de rapports. Pour des raisons aisément compréhensibles, il n'est guère possible de juger sur place par soi-même si les fonds alloués par la Confédération sont employés d'une manière judicieuse et efficace, comme nous avons coutume de le faire dans d'autres domaines de contrôle. Afin de pouvoir combler, à tout le moins partiellement, cette lacune encore importante dans l'activité de contrôle, la Délégation des finances a prié le CDF de procéder, dès 1983, également à des examens plus nombreux de projets d'aide au développement et de bureaux de coordination situés dans les zones où la DDA déploie ses activités. En effet dans le cadre de ses tâches de révision à l'étranger, le CDF se limitait auparavant, presque exclusivement à contrôler des ambassades et des consulats suisses. A cette fin, il est prévu de faire accompagner au besoin l'expert financier du CDF par un spécialiste externe. Constituée de la sorte, une telle équipe doit être

en mesure d'exécuter sur place, aussi bien des contrôles d'efficacité que l'examen des finances. Suivant la répartition du travail fixée entre les commissions de contrôle, les Commissions de gestion sont en première ligne compétentes pour les contrôles d'efficacité. C'est pourquoi on désignera, après entente avec elles, aussi bien les projets à examiner que les experts du dehors auxquels on fait appel.

La Délégation des finances veillera à ce que l'on applique toujours le principe de la proportionnalité également dans ces contrôles externes. Compte tenu des coûts non négligeables que ceux-ci occasionnent, il conviendra pour le moment de n'exécuter qu'une seule mission par année (permettant d'examiner plusieurs projets d'une région ou d'un pays). Pour 1983, on a choisi le Népal. La mission fait actuellement l'objet d'une préparation minutieuse. La Délégation des finances informera en temps opportun les Commissions des finances sur son déroulement.

Comme nous l'avons mentionné au début de ce chapitre, il convient encore d'aborder brièvement ci-après la coordination de la haute surveillance parlementaire dans le domaine de l'aide au développement. Le Conseil des Etats ayant débattu minutieusement de la question lors de l'examen d'une motion, au cours de la dernière session de printemps, nous pouvons rester succincts. Outre les cinq organes parlementaires de contrôle proprement dits (Commissions des finances, Délégation des finances, Commissions de gestion) quatre autres commissions s'occupent de l'aide au développement, à savoir: les Commissions des affaires étrangères, pour les questions fondamentales touchant à la politique du développement, ainsi que les Commissions du commerce extérieur (CE) et des affaires économiques (CN), pour la politique commerciale à l'égard des pays en développement. Etant donné que neuf organes parlementaires s'intéressent à un seul et même domaine de dépenses, on ne saurait les laisser sans coordination.

La délimitation des tâches entre les commissions de contrôle ne soulève pas de difficulté particulière. La Délégation des finances, les Commissions des finances et les Commissions de gestion restent en contact permanent pour régler ces questions. En revanche on pourrait améliorer l'échange d'information entre les commissions de contrôle d'une part et les autres commissions s'occupant de l'aide au développement d'autre part. Des propositions concrètes de la Commission de gestion du Conseil des Etats (cf. FF 1982 II 242ss) ont permis d'esquisser le problème, il y a un an. Après avoir pris connaissance de la motion précitée, la Délégation des finances a promis qu'elle ferait tout son possible pour contribuer à améliorer rapidement l'information réciproque. Nous veillerons à ce qu'un échange de vues puisse avoir lieu entre les commissions intéressées au cours de la prochaine session d'été déjà. De telles rencontres seront organisées à l'avenir une à deux fois par an.

2 Caisses de pension de la Confédération

Il existe actuellement pour le personnel fédéral deux caisses de pension indépendantes l'une de l'autre, à savoir: d'une part la Caisse fédérale d'assu-

rance (CFA) pour l'Administration générale de la Confédération et pour l'Entreprise des PTT et d'autre part, la Caisse de pension et de secours (CPS) des Chemins de fer fédéraux (CFF) pour le personnel de cette régie. L'existence autonome de ces deux caisses à des origines historiques. Selon la Délégation des finances, cette séparation ne se justifie plus actuellement du point de vue pratique, étant donné que l'ensemble du personnel fédéral a un statut juridique uniforme. Alors que la CPS dépend, sur le plan de l'organisation de la Division du personnel de la Direction générale des CFF, la CFA a été, pour des motifs principalement de personnel, qui n'existent plus aujourd'hui, détachée de l'Office fédéral du personnel (OFP), il y a quelques années, et organisée en office autonome, subordonné au Département fédéral des finances. Il y a deux ans, à la suite d'une inspection que nous avons faite auprès de la CFA, nous avons demandé que l'on étudie aussi bien son rattachement à l'OFP que sa fusion avec la CPS. Le Département fédéral des finances a ensuite chargé un expert reconnu d'élucider les multiples problèmes que posent cette demande. L'entretien que nous avons eu récemment avec l'expert en question nous permet de vous renseigner sur l'état actuel de l'affaire comme il suit.

