

**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 1983**

du 26 avril 1984

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 durant la période de mai 1983 à avril 1984.

26 avril 1984

Au nom de la Délégation des finances
des Chambres fédérales:

Le président, E. Belser-Bardill, conseiller aux Etats

Le vice-président, H.-R. Feigenwinter, conseiller national

Vue d'ensemble

La Délégation des finances tient tous les deux mois au minimum, une séance de deux jours. A cela s'ajoutent au moins autant de séances extraordinaires ou de séances de section. Parmi le grand nombre des affaires qui lui parviennent régulièrement, la Délégation des finances ne fait état dans le présent rapport annuel que de celles constituant des points principaux de son activité ou de celles pouvant, pour d'autres motifs, intéresser les Commissions des finances des Chambres fédérales.

Le présent rapport donne des informations sur les points principaux suivants:

- l'examen des contraventions au droit budgétaire,*
- l'examen des dépenses en faveur de l'aide au développement,*
- les difficultés dans l'application de la loi sur l'aide aux universités (subventions fédérales d'équipement),*
- l'insuffisance de transparence de l'aide à l'investissement dans les régions de montagne,*
- l'application aux fonctionnaires supérieurs des dispositions à caractère exceptionnel du droit des traitements.*

Les Commissions des finances doivent prendre acte du présent rapport à l'occasion de leurs délibérations concernant le Compte d'Etat. Le rapport est ensuite publié dans la Feuille fédérale.

Rapport

I. Organisation, séances

1 Composition de la Délégation des finances durant l'exercice

1983: Messieurs Eng (président), Riesen-Fribourg et Weber Leo, conseillers nationaux

Messieurs Belser (vice-président), Arnold et Generali, conseillers aux Etats

1984: Messieurs Belser (président), Arnold et Hefti, conseillers aux Etats, Messieurs Feigenwinter (vice-président), Eggenberg-Thoune et Kohler Raoul, conseillers nationaux.

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 (1984)

- M. Belser CE
- M. Kohler Raoul CN
- M. Kohler Raoul CN
- M. Kohler Raoul CN

Deuxième section

- Département des finances
- Département de l'économie publique

- M. Feigenwinter CN
- M. Hefti CE

Troisième section

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

- M. Arnold CE
- M. Arnold CE
- M. Eggenberg-Thoune CN

2 Séances, affaires traitées

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a tenu six séances ordinaires (de deux jours chacune) et cinq séances extraordinaires. Ces dernières, qui se sont déroulées principalement pendant les sessions des Chambres fédérales, ont été consacrées essentiellement à l'examen de mandes de crédits urgents. En outre l'étude d'affaires compliquées a nécessité quatre séances de section.

Conformément à la loi sur les rapports entre les conseils (art. 50, 7^e al.), la Délégation des finances doit pouvoir disposer régulièrement de tous les arrêtés du Conseil fédéral ayant une portée financière, et de tous les rapports d'inspection et de revision du Contrôle fédéral des finances (CDF) et des services d'inspection autonomes qui sont techniquement subordonnés à ce

dernier (PTT, douanes, Groupement de l'armement, aide au développement, etc.). Ces documents constituent les éléments de base les plus importants pour la surveillance permanente de la gestion des finances fédérales.

Par ailleurs, la Délégation des finances doit traiter les demandes de crédits urgents que lui soumet le Conseil fédéral, en application des dispositions de la loi sur les finances de la Confédération (art. 9 et 26). Enfin, à la suite d'un arrangement passé avec le Conseil fédéral, certaines affaires concernant le traitement des fonctionnaires supérieurs nécessitent l'approbation de la Délégation des finances.

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a reçu les documents suivants:

	Nombres
- arrêtés du Conseil fédéral (à titre informatif)	1087
- rapports d'inspection et de revision du CDF	642
- rapports d'inspection de l'Inspectorat des finances de l'Entreprise des PTT	179
- demandes de crédits conformément aux articles 9 et 26 de la loi sur les finances de la Confédération (octrois de crédits urgents de paiements ou d'engagements)	55
- affaires concernant les traitements	75

II. Remarques générales

L'exercice a été marqué par de nombreuses mutations dans la composition de la Délégation des finances. En effet quatre des six membres, dont les trois représentants de la Commission des finances du Conseil national, ont quitté la Délégation des finances pour être arrivés au terme de leur mandat ou s'être retirés du Parlement. Lorsqu'elles désigneront des membres pour la Délégation des finances, les Commissions des finances devront veiller à ne pas compromettre la continuité de la surveillance financière permanente par des départs simultanés de plusieurs membres.

Ainsi que le prescrit le règlement, le présent rapport d'activité est adressé aux deux Commissions des finances des Chambres fédérales. Partant de l'idée que celles-ci sont au fait des problèmes actuels de nos finances, nous pouvons renoncer à faire un examen de la situation politico-financière en général. La Délégation des finances n'a du reste pas pour tâche première de s'occuper des grandes lignes de la politique financière, qu'il appartient aux Commissions des finances et au Parlement de fixer. Elle doit bien plutôt veiller à ce que les finances de la Confédération soient gérées avec parcimonie et dans le respect de la loi, en particulier des dispositions du droit budgétaire. Nous démontrerons dans un autre chapitre de ce rapport que tel n'a pas toujours été le cas au cours de l'exercice.

A chaque séance, la Délégation des finances doit traiter un grand nombre d'affaires importantes sur le plan financier, les examiner et au besoin prendre position à leur sujet. A cet égard, les arrêtés du Conseil fédéral revêtent une importance particulière. La Délégation des finances doit, aux

termes de la loi, pouvoir disposer régulièrement de ceux qui ont une portée financière. Cette relation directe, voulue par le législateur, entre l'exécutif et l'organe parlementaire de surveillance financière oblige toujours ce dernier à intervenir à temps lorsque se manifeste une évolution des dépenses contrevenant à un engagement des moyens conforme aux principes budgétaires ou aux projets de politique financière du Parlement. La Délégation des finances doit accomplir, au nom du Parlement, une tâche qui, dans d'autres pays, est confiée à une cour des comptes, une institution que les Chambres fédérales ont refusé de créer à plusieurs reprises. C'est ainsi que la Délégation des finances a constamment des contacts avec le Conseil fédéral et cela, dans une mesure bien plus large que ce n'est le cas pour d'autres organes parlementaires. Elle estime être dans l'intérêt réciproque des parties qu'elle puisse avoir tous les entretiens personnels nécessaires avec le chef de département compétent, pour élucider les problèmes apparaissant lors de l'exercice de la surveillance financière courante.

Dans la pratique il n'est pas possible d'établir une séparation claire entre l'examen des questions à caractère financier et celui des affaires relevant de la gestion. Dans le cadre de l'activité de surveillance parlementaire des finances, on rencontre forcément des problèmes touchant à la gestion administrative du Conseil fédéral, qui intéressent dès lors également les Commissions de gestion. Au cours de l'exercice, la collaboration entre la Délégation des finances et les Commissions de gestion, qui se manifeste principalement par les échanges réguliers d'informations a été excellente. Diverses affaires ont été traitées en commun ou à l'occasion d'entretiens avec les Commissions de gestion, par exemple, le contrôle des dépenses en faveur de l'aide au développement, des questions concernant les subventions aux universités et d'autres encore.

Il s'est révélé nécessaire d'instaurer une coordination plus large de la haute surveillance dans le domaine des constructions de la Confédération. Ce domaine en effet intéresse divers organes parlementaires (Commissions des finances, Délégation des finances, Commissions de gestion, Groupe des constructions du Conseil national, Commissions des affaires militaires). Après que des entretiens préliminaires ont eu lieu entre la Délégation des finances et la Commission de gestion du Conseil national, la section des constructions de la Commission des finances du Conseil national s'est chargée d'élaborer une répartition des tâches appropriée, permettant d'éliminer les doubles-emplois et d'accroître l'efficacité de l'engagement parlementaire.