L'expert confirme notre point de vue, selon lequel, étant donné les problèmes identiques importants que devront prochainement résoudre les deux caisses – on peut mentionner en particulier la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP) et la 10^e révision de l'AVS – faut que l'on supprime aussi rapidement que possible l'autonomie volontairement entretenue dans le passé, en établissant une collaboration étroite dans tous les domaines qui portent sur les projets précités. Il serait en effet irresponsable de laisser la CFA et la CPS les exécuter séparément. Après de longues tractations, on est parvenu dans une première phase à faire collaborer les deux caisses sur le plan administratif et, en particulier, informatique. On doit d'autant plus s'en féliciter que la CFA surtout annonce des goulets d'étranglement dans le secteur du traitement électronique des données, ce qui n'est pas sans nous préoccuper. Pour le moment, une convention d'administration est en préparation. Elle doit entrer en force au milieu de 1983. Elle fixe les étapes de l'intégration des divers secteurs. Cette phase devrait s'achever au début 1985. Ensuite seulement on pourra porter un jugement définitif sur la question de la fusion. Il ressort des études approfondies notamment qu'il n'est pas indiqué en l'état actuel de provoquer la fusion dont l'exécution politique et juridique (modifications de lois et de statuts) prendra au moins deux ans. En effet durant cette période les deux caisses risqueraient d'être paralysées, puisqu'elles devront déjà faire face, comme indiqué ci-dessus, à un volume de travail particulièrement grand. Par ailleurs, il leur sera possible, dans le cadre de la collaboration pratique introduite en matière administrative et informatique, de s'atteler immédiatement à des travaux qui devraient de toute façon être exécutés en vue d'une éventuelle fusion. C'est ainsi par exemple qu'il existe déjà aujourd'hui un projet commun, élaboré avec la collaboration de l'Office fédéral de l'organisation, en vue d'adapter les deux caisses à la nouvelle LPP.

Le projet de fusion rencontre une opposition surtout au sein du personnel des CFF qui invoque des arguments tenant aux droits acquis. Les syndicats font valoir non seulement que la CPS repose sur des bases actuarielles plus solides que la CFA en raison de sa structure plus avantageuse des cotisations – nous reviendrons ci-après brièvement sur cette question – mais encore que son particularisme s'étend jusque dans les domaines de l'organisation comme telle, ce qui les fait douter de l'effet synergique d'une fusion. Toutefois les syndicats se déclarent favorables en fin de compte à la solution moyenne et pragmatique qui a été introduite et qui, de l'avis de la Délégation des finances, constitue un pas dans la bonne direction. Il est de moins en moins possible de motiver objectivement l'existence de deux appareils administratifs du même genre, compte tenu des liens étroits qui unissent les deux caisses dans le secteur des prescriptions et des problèmes de plus en plus absorbants auxquels elles doivent faire face. La collaboration en cours permettra de faire des constatations décisives sur les effets économiques de la rationalisation que l'on peut attendre d'une fusion éventuelle.

Après avoir examiné l'évolution déficitaire de la CFA en mars 1981, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral d'examiner quels seraient les moyens permettant de stabiliser celle-là ou d'améliorer la structure financière de la CFA et de prendre les mesures indispensables. En février 1983, le chef du Département fédéral des finances nous a transmis une étude de la CFA (du 10 janvier 1983), présentant les différentes possibilités de modifier la structure financière de la caisse. Etant donné que ces questions ont une portée considérable et que les bases actuarielles aussi bien de la CFA que de la CPS n'ont plus été depuis assez longtemps l'objet d'un examen, le chef du Département fédéral des finances a décidé, après accord avec la Direction générale des CFF, de faire analyser les questions de financement des deux caisses par un spécialiste, de préférence un professeur-actuaire de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich. La Délégation des finances se félicite des études préconisées qui démontreront notamment si les déficits présentés par les deux caisses résistent vraiment à un examen critique. Elle suivra attentivement ces problèmes complexes et tiendra les Commissions des finances au courant de ses constatations.

Dans le cadre de notre surveillance financière permanente, nous avons dû nous occuper des charges financières grevant la Confédération en matière de couverture actuarielle, sur la base de cas concrets de nomination. Faisant suite à une demande de la Délégation des finances, le Conseil fédéral a, depuis quelques années, pris des mesures pour que les propositions de nomination indiquent également les frais actuariels de rachat d'années d'assurance causés à la Confédération. De la sorte, le Conseil fédéral peut être assuré de prendre ses décisions en connaissant toutes les conséquences financières en résultant. Cette nouvelle disposition fonctionne bien et permet à la Délégation des finances, qui reçoit comme on le sait l'ensemble des arrêtés du Conseil fédéral, d'intervenir le cas échéant.

Au cours de l'exercice, nous avons dû contester dans deux cas les dispositions prises pour le rachat d'années d'assurance de la CFA, respectivement

de la CPS; en effet les prestations auxquelles s'engageait la Confédération ne se justifiaient pas dans une mesure aussi étendue. En outre on pouvait se demander s'il y avait égalité de traitement. Dans l'un des cas, il s'agissait d'une nomination au Département militaire fédéral, dans l'autre, aux CFF. La Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de veiller à ce que l'on fasse preuve, dans tous les domaines de la Confédération, de la retenue la plus grande en ce qui concerne les frais de rachat et que de telles décisions relèvent dans tous les cas de sa compétence.

3 Présentation des comptes

31 Modernisation du compte d'Etat de la Confédération (nouveau modèle comptable)

Depuis des années la Délégation des finances suit attentivement les efforts visant à harmoniser les systèmes comptables des collectivités publiques. Elle a récemment été informée de manière circonstanciée sur le nouveau modèle comptable de la Confédération, approuvé par le Conseil fédéral au début de cette année.

- Situation initiale

La conception actuelle du compte, qui remonte pour l'essentiel aux années suivant immédiatement la deuxième guerre mondiale, a dans l'ensemble donné satisfaction. Toutefois, par suite de l'extension considérable du volume des finances fédérales, des changements importants survenus dans la structure des dépenses ainsi que de l'interdépendance croissante entre le budget de la Confédération et ceux des cantons, le besoin s'est fait sentir depuis quelque temps d'uniformiser (et d'harmoniser) le modèle comptable des collectivités publiques. En 1970 déjà, la Conférence des chefs des départements cantonaux des finances a chargé un groupe de travail d'élaborer des propositions en vue d'une harmonisation des systèmes comptables. Mais on s'est rapidement aperçu qu'un système répondant à tous les critères imaginables n'est guère réalisable, et qu'il faut rechercher dès lors une adaptation moins dans l'élaboration du compte que dans la structure de ses parties, les structures de dépenses et l'ampleur des budgets étant fort divergentes. On doit cependant au groupe de travail institué par la conférence susmentionnée d'avoir créé les bases valables pour une modernisation des comptes publics. Ces travaux permettront au moins aux cantons et aux communes d'harmoniser leurs comptes dans une large mesure.