Le plafonnement des effectifs du personnel en vigueur depuis dix ans contraint le Conseil fédéral à engager ses effectifs limités là où l'on en a effectivement besoin. Il doit procéder à des transferts inter- et intradépartementaux et réexaminer la nécessité de certaines tâches. Il doit en outre chercher sans cesse à simplifier les procédures administratives. La Délégation des finances a constaté lors de ses examens que l'administration ne venait pas partout à bout de ces problèmes avec le même succès. L'Office fédéral de l'organisation, l'Office fédéral du personnel et le Contrôle fédéral des finances ont pour tâche commune d'aider par leurs conseils l'admi-

nistration dans ses efforts de rationalisation. Tous trois disposent d'une vaste vue d'ensemble sur l'administration et d'une riche expérience. C'est pourquoi ils sont plus particulièrement appelés à présenter des possibilités d'économies. La Délégation des finances exprime l'espoir que ces trois offices pourront à cet égard, coordonner encore davantage leurs activités.

III. Points principaux de l'activité de surveillance en 1983/1984

1 Examen de contraventions au droit budgétaire

La Délégation des finances est sans cesse confrontée à des affaires où l'on justifie le fait de contrevenir aux dispositions du droit budgétaire, par la nécessité de satisfaire aux exigences également formulées dans la loi sur les finances de la Confédération, quant à un emploi efficace et ménager de fonds. On doit objecter à cette argumentation que les instruments de la technique de crédit permettent et ordonnent l'emploi efficace et ménager des moyens financiers, dans le respect des règles fondamentales du droit budgétaire. En effet, les principes budgétaires inscrits à l'article 3 de la loi sur les finances de la Confédération ne constituent pas uniquement des conditions pour une gestion financière ordonnée, ils doivent encore et surtout assurer un contrôle politique complet de l'activité étatique dans son ensemble. Cette remarque vise en particulier l'application du principe du produit brut, qui exige que les recettes et les dépenses soient présentées séparément et intégralement dans le budget et dans les comptes. Ce principe a été violé à diverses occasions, comme on le verra ci-après.

11 Ecole fédérale de gymnastique et de sport, Macolin

En novembre 1983, la Commission de gestion du Conseil des Etats a demandé à la Délégation des finances d'examiner de plus près, quant à sa conformité au droit budgétaire, un contrat d'échange de terrains conclu entre la Confédération (représentée en l'espèce par l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport de Macolin [EFGS]) d'une part et des personnes privées d'autre part, en vue de la réalisation d'un centre de sports nautiques. Abstraction faite de la question de savoir si et jusqu'à quel point la Confédération peut réaliser, financer ou subventionner des installations de sports nautiques, le déroulement de cette affaire n'était pas sans entraîner quelques interrogations, comme le constatait la Commission de gestion du Conseil des Etats. Les analyses qu'a entreprises par la suite la Délégation des finances, en collaboration avec le Contrôle fédéral des finances (CDF) et l'Administration fédérale des finances (AFF) ont confirmé ces présomptions. La Délégation des finances a conclu que cette affaire souffrait de nombreuses lacunes formelles et matérielles parfois graves. Ainsi, la Délégation des finances estime en particulier que l'on a violé le

principe du produit brut inscrit dans la loi sur les finances de la Confédération et que l'on a passé outre aux compétences du Parlement.

L'exposé ci-après est un bref résumé du déroulement de cette affaire, suivi d'un commentaire détaillé sur les manquements les plus importants qu'il faut contester du point de vue de la surveillance financière du Parlement. La Délégation des finances tient à préciser à cet égard que ses études n'ont pas porté sur la nécessité, l'opportunité et l'implantation de ce centre de sports nautiques.

Ainsi que nous l'a exposé son directeur, l'EFGS, qui a relevé jusqu'à fin 1983 du Département militaire fédéral et qui a été rattachée au Département fédéral de l'intérieur dès 1984, s'effoche depuis des années d'avoir accès à un lac, pour pouvoir enseigner dans les règles de l'art des diverses disciplines des sports nautiques (aviron, canoéisme, surf, plongeon et voile), conformément à son mandat en général. Alors que des négociations antérieures concernant une autre implantation avaient échoué, la possibilité s'est offerte l'année dernière à l'EFGS d'acquérir à Ipsach 20 000 m² de terrain en bordure du lac, en échange d'une parcelle de 16 000 m² environ (en zone à bâtir) appartenant à la Confédération et située à Nidau. En août 1983, le Département militaire fédéral et une société anonyme créée pour réaliser l'affaire ont passé une promesse de contrat d'échange assortie d'un pacte d'emption. Le contrat, approuvé par le chef du Département militaire fédéral, oblige la Confédération et la société anonyme à exécuter l'échange au plus tard à fin 1986. Comme le terrain acquis par la Confédération ne vaut environ qu'un quart de celui qu'elle cède, il a été convenu contractuellement que la société privée accroîtrait en conséquence la valeur du fonds situé au bord du lac en y réalisant des travaux d'infrastructures (port, canal pour canoé, places de parc, espaces verts, etc.).

D'après les initiateurs, le centre de sports nautiques de Ipsach doit être réalisé en deux étapes, à savoir: étape A, équipements; étape B, bâtiments. Les investissements prévus se situent dans un ordre de grandeur de 4 à 5 millions de francs pour l'étape A (concernant le contrat d'échange), cependant que les constructions de l'étape B coûteront 3 à 3,5 millions de francs. On n'a pas encore réglé actuellement la question de savoir si, et le cas échéant dans quelle mesure, la Confédération devra participer aux frais de l'étape B. L'EFGS de Macolin a pour sa part ajouté qu'il y avait des espoirs fondés de penser que les bâtiments seraient construits par des tiers. La Confédération devrait toutefois un jour prendre en charge les frais d'entretien, de surveillance et de contrôle des installations.

Le 4 avril 1984, la Délégation des finances a fait notamment savoir au Conseil fédéral, qu'elle était de l'avis qu'il fallait aussi respecter dans les contrats d'échange le principe du produit brut inscrit dans la loi sur les finances de la Confédération. En effet, chaque échange comprend deux éléments: l'aliénation et l'acquisition. On doit dès lors tenir compte des prescriptions de compétences correspondantes aussi bien pour la prestation que pour la contre-prestation.

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, aux termes des dispositions du

contrat, la valeur du terrain situé au bord du lac sera augmentée par des travaux d'infrastructures jusqu'à ce qu'elle atteigne un montant équivalant au prix de la parcelle cédée par la Confédération. Les parties au contrat englobent ces travaux dans la notion d'équipements. Toutefois, les travaux d'infrastructures, qui comprennent entre autres la réalisation d'un port et qui représentent au total grosso modo le triple du prix du terrain, ne peuvent pas être considérés comme des équipements. Selon la Délégation des finances, il s'agit là bien davantage d'un projet de construction qui aurait dû être soumis aux Chambres fédérales par un message, étant donné que son coût dépasse deux millions de francs (arrêté fédéral du 14 mars 1972 concernant les demandes de crédits destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions, art. 1^{er}). Si la procédure du projet de construction s'était déroulée correctement, il aurait fallu publier la mise au concours de ces grands travaux d'infrastructures conformément aux prescriptions de l'ordonnance sur les soumissions. La suppression du concours, contraire aux prescriptions précitées, pourrait entraîner des inconvénients pour la Confédération.

A ces défauts, d'une extrême gravité, viennent s'en ajouter d'autres, par exemple diverses dispositions contractuelles désavantageant la Confédération et qui protègent unilatéralement la firme privée contre des risques. Le Service des immeubles de l'AFF, qui est désormais compétent pour traiter cette affaire, a été informé en détail, si bien que nous pouvons renoncer à traiter ici plus avant ces questions.