- Le nouveau modèle comptable de la Confédération

Tant du point de vue de la gestion budgétaire et du contrôle des finances que pour l'appréciation des opérations financières sous l'angle de la politique économique, la récapitulation de l'ensemble des dépenses et des recettes sous la forme du compte financier continue de jouer un rôle primordial pour la Confédération. Cette manière de procéder, qui est maintenue dans le nouveau modèle, démontre essentiellement l'aspect du

financement et permet de connaître du même coup la capacité d'auto-financement.

Par souci de simplification et pour améliorer la compréhension, le compte des variations de la fortune, tenu jusqu'ici séparément, sera dorénavant intégré dans le compte général et ainsi supprimé.

Conçue de la sorte, la structure du compte comprend

- le compte financier avec les dépenses et recettes totales, qui indiquent le résultat de financement
- le compte général (compte de résultat) avec l'augmentation ou la diminution globales des valeurs patrimoniales, d'où l'on obtient le degré de couverture
- le compte capital avec le bilan de clôture de l'exercice.

Des innovations sont en outre introduites dans le bilan et le plan des comptes. Notons comme modification principale de ce dernier la nette séparation faite entre les opérations financières d'investissement et celles de consommation, sur le plan des dépenses comme des recettes.

- *Différences essentielles entre les nouveaux modèles comptables de la Confédération et des cantons*

Bien que la présentation du compte de la Confédération se rapproche considérablement de celle des comptes des cantons en ce qui concerne le plan comptable, la structure du bilan ainsi que la classification statistique des dépenses par groupes de tâches, il restera quelques différences notables. Ainsi, le modèle des cantons, qui prévoit un compte courant et un compte des investissements, implique que

- les comptes partiels contiennent aussi bien les opérations de caisse que les opérations purement comptables
- les dépenses d'investissement (y compris les contributions aux investissements de tiers) soient capitalisées.

Le système de la Confédération, par contre, distingue clairement entre opérations de caisse et opérations comptables. Dans le compte général, les contributions aux investissements de tiers ne sont en outre pas capitalisées, car la Confédération n'a ni le pouvoir de disposer de ces investissements ni le droit de les utiliser. Un compte d'investissement séparé, sans que les dépenses d'investissement ainsi que les contributions aux investissements et leur amortissement ne soient activés, ne saurait se justifier. De plus, pour permettre une comparaison des chiffres, les taux d'amortissement devraient être également harmonisés.

Lors d'une première appréciation, la Délégation des finances a jugé favorablement le nouveau modèle décrit ci-dessus. Quant à savoir lequel est le «meilleur», de celui des cantons ou de celui de la Confédération, cela dépend largement du point de vue que l'on adopte. Ce qui paraît toutefois beaucoup plus important, c'est que la réforme introduite rende le budget et le compte d'Etat de la Confédération plus compréhensibles pour le citoyen et le politicien et que d'un autre côté elle permette une comparaison bien meilleure avec les comptes des cantons.

A cet égard, la Délégation des finances a prié le Département fédéral des finances, lorsqu'il présente les données du compte financier, d'insister également sur les résultats du compte général qui sont, depuis plusieurs années, considérablement plus défavorables que ceux du compte financier.

Le modèle comptable gardera probablement sa validité durant des décennies. C'est pourquoi les Commissions des finances auront l'occasion de faire leurs observations à son sujet lors d'une séance spéciale.

32 Comptabilisation des recettes de la Confédération

A la suite de remarques faites par le CDF lors de ses révisions, concernant l'amortissement d'avoirs fiscaux non recouvrables de la Confédération, la Délégation des finances s'est occupée à plusieurs reprises du problème de la comptabilisation des recettes.

Le problème réside en ce que la Confédération a des créances d'impôts et d'intérêts sur les prêts, qui constituent certes un élément de sa fortune, mais dont on n'est pas certain que les paiements correspondants seront réellement effectués. Il y a toutefois lieu de comptabiliser et les créances et les paiements, de façon que l'on connaisse en tout temps l'état des recettes et des avoirs de la Confédération. Pour assurer une comptabilisation des recettes tenant compte des opérations financières et conforme à la loi sur les finances de la Confédération, on applique autant que possible le *principe de trésorerie* pour leur enregistrement dans le compte financier. On constate que jusqu'ici, l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt anticipé ainsi que les droits de timbre et de douane (sans les amendes) ont été comptabilisés uniquement selon le principe des créances.

Un groupe de travail composé de représentants de l'Administration fédérale des finances, de l'Administration fédérale des contributions ainsi que du CDF a reçu mandat d'étudier ce problème. Il a fait des propositions sur la base desquelles on a décidé d'apporter à la procédure de comptabilisation des modifications qui ont déjà été partiellement introduites dans le compte d'Etat pour 1982. La Délégation des finances estime que celles-là constituent véritablement une amélioration mais qu'elles ne donnent pas encore entière satisfaction. Ce qui, en particulier, reste aussi discutable que par le passé, c'est que, selon la pratique actuelle, les rentrées de l'impôt anticipé se répercutent intégralement dans le compte d'Etat, bien que l'on sache par expérience qu'environ quatre cinquièmes de celles-ci doivent être remboursés. Y figurent ainsi comme recettes, des fonds dont une fraction seulement revient finalement à la Confédération. C'est pourquoi il convient de poursuivre les efforts en vue d'éliminer cette lacune.