Répondant aux arguments de la Délégation des finances, le Département militaire fédéral a fait valoir que la liberté de décision du Parlement était pleinement gardée puisque le projet du centre de sports nautiques (Etape B) ferait l'objet d'un message. Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, l'EFGS admet que l'étape B (bâtiments) pourrait également être réalisée sans message, des tiers paraissant prêts, de façon réjouissante, à faire des investissements. Il y a donc des divergences de point de vue sur la suite de la procédure. Mais l'on s'accorde clairement à admettre qu'un jour ou l'autre, la Confédération devra supporter les frais d'exploitation du centre.

La Délégation des finances a écrit au Conseil fédéral qu'à son avis le Parlement devrait être immédiatement renseigné sur l'évolution suivie jusqu'ici par cette affaire, par exemple, dans le cadre des délibérations sur le rapport de gestion 1983. Afin de conserver effectivement au Parlement sa liberté de décision pour la suite de la procédure, la Délégation des finances estime par ailleurs qu'il convient de soumettre un message aux Chambres aussitôt que possible.

Pour terminer, la Délégation des finances doit constater avec étonnement que le chapitre «EFGS Macolin» du rapport de gestion du Conseil fédéral ne souffle pas mot de l'ensemble du problème concernant le «centre de sports nautiques de Ipsach». Elle considère qu'il s'agit là d'une regrettable lacune d'information. Le Parlement a le droit d'être renseigné à temps et de façon approfondie sur des plans d'extension de cette importance concernant

un établissement de formation soumis à sa haute surveillance. Il appartiendra aux Commissions de gestion d'apprécier de plus près cet aspect de l'affaire.

12 Conseil des écoles polytechniques fédérales

La Délégation des finances a dû contester les violations du principe du produit brut et d'autres dispositions du droit budgétaire commises par un institut annexe du Conseil des écoles polytechniques fédérales. On y avait par ailleurs éludé des prescriptions concernant le blocage des effectifs du personnel.

La direction du Conseil des écoles polytechniques fédérales a signalé à de nombreuses reprises aux Commissions des finances qu'il serait possible d'améliorer les résultats des comptes des divers secteurs du Conseil des écoles si l'on faisait preuve d'une plus grande souplesse dans l'attribution du personnel. Elle donnait comme argument qu'avec du personnel supplémentaire on pourrait accomplir certaines tâches d'une manière plus rentable. La direction estime en effet que les frais supplémentaires de personnel seraient plus que compensés par l'augmentation des recettes qui en découlerait.

En l'espèce on a outrepassé les limites imposées par le droit budgétaire et le plafonnement des effectifs du personnel en employant du personnel engagé par des entreprises de tiers. En application d'un contrat de collaboration, ce personnel n'a pas été rétribué à charge des crédits pour le personnel de l'institut annexe, mais par les entreprises de tiers elles-mêmes, qui ont été ensuite indemnisées en nature par les produits que leur a fournis l'institut annexe en compensation. De telles compensations constituent une violation du principe du produit brut et ne peuvent être tolérées, sans quoi le contrôle politique deviendrait largement illusoire.

13 Entreprise des PTT

Au cours de l'exercice, le CDF a renseigné la Délégation des finances sur les résultats de l'examen détaillé qu'il a fait des comptes annuels des PTT pour 1982. Il importe de souligner à cet égard que le CDF a constaté que, dans le but d'épuiser un crédit budgétaire, l'Entreprise des PTT a comptabilisé un achat d'huile de chauffage de 15,7 millions de francs qui n'a été exécuté effectivement que l'année suivante. Il est ressorti de l'examen détaillé de cette affaire que l'Entreprise des PTT avait augmenté sa capacité de stockage d'huile de chauffage et inscrit en conséquence des crédits d'achats plus élevés au budget pour 1982. Pour des raisons tenant au prix du marché, elle n'avait toutefois effectué qu'une partie des achats prévus. Afin de ne pas perdre le crédit obtenu, l'Entreprise des PTT a malgré tout grevé son compte financier de la somme précitée. Cette procédure s'écarte des principes de l'établissement exact du bilan et de l'annualité du budget et des comptes. On a pris des mesures pour que les corrections soient faites en conséquence.

2 Aide au développement

21 Généralités

Ainsi que les rapports d'activité précédents l'ont relevé, la Délégation des finances confère une importance particulière à la garantie d'une surveillance financière efficace sur les dépenses d'aide au développement. Au cours de l'exercice, le CDF a encore renforcé les contrôles matériels, après accord avec la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDS). Le Service d'inspection de la DDA, mis en place à la demande de la Délégation des finances a pu élargir encore son activité dans le domaine de l'aide au développement. Il serait souhaitable que ce service puisse bientôt traiter également les domaines de l'aide humanitaire et du corps de secours en cas de catastrophe.

Les décomptes d'un projet d'aide africain relatifs aux fonds versés par la Confédération ont été partiellement négligés et la comptabilité, tenue par des collaborateurs engagés sur place, n'a pas été suffisamment surveillée. Sur intervention du CDF, le Service d'inspection de la DDA a tiré au clair les différences. La situation dans le projet a pu être améliorée par la réorganisation de la comptabilité, ainsi que par l'engagement de personnel local qualifié; il reste toutefois à en mesurer l'efficacité à moyen terme.

A la Division de l'aide humanitaire, diverses insuffisances ont été constatées en ce qui concerne les contrôles des engagements et les clôtures de crédits; elles sont en relation avec les interventions du corps qu'il faut organiser dans des délais souvent très brefs. Une solution a pu être trouvée qui réponde aux exigences spécifiques du problème, sans restreindre la mobilité indispensable du corps. Cependant, elle devra être périodiquement examinée par le CDF quant à son opportunité.

22 Inspection du Contrôle fédéral des finances au Népal

Au cours de l'été 1983, les Commissions parlementaires s'occupant de l'aide au développement ont été renseignées sur les objectifs d'une mission qu'il était prévu de faire à l'étranger. Des représentants du CDF et un expert désigné par la Commission de gestion du Conseil national (CDG-CN) ont reçu mandat d'examiner en commun divers projets d'aide au développement du Népal. La mission, qui devait fournir notamment des renseignements sur l'emploi efficace et approprié des fonds publics destinés à l'aide au développement, a pu être effectuée en automne de l'année passée, conformément au programme.

Le CDF a rendu son rapport à ce sujet; l'expert de la CDG-CN livrera prochainement le sien à la Commission de gestion. Les commissions parlementaires intéressées auront l'occasion en temps utile de prendre connaissance de ces rapports.

Le CDF a informé récemment la Délégation des finances sur les résultats de ce contrôle, qui a porté pour la première fois sur l'ensemble des projets d'une région. Dans leur appréciation de l'évolution financière des projets,

les inspecteurs du CDF sont arrivés à des conclusions partout positives. Les garanties sont réunies pour une utilisation conforme des fonds à disposition, grâce à :

- la délimitation précise des compétences au sein de l'administration centrale de la Confédération, à savoir qu'une proposition est élaborée pour chaque projet particulier et qu'elle est soumise à une procédure interne de corapport,
- l'infrastructure dont bénéficie la DDA, non seulement au plan opérationnel mais aussi du point de vue administratif et de la technique financière,
- l'adaptation aux conditions locales et, partant, l'infrastructure du bureau de coordination à Katmandou auquel incombe, d'une part, la surveillance directe et permanente des projets en cours d'exécution et, d'autre part, la tâche de soumettre à la centrale à Berne de nouvelles propositions,
- les capacités des collaborateurs suisses des projets qui doivent non seulement apporter les connaissances nécessaires dans leur spécialité mais aussi avoir la volonté de s'adapter aux conditions d'un pays en voie de développement et faire preuve surtout de la persévérance et de la patience indispensable pour un déroulement profitable des programmes,
- la volonté d'engagement des partenaires népalais compétents.