4 Subventions fédérales

41 Subventions d'investissement selon la loi sur l'aide aux universités (LAU)

Nous avons fait état dans nos trois derniers rapports d'activité, des multi-

ples difficultés relatives au contrôle des décomptes dans un domaine de subventionnement important pour la Confédération et les cantons universitaires. L'évolution de la situation au cours de l'exercice nous permet de porter un jugement plus confiant, en particulier pour les raisons suivantes:

- On a pu élaborer, avec le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI), un calendrier en vue de combler les retards dans les décomptes.
- Les directives concernant l'interprétation et l'application de la LAU dans le domaine des subventions d'investissement, entrées en vigueur le 1^{er} mai 1982, permettent de traiter rapidement les nouvelles demandes.
- Le groupe de travail créé en avril 1982 par le chef du DFI, composé de spécialistes de divers offices fédéraux intéressés, a pu réduire une part considérable des objets de révision en suspens.
- Un «Groupe de directeurs», agissant comme autorité supérieure, tranche les affaires délicates ayant une importance fondamentale.
- A compter du 1^{er} août 1982, la direction de l'Office fédéral de l'éducation et de la science a été renforcée. En outre, la structure de cet office est à l'étude, en collaboration avec l'Office fédéral de l'organisation. Il est avant tout question de créer un service central des finances et des subventions.

Malgré cette évolution, dans l'ensemble positive, on ne doit pas perdre de vue que les montants des décomptes donnant droit à une subvention font, en divers cas, l'objet d'importantes divergences d'opinion entre les instances cantonales et les organes de la Confédération, ce qui n'est pas surprenant, vu le caractère complexe et multiple de ces questions de subventionnement.

Le subventionnement des cliniques universitaires constitue un domaine particulièrement délicat. L'application du principe des frais supplémentaires (seuls sont subventionnés les frais supplémentaires entraînés par l'enseignement et la recherche) exige de considérables travaux pour clarifier les faits. En outre les demandes et les décrets de subventionnement parfois rudimentaires ainsi que les décomptes incomplets de frais donnant droit à une subvention occasionnent de nombreuses démarches supplémentaires. C'est ainsi que certains retards remontent à plusieurs années. Mais ceux-ci ont également une autre cause. En effet les cantons ont laissé traîner ces affaires en raison de goulets d'étranglement dans le domaine du personnel. C'est pourquoi en dépit des efforts accomplis du côté de la Confédération, il faudra encore quelques mois pour combler entièrement les retards.

La Délégation des finances continuera à vouer au domaine des subventions d'investissement selon la LAU l'attention qu'il mérite. Pour le surplus, nous partageons fondamentalement l'avis exprimé par le Conseil fédéral dans sa réponse écrite à une interpellation à ce sujet, avis selon lequel sa responsabilité d'engager rationnellement et économiquement les fonds publics, par ailleurs très limités actuellement, le contraint à faire des contrôles minutieux. De la sorte, la collaboration excellente et fructueuse qui préside aux relations entre la Confédération et les cantons n'est pas mise en question.

A chacune de ses séances, la Délégation des finances voit des documents concernant le domaine de l'agriculture (Rapports de révision et d'inspection du CDF, arrêtés du Conseil fédéral, etc.). Elle doit donc constamment faire face aux problèmes variés que pose notre politique agricole. La tâche est difficile pour celui qui est chargé de garantir un emploi efficace et ménager de l'argent des contribuables, dans ce domaine qui grève la caisse fédérale d'une façon particulièrement lourde. La variété, le coût administratif et parfois également, la complexité du système de subventionnement, font qu'il est toujours plus difficile de vérifier si les diverses formes d'aide fédérale sont adéquates et efficaces.

C'est le Parlement qui définit l'orientation de la politique agricole. Il en résulte que, dans le cadre de son mandat, la Délégation des finances doit toujours intervenir lorsqu'elle constate une évolution dans les dépenses en faveur de l'agriculture qui contrevient aux principes supérieurs de la politique financière. Il convient de mentionner ici deux exemples de cette nature.

- Le 1^{er} juillet 1982, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles et a augmenté, par ce moyen, les contributions à la surface pour les terrains en pente et en forte pente. Dans son rapport au Conseil fédéral, le département proposant prenait pour motif notamment que l'on ne comprendrait pas que la somme globale votée par le Parlement pour des améliorations directes du revenu agricole dans les régions de montagne ne fût pas entièrement utilisée. Nous avons signalé au Conseil fédéral qu'une telle conception était en contradiction flagrante avec le principe qu'ont toujours rappelé la Délégation des finances et les Commissions des finances, à savoir: il n'est permis d'utiliser les crédits votés qu'en cas d'absolue nécessité. Si l'on ne parvient pas à obliger l'administration à respecter ce principe, tous les efforts entrepris pour assainir les finances resteront stériles. La Délégation des finances a par ailleurs contesté que l'on augmente de façon générale les contributions à la surface alors qu'une simple adaptation des contributions pour les terrains en forte pente aurait suffi.
- Lors d'une révision de l'ordonnance sur l'aide à l'investissement en faveur des exploitations paysannes de montagne, le Conseil fédéral a ensuite pris des dispositions contraires aux objectifs qu'ils avaient désignés lui-même dans un projet de loi sur les subventions. Nous estimons de surcroît qu'il est problématique d'étendre les dépenses de la Confédération par voie d'ordonnance.

Au début de cette année, nous avons eu un entretien avec la direction de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) sur une série de problèmes qui réapparaissent sans cesse dans le cadre de notre activité de surveillance. La discussion a porté principalement sur la nécessité d'exécuter les mesures décidées par le Parlement, si possible, sans frais administratifs disproportionnés. Il faut que la suppression des subventions de peu d'importance

reste une tâche permanente de l'OFAG, qui devrait intervenir en particulier chaque fois qu'il s'agit d'instituer des nouvelles dispositions générales pour améliorer le revenu agricole. A cet égard il pourrait être avantageux de répéter l'opération particulière qu'avait menée avec succès la Commission des finances du Conseil national il y a quelques années au siège de l'OFAG. En effet, durant trois jours elle avait passé au peigne fin dans un esprit critique l'ensemble des rubriques de dépenses et elle avait pu supprimer plusieurs contributions qui ne résistaient pas à une analyse coût-utilité. La Délégation des finances estime que l'on devrait pouvoir faire des économies dans le domaine administratif également en uniformisant les critères d'appréciation, en réduisant le nombre des zones et en regroupant certaines contributions.

La Délégation des finances s'associe, bien entendu, pleinement aux efforts déployés par le Parlement pour améliorer les conditions de revenu dans l'agriculture qui constitue dans notre pays, pour des raisons variées une branche d'activité particulièrement importante. Elle estime cependant que l'édifice mis en place et sans cesse amélioré à cet effet touche actuellement à un degré de perfection qui n'est plus guère compatible avec l'exigence d'une administration rationnelle.

IV. Octroi de crédits urgents

La loi sur les finances de la Confédération autorise le Conseil fédéral à décider en cas d'urgence une dépense avant l'ouverture du crédit supplémentaire par l'Assemblée fédérale, lorsque le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas. Il doit alors requérir, si possible au préalable, l'assentiment de la Délégation des finances. La même loi prévoit une disposition analogue pour les crédits d'engagements. Des affaires de ce genre nous sont soumises à chaque séance. Nous vous renvoyons à cet égard aux données figurant au chapitre I.

– Crédits de paiements (Crédits supplémentaires provisoires)

Se fondant sur des cas concrets, la Délégation des finances a eu l'impression au cours du second semestre de 1982 que le Conseil fédéral s'apprêtait à assouplir la pratique stricte qu'il avait suivie auparavant en matière d'octroi de crédits supplémentaires, étant donné l'évolution plus favorable qui se profilait en matière de recettes. La Délégation des finances s'est opposée au changement de pratique envisagé qui aurait indubitablement compromis la volonté d'économiser de l'administration et qui serait revenu à empoisonner les efforts d'économies accomplis jusqu'ici. Nous avons demandé au Conseil fédéral de s'en tenir à la pratique restrictive en usage, celle-ci contribuant efficacement à résoudre les difficiles problèmes financiers de la Confédération. Nous avons rejeté diverses demandes considérables de crédits supplémentaires provisoires ordinaires, car il nous importait que celles-là fassent l'objet d'un examen détaillé par les sections compétentes des deux Commissions des finances, dans le cadre des délibérations sur le deuxième supplément au budget.

- Crédits d'engagements

C'est principalement lors de la réalisation de projets compliqués d'acquisitions ou de constructions qu'il est souvent indispensable d'autoriser le Conseil fédéral ou l'administration à prendre des engagements avant que le projet de crédit y relatif puisse être traité par le Parlement. La Délégation des finances peut certifier qu'en cette matière le Conseil fédéral s'est conformé à l'invitation qu'elle lui avait faite de limiter de telles demandes aux cas rigoureusement contraignants.

V. Dépenses de personnel

Les problèmes touchant le traitement et le statut des fonctionnaires occupent passablement la Délégation des finances lors de chaque séance. En résumé, on peut en rapporter ce qui suit:

1 Mesures concernant le personnel des régies

La Délégation des finances a dû sévèrement critiquer auprès du Conseil fédéral le manque de coordination dans les mesures prises concernant le personnel des CFF. En effet ceux-ci n'ont pas demandé les autorisations nécessaires par le truchement du Département fédéral des finances, ni consulté le groupe de travail compétent pour la coordination des questions de classification et travaillant sous la direction de l'OFP, avant d'améliorer le classement d'une catégorie professionnelle qui était auparavant au même niveau que celle des fonctionnaires de distribution de l'Entreprise des PTT. Cette dernière, qui n'avait pas été consultée par les CFF, a ensuite déposé une demande analogue au Conseil fédéral, qui a dû l'accepter.

La Délégation des finances a requis le Conseil fédéral de veiller à ce que de tels procédés ne se répètent pas. Celui-ci a, depuis lors, pris les mesures nécessaires.

2 Fonctionnaires supérieurs

21 Suppléments de traitement, création de nouveaux postes hors classe

Au cours de l'exercice, en application de l'arrangement conclu avec le Conseil fédéral, la Délégation des finances a été de nouveau appelée à se prononcer sur diverses demandes de reclassement de fonctionnaires supérieurs et d'octroi de suppléments de traitement selon l'article 36, 1^{er} alinéa, de la loi sur le statut des fonctionnaires. La pratique rigoureuse que nous suivons en cette matière comme par le passé, nous a conduit, dans plusieurs cas, à refuser la demande ou à modifier la proposition du Conseil fédéral. Sachant qu'une série d'autres demandes de supplément ou de reclassement sont en suspens auprès de divers départements, la Délégation des finances a communiqué récemment au Conseil fédéral qu'elle n'exami-

nerait d'autres demandes qu'au moment où il aurait lui-même traité tous les cas en suspens, afin d'éviter tout effet préjudiciel. La Délégation des finances part de l'idée qu'il ne s'agit pas d'aboutir à une révision de la classification actuelle mais simplement d'y apporter quelques corrections indispensables.

A ce propos, la Délégation des finances s'est fait informer par la Commission de coordination pour le classement des fonctions supérieures sur les critères de classification des fonctions rangées dans le degré hors classe. La Délégation des finances reconnaît que la commission s'efforce de fonder ses décisions sur des principes et des critères forgés par de nombreuses années de pratique. Toutefois, après avoir procédé à un examen critique de cas qui nous étaient soumis et étant donné que le nombre des fonctions rangées hors classe est en constante augmentation, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il était indispensable que cet organe de coordination se montre plus rigoureux dans ses appréciations.

22 Durée d'affectation aux postes-clefs

A diverses occasions, la Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à élaborer une planification adéquate pour l'occupation de postes importants, dans les secteurs tant militaires que civils de l'administration, de façon à pouvoir éviter un changement de titulaire après deux à trois ans déjà. Les postes-clefs devraient être occupés par le même titulaire pendant une période assez longue, afin que soit assurée la pérennité dans la conduite des affaires. C'est le transfert de fonctionnaires haut-placés du Département fédéral des affaires étrangères, après une période relativement brève d'activité dans le poste où ils étaient affectés, qui a amené la Délégation des finances à rappeler fermement au Conseil fédéral les attentes exprimées ci-dessus.