Dans l'un ou l'autre cas, les inspecteurs du CDF se sont montrés plus réticents que les dirigeants de la DDA quant aux chances de succès à long terme des projets népalais.

Il est prévu de poursuivre sous cette forme, pendant l'année en cours, l'examen matériel des projets de l'ensemble d'une région.

23 Union internationale pour la protection de l'enfance (UIPE)

Vers le milieu de l'année 1983, de nombreux reproches ont été formulés dans la presse envers l'UIPE et «Enfants du Monde (EdM)» en raison de l'emploi abusif de l'argent provenant des dons et de coûts administratifs exagérés. Etant donné que ces deux organisations d'entraide ont également reçu des fonds de la Confédération, la Délégation des finances s'est saisie de cette affaire. Elle a été renseignée régulièrement sur l'état des enquêtes internes menées par l'administration fédérale et sur les mesures prises par celle-ci.

Au cours de ses contrôles, la DDA a découvert dans plusieurs cas des irrégularités commises par les anciens responsables de l'UIPE/EdM. Sur la base des documents qui lui ont été remis, le Ministère public de la Confédération a conclu que l'affaire relevait du droit pénal; c'est la raison pour laquelle, en mars 1984, il a porté plainte auprès du procureur général du canton de Genève contre les deux organisations. Le Service juridique de l'Administration fédérale des finances a également été chargé de s'occuper

de cette affaire en vue de faire valoir les prétentions de la Confédération en tant que partie civile. Le 12 mars 1984, dans sa réponse à une question ordinaire, le Conseil fédéral a exposé qu'il déciderait les mesures à prendre, après la clôture de l'enquête.

La Délégation des finances suivra l'évolution ultérieure de cette affaire avec attention.

3 Subventions fédérales / Prêts

31 Subventions d'équipement (loi sur l'aide aux universités)

Bien que la Délégation des finances se soit penchée depuis des années déjà de manière particulièrement intense sur les difficultés rencontrées dans le paiement des subventions d'équipement aux universités cantonales – nous vous en informons pour la cinquième fois –, la situation n'est pas encore assainie, tant s'en faut.

Il est vrai que les retards, qui se chiffraient vers la fin de l'année 1981 à quelque 2 milliards de francs, calculés par rapport au volume des constructions, ont pu être réduits de moitié environ jusqu'au milieu de l'année dernière. Le montant des subventions fédérales requises concernant les affaires liquidées s'élevaient initialement à quelque 300 millions de francs. Après entente avec le Département fédéral de l'intérieur, le CDF a dû les réduire de 28 millions de francs.

Au vu des progrès accomplis, le chef du DFI a décidé de faire cesser l'activité du groupe de travail interdépartemental mis en place une année auparavant et celle du «groupe des directeurs» auquel le groupe de travail était subordonné. De ce fait, les tâches en découlant ont été à nouveau entièrement assumées par l'Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES). Sa direction a été renforcée en personnel à partir du 1^{er} août 1982, en raison principalement de la situation insatisfaisante qui règne en matière d'octroi et de paiement de ces subventions. Toutefois, l'OFES n'a pas réglé définitivement d'autres cas relatifs aux anciens arriérés au cours de la deuxième moitié de l'année dernière. C'est pourquoi ceux-ci s'élèvent toujours à 1 milliard de francs environ.

Il apparaît toujours plus distinctement que les difficultés résident non seulement dans l'application de la loi sur l'aide aux universités, – dont les dispositions matérielles fixant les subventions sont parfois compliquées ou présentées de façon trop globale, – mais autant, sinon davantage, dans la procédure qui s'avère longue et complexe. Les demandes de subventions de ce genre sont généralement examinées par les cantons, le Comité de construction des universités de la Conférence universitaire, le Conseil de la science, le DFI, l'OFES, d'autres offices fédéraux, ainsi que le Conseil fédéral. C'est la raison pour laquelle la Commission de gestion du Conseil national a été amenée à traiter également l'affaire, depuis l'automne 1983, en collaboration étroite avec la Délégation des finances. Elle se concentre sur les questions de législation, d'organisation et de personnel ainsi que sur

le déroulement de la procédure, tandis que la Délégation des finances continue à s'occuper des questions de subventions et d'arriérés.

Durant plusieurs séances, la Délégation des finances a amplement débattu les problèmes en suspens et quelques affaires importantes de subventions avec le Chef du DFI. A cette occasion, elle a exprimé sa préoccupation quant aux retards, qui remontent déjà à des années. Dans l'intérêt des relations entre la Confédération et les cantons, un règlement rapide des différends devient prioritaire. Le chef du DFI lui a donné l'assurance qu'il allait ordonner les mesures adéquates. Vers le milieu de cette année, il établira à nouveau un rapport à l'intention de la Délégation des finances.

Le CDF a dû contrôler les décomptes de subventions pendant la période de 1977 à 1981 en lieu et place de l'OFES et à la demande expresse de ce dernier. Il a contrôlé en tout 140 cas, en entier ou en partie. Les rapports de revision y relatifs ont été transmis aux cantons au fur et à mesure. Dans ce contexte, un membre du Conseil national a présenté l'année dernière une interpellation qui reprochait au CDF d'intervenir dans les domaines des compétences des autorités politiques. Précisément en matière de subventions d'équipement, la Délégation des finances a pu se convaincre à maintes reprises que le CDF ne mettait nullement en question la sphère d'influence du département compétent, voire celle du Conseil fédéral. Les différences dans les décomptes ont trait essentiellement aux positions qui s'écartent de la loi et des prescriptions d'application: subventionnement de parties de bâtiment qui n'ont rien à voir avec le but de la subvention, cubages trop élevés, surestimation du renchérissement, travaux qui sont à la charge du maître de l'ouvrage, travaux d'entretien, matériel d'usage, contributions cantonales, dépenses à des fins commerciales, etc. Le reproche d'un dépassement de compétence par le CDF n'était donc pas justifié. Sur proposition de la Délégation des finances, le bureau du Conseil national, à la session d'automne 1983, a répondu dans ce sens à l'interpellation.

La Délégation des finances a en outre examiné un cas d'application de l'article 12, 3^e alinéa, de la loi fédérale sur l'aide aux universités. Aux termes de cette disposition, le Conseil fédéral peut accorder des suppléments de subvention d'équipement, si cet investissement revêt un intérêt national spécial. Concrètement, il s'est agi de subventions extraordinaires que le Conseil fédéral a accordées en décembre dernier à deux universités cantonales, dans le cadre de l'extension de leurs facultés de droit, respectivement des sciences économiques, bien qu'il n'y ait pas dans ces deux branches de risque de «*numerus clausus*», et que cette extension ne soit vraisemblablement pas de nature à entraîner d'allègement direct pour les autres universités. La Délégation des finances estime qu'une pratique du supplément ainsi motivée sort du cadre habituel et peut entraîner des demandes similaires de la part d'autres universités cantonales. Compte tenu de la situation financière de la Confédération, il serait indiqué de faire preuve d'une plus grande retenue dans ce domaine.

A la demande de la Commission des finances du Conseil des Etats, au cours de l'exercice, la Délégation des finances a dû s'occuper de plus près de l'évolution financière de l'aide à l'investissement dans les régions de montagne. En effet, se fondant sur un rapport qu'elle avait demandé à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), la Commission des finances du Conseil des Etats était arrivée à la conclusion que la réglementation actuelle n'était guère satisfaisante du point de vue du droit budgétaire. Les lacunes que l'on pouvait relever étaient, pour l'essentiel, les suivantes:

- l'aide à l'investissement dispose au sein des finances fédérales d'un statut particulier peu satisfaisant. Seules les prestations de la Confédération visant à alimenter le fonds sont présentées dans le budget et le compte d'Etat; les opérations financières ultérieures se déroulent en dehors de ces comptes et sont ainsi soustraites à l'influence directe du Parlement,
- la transparence du compte reste également insuffisante. En dépit de l'importance et de l'autonomie du fonds d'aide à l'investissement, on n'y prévoit pas de véritable présentation des comptes. Le Conseil fédéral se borne à en donner un aperçu sommaire dans son rapport annuel de gestion sous le chapitre «Encouragement du développement économique régional».