3 Classification des greffiers et secrétaires de tribunal

Lors d'un entretien à caractère général avec le Tribunal fédéral des assurances, il a également été question de la classification des greffiers et des secrétaires de tribunal. A l'époque, lorsqu'on avait classé ces fonctions, on était parti de l'idée que de tels postes ne pouvaient être occupés que par des personnes très qualifiées, bénéficiant d'une pratique professionnelle variée de plusieurs années. L'expérience a cependant démontré qu'il n'est plus guère possible de recruter des personnes répondant à de telles exigences. En effet il est fréquent que les candidats manquent de l'expérience requise, ce dont il conviendrait de tenir compte pour fixer le salaire initial. Après avoir élucidé la question auprès de l'OFP, la Délégation des finances a indiqué aux Tribunaux fédéraux des moyens d'adapter la classification et le salaire initial des greffiers et des secrétaires de tribunal aux conditions actuelles. Les propositions qu'elle a faites sont fondées sur la pratique suivie au sein de l'administration fédérale.

4 Retraite anticipée du personnel de sécurité aérienne de l'Office des aérodromes militaires (OFAEM)

S'inspirant de la réglementation applicable aux pilotes militaires de carrière de l'Escadre de surveillance, aux pilotes d'usine et aux pilotes d'essai, la Délégation des finances a accepté une requête de mise à la retraite du personnel de la sécurité aérienne de l'OFAEM à 62 ans révolus. Renseignements pris auprès du Conseil fédéral, cette décision n'entraînera pas de demande analogue. Il fallait en effet prendre en considération notamment le fait que les collaborateurs de la sécurité aérienne civile (Radio suisse SA) peuvent déjà faire valoir leur droit à la retraite lorsqu'ils atteignent l'âge de 58 ans.

5 Auxiliaires payés sur des crédits spécifiques

Dans le rapport d'activité pour 1981, nous avons donné des informations détaillées sur l'assainissement des effectifs réalisé dans le domaine des «pseudo-auxiliaires» (transfert de 765 auxiliaires à l'état). La Délégation des finances a simultanément assuré les Commissions des finances qu'elle examinerait également avec soin dans une phase ultérieure les postes d'auxiliaires financés par des *crédits spécifiques* (effectif actuel 2414). Se fondant sur un rapport du Département fédéral des finances, l'année dernière, le Conseil fédéral a décidé de faire examiner s'il se justifiait de transférer également à l'état une catégorie touchant 200 des 2414 auxiliaires. Il a donné mandat au Département fédéral des finances d'élucider la question et, le cas échéant, de lui soumettre des propositions à l'attention de la Délégation des finances. Cet examen n'a pas pu être terminé par l'OFP, comme prévu, pour la présentation du compte d'Etat pour 1982. La Délégation des finances analysera ces propositions avec tout le soin voulu, aussitôt qu'elle lui parviendront. Afin de garantir à l'avenir une situation claire dans le domaine des auxiliaires, la Délégation des finances a pris des dispositions pour que les Commissions des finances soient documentées d'une façon détaillée sur toutes les catégories d'auxiliaires en même temps que sur le budget et le compte d'Etat. Elle a en outre demandé que les auxiliaires payés sur des crédits spécifiques ne soient engagés à l'avenir qu'avec l'assentiment du Département fédéral des finances et que des directives réglementent leurs engagements. Il appartiendra par ailleurs à l'OFP de tenir un contrôle des effectifs.

La Délégation des finances reconnaît que, dans de nombreux cas, le paiement d'auxiliaires sur des crédits spécifiques est judicieux et approprié et qu'il s'agit souvent de la solution la plus avantageuse pour la Confédération. Cela présuppose toutefois que le Parlement reçoive à ce sujet une information claire et franche, pour que l'on évite de faire planer le soupçon de vouloir éluder le blocage des effectifs du personnel. La documentation spéciale remise aux Commissions des finances permet de remplir cette condition.

VI. Autres affaires

Nous vous informons ci-après, parfois quelque peu brièvement, sur une série d'autres affaires dont nous avons eu à connaître au cours de l'exercice.

1 Contrôle des crédits d'engagements

Le CDF a intensifié ses examens des contrôles auxquels sont astreints les offices de la Confédération en matière de crédits d'engagements et par conséquent, de la situation concernant la mise à contribution et le solde desdits crédits. A cet égard, il est apparu une fois de plus que l'on n'a pas voué partout l'attention requise aux contrôles de ces crédits d'engagements. Il en résulte forcément une gestion incertaine des crédits et de surcroît, une présentation inexacte de l'état des crédits d'engagements dans le compte d'Etat de la Confédération. Les services chargés de ces contrôles ont été rendus attentifs à leur devoir.

2 Réduction linéaire des subventions

Durant la première année où les autorités de subventionnement ont appliqué l'arrêté fédéral réduisant certaines prestations de la Confédération, on a encore constaté qu'il régnait des incertitudes quant à la juste application du droit. C'est pourquoi au cours de l'exercice, le CDF a de nouveau surveillé attentivement les réductions linéaires des subventions et a remarqué, à cet égard que l'administration avait rempli correctement ses obligations. Mais il est apparu, comme nous l'exposerons ci-après, que les mécanismes financiers de la Confédération, de conception très différente, réduisent fortement la marge de conduite lorsqu'il s'agit de prendre des mesures globales.

- S'agissant des contributions allouées pour la couverture des déficits, principalement dans le domaine des mesures visant à mettre en valeur les produits agricoles (compte laitier, récolte de colza et de tabac), l'influence de l'administration est limitée. En effet ce sont les résultats des récoltes qui déterminent les montants des pertes.

On ne peut dès lors réaliser des économies qu'en augmentant les prix à la consommation ou les prix de prise en charge, tout en ayant soin cependant de prendre en considération les conditions du marché.

- La réduction linéaire des subventions aux chemins de fer privés entraîne une augmentation en conséquence des contributions de la Confédération aux déficits d'exploitation. C'est ainsi que l'on perd 40 pour cent des économies réalisées, lors de l'indemnisation pour les prestations en faveur de l'économie générale.

- On a renoncé à la réduction des contributions individuelles dans le secteur de l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements pour les raisons suivantes: sur le plan formel, la Confédération prend tout au long de l'année des engagements fermes pour des aides

en matière d'équipements et pour accorder des abaissements de base et des abaissements supplémentaires; sur le plan matériel, si l'on réduisait les abaissements de base, les logements seraient loués à des personnes ayant une capacité financière plus grande.

- En accord avec l'Administration fédérale des finances, l'Office fédéral des affaires culturelles ne réduit que les subventions allouées aux écoles suisses à l'étranger pour de nouvelles constructions, pour des transformations et des extensions de bâtiment. Afin de ne pas détériorer encore la situation déjà précaire de ces écoles - ce qui les conduirait inévitablement à demander des subsides extraordinaires - les subventions d'exploitation leur sont alloués comme jusqu'ici.

3 Organisations semi-étatiques

Comme on le sait, il incombe à l'OFP de coordonner les questions relatives au droit et à la politique du personnel des organisations semi-étatiques. Les mesures ordonnées en 1974 par le Conseil fédéral, à la demande de la Délégation des finances, en vue d'une coordination renforcée dans ce domaine, ont donné de bons résultats, comme on peut le constater aujourd'hui. Il sera toutefois indispensable que les organes parlementaires de surveillance financière continuent à suivre attentivement l'évolution de ces organisations dites semi-étatiques. Etant donné l'importance des engagements financiers de la Confédération (contributions d'un milliard de francs environ), il faudra que les sections des Commissions des finances poursuivent l'examen systématique et approfondi d'organisations choisies qu'elles ont entrepris depuis années, lors des délibérations sur le budget et le compte d'Etat.

La Délégation des finances a été amenée à critiquer le relèvement des indemnités en faveur des autorités de la Banque nationale suisse (BNS). Après avoir obtenu l'assentiment du Conseil fédéral, le Conseil de banque a relevé parfois fortement les indemnités des autorités de la banque, avec effet au 1^{er} juillet 1982. Alors que l'indice des prix à la consommation n'est monté que de 19 pour cent depuis la dernière adaptation de ce genre, les différents taux ont été augmentés de 25 à 100 pour cent. Il convient d'ajouter que les indemnités atteignaient auparavant déjà de respectables niveaux. La Délégation des finances ne saurait manifester de la compréhension pour de telles mesures qui cadrent mal avec les appels de la BNS à la modération pour contribuer à lutter contre le renchérissement. Elle déplore donc que le Conseil fédéral ait donné son assentiment à ces augmentations de taux. Elle attend qu'à l'avenir il rejette ce genre de mesures. Elle sait par expérience que de telles augmentations ne restent pas sans conséquence pour d'autres institutions.

4 Restructuration du réseau consulaire

La gestion administrative des consulats suisses à l'étranger fait périodiquement l'objet d'une révision sur place par des inspecteurs du Département

fédéral des affaires étrangères (DFAE) ou du CDF. La Délégation des finances reçoit régulièrement, pour son information, les rapports de révision correspondants. Se fondant sur leurs révisions à l'étranger, les inspecteurs du CDF ont, à diverses reprises, posé le problème de la suppression de certaines représentations. Il va de soi que la Délégation des finances se saisit de ce genre de constatations et examine s'il y a lieu d'y donner suite.

Nous avons déjà signalé dans des rapports précédents qu'il était nécessaire et possible de réduire le réseau des représentations en Europe. Cela s'avère nécessaire principalement parce que le DFAE se trouve constamment confronté à la tâche d'ouvrir de nouvelles représentations consulaires afin de promouvoir les exportations suisses ou pour d'autres motifs (déplacement de capitales de pays), alors que ses effectifs du personnel restent les mêmes. On peut citer comme exemples les plus récents de ce genre les cas de Houston, Djeddah et Atlanta.

La Délégation des finances ne méconnaît pas que, pour décider de la suppression ou du maintien d'une représentation, il faut non seulement prendre en considération les données touchant uniquement à la gestion mais encore apprécier avec autant de soin les aspects politiques, économiques et culturels. D'un autre côté il incombe à la Délégation des finances de réclamer des économies partout où cela semble possible. Elle peut, à cet égard, tenir compte de ce que nos pays voisins ont également été contraints, pour des motifs d'économies, de fermer certaines représentations consulaires.

Déférant à notre vœu, au cours de l'exercice, le DFAE a, en collaboration avec l'Office fédéral des affaires économiques extérieures et avec les missions intéressées, procédé à un examen approfondi de la situation de nos représentations dans nos pays voisins. En février de cette année, le chef du DFAE nous a fait savoir que cet examen a permis, vu les mesures d'économies rigoureuses de la Confédération, de conclure à la suppression de plusieurs représentations occupées par un consul de carrière ou à leur transformation en consulats honoraires (sans arrondissement consulaire). Cela permettra de libérer des unités de personnel dont on a un besoin urgent pour d'autres tâches.

La Délégation des finances a pris acte avec satisfaction de ces décisions qui constituent un pas dans la bonne direction. Elle estime cependant qu'il ne faut pas considérer cette opération comme terminée. En effet, adapter la structure de nos représentations à l'étranger en fonction des nécessités constitue une tâche permanente. Nous avons exposé concrètement au DFAE nos vues sur d'autres possibilités d'économie existant dans les pays proches du nôtre. La Délégation des finances a demandé à recevoir dans deux ans un autre rapport sur la situation.