En 1974, lors des délibérations concernant la loi sur l'aide à l'investissement, la Délégation des finances avait déjà clairement souligné que la création d'un fonds était contraire à la loi sur les finances de la Confédération et que le Parlement perdait ainsi dans une large mesure ses possibilités d'intervention. Cependant, les Chambres fédérales ont toutes deux retenu la solution du fonds, en invoquant comme argument que la politique de développement régional devait avoir une base financière indépendante et être protégée des influences de la politique conjoncturelle et financière.

Faisant suite au mandat que lui avait confié la Commission des finances du Conseil des Etats, en octobre de l'année passée, la Délégation des finances s'est adressée tout d'abord à la Commission du Conseil des Etats chargée de traiter le «message relatif à des mesures visant au renforcement de la capacité d'adaptation de l'économie suisse à moyen et long termes». Ce projet prévoyant, en autres, des versements supplémentaires de l'ordre de 300 millions de francs pour alimenter le fonds (proposition qui a, entretemps, été approuvée par le Conseil des Etats), la Délégation des finances a exprimé le souhait que, lors de ses délibérations, la Commission en question examinerait également les possibilités de renforcer l'influence du Parlement sur l'engagement de ces moyens financiers.

Simultanément, la Délégation des finances a elle-même recherché diverses possibilités de ce genre. Partant de l'idée que l'on ne pourrait, sur le plan politique, guère effectuer de modifications fondamentales, telles qu'un abandon du fonds, elle n'a pu envisager comme solution praticable, qu'une intensification de l'information fournie au Parlement.

Un premier pas a été fait dans ce sens, puisqu'il a été convenu avec le

Conseil fédéral qu'à l'avenir celui-ci fournirait des informations complémentaires sur l'état et les mouvements du fonds dans les comptes et les budgets de la Confédération. En outre, les sections compétentes des deux Commissions des finances recevront à chaque fois une documentation complémentaire. De plus, la Délégation des finances a demandé au chef du Département fédéral de l'économie publique de lui donner des documents lui permettant de soumettre l'exécution des mesures y relatives à un examen approfondi du point de vue du droit budgétaire.

33 Garantie contre les risques à l'exportation (GRE)

On ne parviendra pas, dans un avenir proche à rendre le fonds économiquement indépendant, comme le prévoit la loi sur la GRE. En effet, ce fonds qui est devenu financièrement autonome, a besoin comme par le passé des avances de la Confédération. Les moyens fédéraux mis à disposition portent intérêt et sont remboursables. A fin 1983, les avances de la Confédération s'élevaient à 349 millions de francs.

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances s'est fait renseigner sur les perspectives de la GRE à moyen terme. Il ressort des informations fournies par le Président de la Commission pour la GRE qu'il faut s'attendre à ce que la vague des consolidations se maintienne pour le moment. En revanche, la révision du 1^{er} juillet 1983 concernant la garantie contre les risques monétaires semble entraîner une réduction des déficits. Apparemment les exportateurs préfèrent assumer eux-mêmes les risques des cours sur devises, plutôt que de s'assurer à des conditions proches du marché.

Le Conseil fédéral prendra position sur le développement à venir de la GRE après que les résultats des comptes pour 1984 auront paru. Toutefois des besoins d'améliorer la loi se font sentir et l'on examine régulièrement s'il est possible d'accroître la participation des industries aux frais de la GRE.

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances s'est également occupée de diverses décisions du Conseil fédéral concernant l'octroi de la GRE. En effet l'octroi de garanties pour des valeurs à la livraison pouvant dans certains cas porter sur plusieurs centaines de millions, représentent dans certaines circonstances des risques disproportionnés, tant pour la GRE que pour la Confédération. La Délégation des finances estime qu'il convient de tenir compte aussi bien des considérations de politique financière que de celles relatives à la politique de l'emploi. L'ensemble de ces questions fera prochainement l'objet d'un entretien avec le chef du Département fédéral de l'économie publique.

IV. Octroi de crédits urgents / demandes de crédits supplémentaires

Au cours de l'exercice, le Conseil fédéral a soumis à la Délégation des finances 55 demandes de crédits en procédure urgente. Les examens dé-

taillés auxquels elle a procédé ont permis à la Délégation des finances de constater que les demandes de crédits de paiements et d'engagements déposées en application des articles 9 et 26 de la loi sur les finances de la Confédération étaient fondées dans la plupart des cas. Elle a refusé de se prononcer sur l'un ou l'autre des crédits et demandé qu'ils soient traités selon la procédure normale du supplément budgétaire, étant donné que les conditions pour la libération anticipée des moyens de paiement n'étaient pas remplies.

Les crédits autorisés à titre provisoire par la Délégation des finances sont soumis au Parlement pour qu'il en prenne acte dans le prochain supplément budgétaire. Comme par le passé, la Délégation des finances traite l'octroi de crédits urgents selon des critères stricts car il lui importe beaucoup de ne pas préjuger, au-delà de ce qui est rigoureusement nécessaire, des décisions que devra prendre postérieurement le Parlement.

En janvier de cette année, des membres des Commissions des finances ont invité la Délégation des finances à examiner de plus près, dans leur aspect de droit budgétaire, les 35 millions de francs accordés par le Conseil fédéral pour les frais de stockage des vins excédentaires. En fait, il se trouve que le Conseil fédéral est compétent pour décider de telles mesures, en vertu d'une disposition de la loi sur l'agriculture. Le Parlement devra approuver les crédits en conséquence, en même temps que le prochain supplément au budget, car les bénéficiaires de la subvention ont le droit de recevoir ces moyens financiers, en application de l'ordonnance du Conseil fédéral. Le fait que la liberté d'appréciation du Parlement soit limitée de cette façon n'est guère satisfaisante. Ce fait a été critiqué à de nombreuses reprises au sein des Commissions des finances. En soi, il se justifie cependant que le Conseil fédéral reçoive une délégation de compétence pour ce genre de cas car, en matière d'agriculture précisément, il faut pouvoir prendre rapidement les décisions concernant les revenus, les prix et les problèmes du marché. Il ne serait guère possible de mener à chef une procédure préalable d'autorisation parlementaire. Pour des raisons dès lors aisément compréhensibles, de telles dépenses échappent au processus budgétaire normal. En résumé, la Délégation des finances a constaté que l'octroi de contributions aux frais de stockage des vins reste dans le cadre des compétences légales et de la pratique en matière de crédit. Mais la question reste posée de savoir si des dépenses supplémentaires de ce genre ne devraient pas être compensées dans le cadre d'un plafond des dépenses fixé par le Parlement pour certains secteurs précis. Un groupe de travail de la Commission des finances du Conseil national a reçu le mandat d'examiner cet ensemble de problèmes.

V. Charges de personnel

1 Arrangement passé entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances concernant l'application de dispositions exceptionnelles du droit des traitements

Au cours de l'exercice, le Conseil fédéral a envisagé d'améliorer la classification de certains fonctionnaires supérieurs haut placés et d'accorder des suppléments de traitement à d'autres. Ainsi qu'on le sait, les mesures de ce genre doivent être approuvées par la Délégation des finances, conformément à un arrangement passé entre elle et le Conseil fédéral. Après avoir procédé à un premier examen minutieux, la Délégation des finances est arrivée à la conclusion que le train de propositions du Conseil fédéral péchait plus par son ampleur que par sa minceur. Elle a prié le Conseil fédéral de renoncer à intervenir dans la structure des traitements rangés dans les degrés hors-classe, pour éviter d'autres demandes analogues. Elle ne s'est en revanche pas opposée à ce que l'on octroie par ailleurs quelques suppléments de traitement, comme le permettent les dispositions exceptionnelles de la loi sur le statut des fonctionnaires. Le Conseil fédéral n'a pas été d'accord avec cette décision. Il a demandé un entretien au cours duquel il a mis en question la réglementation des compétences en vigueur et, en particulier, les fondements juridiques de l'arrangement mentionné ci-dessus. Les alinéas ci-après constituent un résumé des aspects fondamentaux de cette affaire sans entrer dans le détail des cas.

L'article 36, 1^{er} alinéa, de la loi sur le statut des fonctionnaires permet à l'autorité qui nomme de relever exceptionnellement les traitements fixés légalement jusqu'à 20 pour cent au-dessus du maximum de chaque classe. Dans les classes de traitement inférieures, la classification des fonctions ainsi que les prescriptions relatives aux nominations et aux promotions peuvent être coordonnées de manière satisfaisante avec la classification des postes dans l'échelle des traitements. En revanche, les conditions de classification des hauts fonctionnaires sont plus difficiles à définir. C'est pourquoi il est nécessaire d'avoir une certaine souplesse, comme le permettent les dispositions d'exception de la loi sur le statut des fonctionnaires.

Conformément au mandat général qui est le sien, la Délégation des finances a également le devoir de veiller à l'application correcte du droit des traitements. Au début des années cinquante, une application, à ses yeux, par trop laxiste des dispositions d'exception de la loi sur le statut des fonctionnaires, en faveur des collaborateurs de rang élevé, a amené la Délégation des finances à demander un droit d'intervention. A l'époque, il a été convenu avec le Conseil fédéral que les mesures relatives aux traitements de fonctionnaires rangés dans les classes supérieures ne pourraient être décidées qu'avec l'assentiment de la Délégation des finances. L'«Arrangement de 1951» a constitué depuis lors un instrument efficace. Il permet en effet de corriger toute évolution inopportune. Mais il a également permis d'éviter que des divergences de vues en matière de traitement ne doivent être portées devant les Commissions des finances ou devant les Chambres

fédérales. Le Conseil fédéral, pas plus que les fonctionnaires touchés, n'a intérêt à ce que l'on rende public de tels désaccords.

Pour les motifs exposés ci-après, la Délégation des finances n'a pas non plus accepté une modification de la politique actuelle, telle que la souhaitait le Conseil fédéral, en se fondant sur les compétences que lui attribuent la constitution et la loi. L'article 85, chiffre 3, de la constitution, donne aux deux Conseils législatifs la compétence de créer les fonctions fédérales permanentes et de fixer les traitements. On doit dès lors apprécier la délégation de compétence au Conseil fédéral et la collaboration qui s'est instaurée avec la Délégation des finances sur un pied d'égalité, à la suite de l'Arrangement de 1951, à la lumière des dispositions constitutionnelles sur la haute surveillance du Parlement. Dans son message du 7 février 1968 concernant la modification de la loi sur le statut des fonctionnaires (FF 1968 I 289), le Conseil fédéral lui-même a souligné que

Pour les fonctions rangées au-dessus de la 3^e classe de traitement, chaque décision prévoyant le recours à l'article 36, 3^e alinéa, doit être approuvée par la Délégation des finances des Conseils législatifs, ainsi qu'il en a été convenu entre le Conseil fédéral et la Délégation, en 1951.

En 1974, à la demande de la Délégation des finances, l'arrangement a été déclaré applicable par analogie aux PTT et aux CFF. Dans la lettre qu'il a écrite à cet effet aux conseils d'administration de ces deux régies, le Conseil fédéral a une nouvelle fois confirmé le contenu intégral de l'arrangement.

La Délégation des finances a toujours fait un usage modéré de sa compétence. En effet sur un nombre de plus de 300 cas de traitement, qui lui ont été soumis durant les huit dernières années, elle n'en a repoussé que 26, y compris les cas présentement en discussion. Mais l'arrangement exerce surtout un effet préventif, ce que démontrent clairement les chiffres suivants: de 1975 à 1983, le nombre des postes rangés hors-classe et en classe 1, échelon a, sur lesquels la Délégation des finances exerce une influence, a augmenté de 10,4 pour cent, alors que durant la même période, le nombre des postes des classes de traitement 1 à 3, qui échappent à l'arrangement, a connu une croissance de 29,4 pour cent. La forte augmentation des postes de cette dernière catégorie préoccupe depuis longtemps la Délégation des finances. En effet de pareilles modifications dans la structure des classes exercent forcément une pression de plus en plus grande sur les postes rangés hors-classe. A diverses occasions déjà, le Conseil fédéral a été invité de tenir mieux compte des soucis que se fait la Délégation des finances en ce domaine.

La Délégation des finances maintient que l'échelonnement des traitements rangés dans le degré hors-classe ne doit pas être modifié, afin d'éviter des réactions en chaîne. La preuve n'a pas été rapportée qu'il existât des cas patents de classification trop basse. En revanche, il sera indiqué de déclasser certaines fonctions lors du changement de titulaire. Le Conseil fédéral a été informé de ce problème. La Délégation des finances estime qu'il serait erroné d'introduire des mesures concernant le traitement parce qu'on a l'impression passagère qu'un secteur est surchargé de travail ou qu'un

domaine revêt une grande importance politique. L'expérience apprend en effet qu'il n'est guère possible par la suite de contremander ces mesures. En outre, dans les positions les plus élevées, on ne peut pas délimiter de façon définitive l'étendue des contraintes liées à la fonction. Elle se confond avec la capacité psychique du titulaire à supporter ces charges. La Délégation des finances est d'avis qu'il faut admettre que le champ de ces contraintes puisse être plus large dans certains cas. Enfin lorsqu'on veut porter un jugement sur ces questions, il ne faut pas perdre de vue que jusqu'ici, les traitements des fonctionnaires supérieurs ont été entièrement adaptés au renchérissement. Comme par le passé, il existe une réglementation très généreuse en ce qui concerne les revenus accessoires (mandats de conseil d'administration, d'enseignement, etc.).

Dans le passé, la Délégation des finances ne s'est jamais opposée à l'octroi de suppléments de traitement modérés, dans des cas particuliers. Toutefois, il faut continuer à respecter le vœu du législateur selon lequel de telles mesures doivent être limitées à des cas exceptionnels. Voilà pourquoi la Délégation des finances a informé le Conseil fédéral qu'elle attendait le maintien de la pratique suivie jusqu'ici.

2 Caisses de pension de la Confédération

(Caisse fédérale d'assurance [CFA] et Caisse de pension et de secours des Chemins de fer fédéraux [CPS/CFF])

Dans son dernier rapport d'activité, la Délégation des finances a fourni d'amples renseignements sur les problèmes dont elle s'est occupée concernant les caisses de pension de la Confédération. Ses deux principales exigences étaient les suivantes:

- l'examen de la structure financière de la caisse de pension du personnel fédéral,
- la fusion des deux caisses actuellement encore autonomes ou le rattachement de la CFA à l'Office fédéral du personnel.

L'année passée le Chef du Département fédéral des finances a donné mandat à un professeur-actuaire de l'EPF de Zurich d'examiner les bases actuarielles de la CFA et de la CPS/CFF. L'expertise vient d'être rendue et sera prochainement mise à la disposition de la Délégation des finances. Compte tenu des discussions qui auront lieu au sein des Commissions des finances et des Chambres fédérales sur des questions financières importantes concernant les caisses de pension de la Confédération (en rapport avec la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, LPP), les conclusions de cet expert revêtent une importance particulière. La Délégation des finances fera en sorte que les sections des deux Commissions des finances chargées d'examiner les comptes et le budget de la CFA disposent de toutes les informations nécessaires.