5 Ecoles polytechniques fédérales (EPF)

51 Comptabilisation des produits des mandats de recherche et de tiers

La pratique actuelle n'est pas satisfaisante sur le plan du droit des finances, car elle contrevient au principe du produit brut. C'est pourquoi, la Délégation des finances l'ayant demandé, on élabore actuellement une réglementation qui sera plus conforme à la loi et qui tiendra compte des besoins particuliers des hautes écoles.

52 Adaptation des finances et taxes de cours

Comme les taux des finances et taxes de cours n'ont plus été adaptés depuis 1962, la Délégation des finances a prié les sections compétentes des Commissions des finances de se pencher sur la question, ce qu'elles ont fait lors des délibérations sur le budget pour 1983. Le Conseil des écoles polytechniques fédérales, aussi bien que la Conférence universitaire suisse s'occupent maintenant de cette question. La Délégation des finances suivra cette affaire.

6 Limites de frais pour les réceptions de l'administration

Au cours de l'exercice, le Conseil fédéral a relevé les taux, échelonnés selon divers critères, des indemnités allouées pour des réceptions faites par l'administration. La Délégation des finances a estimé que cette adaptation était trop généreuse. A sa demande, le Conseil fédéral est revenu sur sa décision et a choisi une solution plus mesurée. Mais il est plus important encore de faire preuve en général de retenue dans la mise sur pied de telles manifestations et dans la fixation du nombre des participants. Le CDF a reçu mandat de veiller à ce que dans ce domaine également, l'esprit d'économie ne tombe pas dans l'oubli.

7 Indemnités pour membres de commissions extraparlimentaires

Alors que la Délégation des finances a dû, comme on l'expose dans un autre passage du présent rapport, à diverses reprises contester une adaptation par trop généreuse des indemnités, on octroie parfois à des membres de commissions extraparlimentaires des montants qui actuellement encore ne couvrent même pas leurs frais effectifs. Le chef du Département fédéral des finances a promis de faire examiner ce problème et de garantir aux experts qualifiés une indemnisation équitable. Si l'on veille simultanément à engager moins de groupes d'experts tout en réduisant leurs effectifs, il sera globalement possible de réaliser des économies, même en versant aux experts des indemnités couvrant leurs frais.

8 Culture du tabac indigène

La Délégation des finances s'est adressée au chef du Département fédéral des finances pour lui demander de traiter aussi rapidement que possible le postulat déposé par les Commissions des finances et qui a pour objet de décharger la Confédération des contributions qu'elle verse à la culture du tabac. Elle a en outre demandé, comme mesures à prendre immédiatement, que des dispositions soient mises en place pour empêcher la construction de nouveaux hangars à tabac et pour garantir que la surface de culture ne soit pas étendue au-delà de ce qu'elle était en 1982.

VII. Entreprise des PTT

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a pris connaissance de quelque 100 rapports de révision et d'inspection de l'Inspectorat des finances des PTT (IFP). Cet organe de surveillance financière est subordonné au CDF sur le plan technique et adjoint à la Division des finances des PTT sur le plan de l'organisation. Chaque année, il résume ses constatations dans son propre rapport d'activité qui est adressé également aux sections compétentes des Commissions des finances. C'est pourquoi nous pouvons nous limiter à faire un petit nombre de remarques.

- Effectifs du personnel

Lors des délibérations sur le budget des PTT ou sur ses suppléments, la Délégation des finances et les Commissions des finances ont de nouveau eu l'occasion de s'entretenir en particulier sur le problème de la fixation des effectifs du personnel. Sous la pression des événements, il a fallu, également au cours de l'exercice, autoriser de considérables relèvements d'effectif qui n'étaient pas fondés dans leur totalité par l'évolution du trafic. Il a résulté de l'analyse plus approfondie effectuée par la Délégation des finances qu'il est nécessaire à l'Entreprise des PTT de faire des efforts supplémentaires pour stabiliser les effectifs du personnel. Dans l'intervalle, le président de l'Entreprise des PTT a donné des instructions en conséquence. Nous nous félicitons de ce que l'IFP a maintenant introduit l'examen des effectifs du personnel et partant, des frais de personnel, dans tous ses programmes d'inspection pour en faire définitivement partie intégrante.

- Voyages à l'étranger et courses spéciales du Service des voyageurs

Il y a un an, l'IFP a dû contester la politique des prix appliquée aux courses spéciales. Bien que celles-ci aient été effectuées au moyen de véhicules requis à cet effet, la calculation de leurs prix se situait à des coûts marginaux, ce qui ne se justifiait pas en matière de gestion commerciale. Lors d'une inspection récente, la Délégation des finances a pu se convaincre qu'entre-temps on avait supprimé les défauts contestés à juste titre par l'IFP. Les courses spéciales ne sont plus exécutées qu'au

juste titre par l'IFP. Les courses spéciales ne sont plus exécutées qu'au prix couvrant les coûts et l'on ne se procure plus de véhicules spéciaux à cet effet.

VIII. Remerciements au Conseil fédéral et à l'administration

Le présent rapport d'activité a fait état essentiellement des domaines dans lesquels nos contrôles ont relevé d'une façon ou d'une autre que des améliorations étaient nécessaires. Pour conclure, nous tenons à relever que dans l'ensemble, les moyens financiers confiés à la Confédération ont été employés de façon économe et efficace. Nous remercions le Conseil fédéral et l'administration pour leur gestion budgétaire soignée dans des conditions financières difficiles. Notre reconnaissance s'adresse également au Contrôle fédéral des finances ainsi qu'aux organes de contrôle qui lui sont soumis, pour le travail consciencieux qu'ils ont fourni dans leur importante fonction, au cours de l'exercice.

28293

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 1982 du 28 avril 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.06.1983
Date	
Data	
Seite	438-463
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 713

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.