Quant à l'état actuel des problèmes soulevés par la Délégation des finances sur le plan de l'organisation, on peut en dire ce qui suit: la Délégation des finances s'en tient à sa demande de fusion des deux caisses de pension. Si

l'on abandonne cet objectif, il ne se justifie pas de maintenir plus longtemps un office fédéral indépendant. Cependant la Délégation des finances comprend fort bien que la réalisation de ce projet doive pour diverses raisons être étendue dans le temps. Etant donné les problèmes en suspens, le nouveau Chef du Département fédéral des finances attache beaucoup d'importance à maintenir pour l'instant la CFA en office fédéral indépendant et à en repourvoir si possible rapidement le poste de directeur. C'est pourquoi la Délégation des finances a libéré le poste en question, qu'elle avait bloqué jusqu'ici. Elle l'a fait aux conditions expresses:

- que les caisses d'assurance du personnel fédéral (CFA et CPS/CFF) fusionnent aussi rapidement que possible et
- que la section «affaires sociales», subordonnée actuellement à la CFA, soit rattachée à l'Office fédéral du personnel à fin 1984 au plus tard.

Le chef du Département fédéral des finances nous a donné des assurances à ce sujet.

Pour le cas où, contre toute attente, la fusion des caisses d'assurance du personnel fédéral ne devrait pas se réaliser, la Délégation des finances se réserve de revenir en temps opportun sur la question du rattachement de la CFA à l'Office fédéral du personnel.

Dans l'intervalle, on a adopté une solution intermédiaire pour assurer la collaboration entre les deux caisses, grâce à une convention d'administration passée entre le Département fédéral des finances et la Direction générale des CFF, qui a été approuvée le 13 juin 1983 par le Conseil fédéral. Elle doit garantir que le personnel à disposition et les moyens matériels soient attribués de manière optimale et que les tâches semblables ou analogues (notamment l'utilisation TED) soient coordonnées.

La Délégation des finances suivra attentivement le déroulement de cette affaire.

3 Voyages de service à l'étranger

La compagnie aérienne Swissair ayant introduit à compter de son horaire d'été 1984 un système à trois classes, la question a été posée de savoir s'il fallait prendre des dispositions plus restrictives concernant l'utilisation de la 1^{re} classe pour les vols de plus de 2000 kilomètres à partir de Zurich ou de Genève (pour les vols de moins de 2000 kilomètres, la Confédération ne paie que les frais de la classe la moins coûteuse). La Délégation des finances a fait part au chef du Département fédéral des finances de son avis selon lequel, en raison de l'introduction de la classe «affaires» l'utilisation de la première classe (pour des vols sur des compagnies pratiquant le système à trois classes) ne devrait plus être réservée qu'à un cercle très restreint d'ayants droit. Les calculs établis par le Contrôle fédéral des finances ont démontré qu'il peut en résulter de notables économies. Le chef du Département des finances a été invité à promulguer des instructions en conséquence.

La question des voyages de service à l'étranger, et en particulier outre-mer,

a encore occupé la Délégation des finances sous d'autres aspects. C'est ainsi qu'elle a été amenée à demander au Conseil fédéral de faire preuve d'une plus grande retenue dans la constitution des délégations se rendant à l'étranger. Concrètement, on peut citer comme exemple l'envoi outre-mer d'un nombre disproportionné de fonctionnaires supérieurs pour participer à une conférence durant plusieurs semaines. Par ailleurs, la Délégation des finances a cautionné la pratique restrictive du CDF selon laquelle la prise en charge par la Confédération des frais de voyage des épouses accompagnant leur mari devrait se limiter à des cas exceptionnels.

VI. Autres affaires

1 Acquisitions de l'administration fédérale

Grâce aux rapports de revision du Contrôle fédéral des finances, la Délégation des finances a régulièrement un aperçu des affaires concernant les acquisitions de l'administration fédérale. L'année passée, c'est un volume d'achats de 480 millions de francs qui a été examiné. Les critères principaux d'examen sont à chaque fois la libre concurrence, la non-discrimination, le délai de livraison, les frais accessoires, l'octroi et, le cas échéant, les conditions bancaires des prêts hypothécaires.

Il a fallu rappeler à divers services d'achat que, lors de l'appréciation d'un prix, il convenait de vouer davantage d'attention à ses divers composants, comme les coûts de la main-d'œuvre, les coûts des matières premières et les coûts fixes, les fournisseurs ayant toujours tendance à faire valoir les effets du renchérissement de la main-d'œuvre sur la valeur totale de la marchandise offerte.

La Confédération se trouve parfois confrontée à une situation de monopole, en particulier pour les acquisitions d'armements et les mandats de développement qui ne peuvent pas être adjugés selon un régime concurrentiel. En pareil cas, il est indispensable que le service d'achat obtienne le droit de vérifier la structure des prix, qui fournit également des renseignements sur les coûts et le bénéfice envisagés. Lors d'une acquisition d'armement importante (pour un montant total avoisinant un milliard de francs), il était prévu initialement de confier l'examen de la structure des prix à une fiduciaire privée, qui aurait fonctionné simultanément comme organe de contrôle du principal fournisseur. A la suite d'une intervention de la Délégation des finances auprès du chef du Département militaire fédéral, on a annulé la convention qui avait déjà été conclue à cet effet et concédé à la Confédération un droit direct de regard sur le calcul des prix de revient.

2 Constructions et routes

Les dépenses consenties par la Confédération pour les constructions (constructions de la Confédération et subventions pour les constructions des tiers) atteignent dans le budget pour 1984 la somme considérable de 4 mil-

liards de francs environ. La Délégation des finances estime que les commissions parlementaires de contrôle, et en particulier, les Commissions des finances, doivent vouer désormais une attention accrue à ce domaine financièrement important. En effet d'une part un volume de constructions de cet ordre de grandeur n'est pas sans conséquence appréciable sur la politique conjoncturelle et d'autre part il faut suppléer à l'absence de contrainte extérieure de rentabilité que connaît la Confédération par des mécanismes de contrôle appropriés.

Le chapitre II a déjà fait état des mesures qui ont été prises pour améliorer la coordination de la haute surveillance parlementaire. La Délégation des finances invite les sections compétentes des Commissions des finances à examiner minutieusement le plan pluriannuel des investissements pour les constructions civiles de la Confédération, qui est mis à jour chaque année. En effet ce plan permet au Parlement d'exercer à temps une influence sur le domaine des constructions de la Confédération.

Construction des routes nationales

On a constaté que des ponts de l'autoroute N2 avaient subi des dégâts dont la presse a d'ailleurs rendu compte de façon détaillée. La Délégation des finances a examiné cette affaire et s'est occupée des conséquences financières qu'entraînent pour la Confédération de telles détériorations. Elle s'est intéressée surtout à la question de savoir si les offices fédéraux responsables ont tout mis en œuvre pour réduire le plus possible ces dommages et pour pouvoir éventuellement obtenir réparation des entrepreneurs et ingénieurs responsables. Mais ce qui importe également, c'est de savoir si, à l'avenir, il ne faudrait pas s'efforcer d'élaborer des contrats d'entreprise quelque peu plus favorables au maître de l'ouvrage en ce qui concerne la réglementation des prix. Des études sont en cours à ce sujet.

Créances complémentaires d'une entreprise de construction

Invoquant des prétendues pertes consécutives à des risques imprévus et à la longue durée des travaux de construction, une entreprise privée, chargée de réaliser des constructions militaires pour un volume de commandes de 29 millions de francs environ, a fait valoir des créances complémentaires pour un montant de 4,8 millions de francs en chiffres ronds. A la demande de l'office fédéral compétent ainsi que de la direction des travaux, le CDF a prêté son concours à l'examen de cette créance complémentaire contestée. En fin de compte, les prétentions de l'entreprise ont pu être fixées, en conformité avec le contrat, à 461 000 francs.

3 Ecoles suisses à l'étranger

A la suite de diverses critiques de la Délégation des finances, dont nous avons fait état dans un précédent rapport d'activité, le Conseil fédéral a chargé un Groupement de travail interdépartemental d'examiner si chacun des établissements reconnus répondaient aux exigences fixées dans la loi du

4 octobre 1974 sur l'aide aux écoles suisses à l'étranger et si cette loi devait être modifiée.

L'année dernière, le Groupe de travail a déposé son rapport final, dans lequel il souligne que la loi en question présente diverses lacunes et doit être révisée afin que la Confédération puisse répartir plus équitablement et plus efficacement les moyens à disposition. Selon lui l'aide fédérale doit profiter à un nombre plus élevé d'enfants suisses à l'étranger et le système de financement doit être posé sur des bases nouvelles. Il convient également de simplifier le mécanisme de subventionnement d'exiger des contributions appropriées des bénéficiaires et d'encourager une gestion économique équilibrée de chaque école. Le Conseil fédéral a pris acte de ce rapport final et donné mandat au Département fédéral de l'intérieur de préparer la révision de la loi du 4 octobre 1974 sur l'aide aux écoles suisses à l'étranger.

Pour sa part, à la suite d'un entretien avec le chef du Département fédéral de l'intérieur, la Délégation des finances s'est déclarée satisfaite, tout en exprimant l'espoir que la révision prévue ne débouche pas sur un accroissement des charges financières de la Confédération.

4 Adaptation des finances et taxes de cours des écoles polytechniques fédérales

Dans notre précédent rapport d'activité, nous avons signalé qu'à l'instigation de la Délégation des finances, le Conseil des écoles polytechniques fédérales étudiait la question d'un relèvement des finances et taxes de cours dont le montant n'avait plus été adapté depuis 1962.

C'est maintenant chose faite puisque, sur proposition du Département fédéral de l'intérieur, le Conseil fédéral a décidé récemment de porter les taxes d'inscription de 260 francs à 400 francs. Cette adaptation, qui entrera en vigueur dès l'automne 1984, reste cependant très largement en deçà du taux de renchérissement entrant en ligne de compte. Elle représente une amélioration de recettes de l'ordre de 1,5 million de francs. La décision prise par le Conseil fédéral a par ailleurs permis d'uniformiser diverses pratiques des deux écoles polytechniques en matière de taxes. La Délégation des finances se déclare satisfaite des solutions qui ont été adoptées.

5 Examen par l'administration fédérale de décisions cantonales en matière pénale

Diverses dispositions légales obligent les cantons à communiquer certaines de leurs décisions pénales aux offices intéressés de la Confédération – principalement au Ministère public, – qui les examinent en vue d'une application exacte et uniforme des prescriptions fédérales.

Au cours des dernières années, le nombre des décisions pénales communiquées a fortement augmenté, essentiellement en raison de l'accroissement des délits relatifs à la loi sur les stupéfiants, comme l'indique le tableau ci-dessous:

	1965	1970	1982
Total des jugements communiqués	5064	6836	17 513
dont les décisions concernant la loi sur les stupéfiants	7	945	7 676

Vu la situation tendue de leurs effectifs du personnel, les offices intéressés ont dû renoncer depuis longtemps à contrôler toutes les décisions qui leur parviennent.

Il ressort des renseignements fournis à la Délégation des finances que l'on pourrait supprimer dans plusieurs cas l'obligation de communiquer les décisions pénales cantonales, en déchargeant du même coup les offices fédéraux à qui incombe leur contrôle, et les services cantonaux intéressés. La Délégation des finances a transmis cette affaire pour examen aux Commissions de gestion.

6 Radio Suisse SA (RSSA)

Comme on le sait, en août 1980, la Délégation des finances s'est opposée au renouvellement de la concession de la RSSA, tel que le prévoyait le Conseil fédéral, pour des motifs tenant au droit budgétaire. A l'époque, nous avons demandé notamment que l'on fixe un ordre nouveau dans les relations financières entre la RSSA et les PTT, tout en désenchevêtrant leurs tâches et en réexaminant les aspects juridiques régissant leurs rapports. Nous avons renseigné en détail les Commissions des finances sur diverses particularités de cette affaire dans nos précédents rapports d'activité. Le Conseil fédéral a largement tenu compte des objections de la Délégation des finances et a rédigé en 1981 des «Instructions à l'Entreprise des PTT concernant la RSSA», devant constituer les bases juridiques de l'activité de la RSSA jusqu'à ce que soit élucidé l'ensemble de ces questions compliquées.

Par la suite, la Délégation des finances a donné mandat au CDF de surveiller l'exécution des mesures ordonnées en matière financière. Dans un rapport qu'il a remis à la Délégation des finances en août de l'année passée, le CDF a constaté, entre autres, ce qui suit:

- le système comptable de la RSSA a été établi selon les exigences posées par la Délégation des finances,
- la RSSA dispose des instruments nécessaires à sa gestion financière,
- les PTT versent désormais des indemnités correspondant aux prestations fournies,
- la nouvelle disposition du décompte international est objectivement acceptable.

La surveillance financière est assurée par l'Inspectorat financier des PTT et le Contrôle fédéral des finances. D'une façon générale, on peut admettre que les instructions données par le Conseil fédéral correspondent aux exigences posées par la Délégation des finances et sont appropriées. L'évolu-

tion de cette affaire sera suivie par le Contrôle fédéral des finances qui a reçu le mandat d'en faire à nouveau rapport à la Délégation des finances en temps opportun.

Le réexamen des bases juridiques fondant l'activité de la RSSA n'est pas terminé.

7 Recettes provenant des taxes

La Délégation des finances a demandé depuis toujours que l'on applique des taux de taxes couvrant les coûts des prestations fournies, partout où la chose est possible et admissible. C'est la raison pour laquelle elle a écrit au Conseil fédéral à l'occasion de la modification de diverses ordonnances concernant des taxes dont les taux, comme par le passé, ne permettaient pas de couvrir la totalité des frais encourus par l'administration, pour les prestations fournies.

Pour 1984, l'évaluation des recettes provenant des taxes de l'administration en général s'élève à 281 millions en chiffres ronds, ce qui représente le 1,4 pour cent de l'ensemble des recettes. Celles-ci se fondent naturellement sur un grand nombre de tarifs divers de taxes. Le droit fédéral en cette matière est marqué par la complexité de l'absence d'uniformité. La Délégation des finances a donc appris avec satisfaction que le Conseil fédéral avait récemment adopté des instructions, élaborées par le DFF, concernant les décisions sur les taxes. Ces instructions ont pour objectif d'harmoniser et de mieux coordonner le droit en la matière au sein de l'administration fédérale. Il y aura lieu dorénavant de fixer en particulier les taxes selon les mêmes principes juridiques et financiers. Il faudra également, si possible, les adapter périodiquement.

VII. Conclusion

Pour des motifs aisément compréhensibles, le présent rapport a surtout fait état de divers défauts constatés dans la gestion financière. Cela étant, la Délégation des finances relève pour conclure que, d'une manière générale, les moyens financiers ont été employés de façon soigneuse et économe et que l'administration et les régies de la Confédération ont accompli un travail consciencieux. La Délégation des finances leur exprime sa reconnaissance.

La Délégation des finances ne saurait clore ce rapport sans évoquer la mémoire du conseiller fédéral Willi Ritschard qui, en sa qualité de chef du Département fédéral des finances, a été son principal interlocuteur. Nous avons tous hautement apprécié sa façon très ouverte et obligeante de traiter les problèmes. Sa considérable expérience politique a contribué largement à ce que le Conseil fédéral et la Délégation des finances puissent comprendre et le plus souvent applanir leur divergences d'opinion. Nous garderons du conseiller fédéral Willi Ritschard un excellent souvenir.

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 1983 du 26 avril 1984

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.06.1984
Date	
Data	
Seite	316-340
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 030

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.