

**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 1984**

du 23 avril 1985

---

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 1984 à avril 1985.

23 avril 1985

Au nom de la Délégation des finances  
des Chambres fédérales:

Le président, H.-R. Feigenwinter, conseiller national  
Le vice-président, R.-P. Hefti, conseiller aux Etats

# Rapport

## I. Organisation, séances

### 1 Composition de la Délégation des finances durant l'exercice

- 1984: Messieurs Belser (président), Arnold et Hefti, conseillers aux Etats  
Messieurs Feigenwinter (vice-président), Eggenberg-Thoune et Kohler Raoul, conseillers nationaux
- 1985: Messieurs Feigenwinter (président), Eggenberg-Thoune et Kohler Raoul, conseillers nationaux  
Messieurs Hefti (vice-président), Belser et Genoud, conseillers aux Etats.

La Délégation des finances se compose des trois sections suivantes:

#### *Première section*

- Autorités et tribunaux
- Département des finances

*Rapporteurs* (1985)

M. Feigenwinter CN  
M. Hefti CE

#### *Deuxième section*

- Département de l'économie publique
- Département de l'intérieur
- Département des transports, des communications et de l'énergie
- Entreprise des PTT

M. Besler CE

M. Kohler Raoul CN

#### *Troisième section*

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

M. Genoud CE

M. Eggenberg CN

### 2 Séances

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a tenu les six séances ordinaires, de deux jours chacune, que lui prescrit son règlement. En outre cinq séances extraordinaires ont eu lieu durant les sessions. Par ailleurs, la section 2 a exécuté une inspection auprès de la Centrale pour le développement économique régional, à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

### 3 Affaires traitées

La surveillance permanente de la gestion des finances de la Confédération implique que l'on dispose des instruments à cet effet. C'est ainsi que:

- en application de l'article 50, 7<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), la Délégation des finances doit recevoir régulièrement tous les arrêtés du Conseil fédéral ayant une portée financière et tous les rapports de revision du Contrôle fédéral des finances et des services d'inspection autonomes qui sont techniquement subordonnés à celui-là (Entreprise des PTT, douanes, Groupement de l'armement, aide au développement, etc.);
- conformément à la loi sur les finances de la Confédération, des demandes de crédits urgents du Conseil fédéral doivent être approuvées par la Délégation des finances;
- il en va de même pour certaines affaires relatives au traitement des fonctionnaires hors-classe, en raison d'un arrangement passé avec le Conseil fédéral;
- enfin, la Délégation des finances examine également les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel des messages du Conseil fédéral à l'attention du Parlement (art. 12 du Règlement des commissions et de la Délégation des finances).

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a reçu environ 1000 arrêtés du Conseil fédéral et 700 rapports de revision; par ailleurs, elle a dû traiter 72 demandes de crédits et 14 cas de traitement des fonctionnaires. A cela se sont ajoutées toutes les affaires que la Délégation des finances a examinées de sa propre initiative, dans le cadre de son activité de surveillance.

## II. Remarques générales

En présentant ce rapport, la Délégation des finances s'acquitte de son devoir annuel d'informer les commissions des finances. A cet égard, elle se limite, comme de coutume, à fournir des renseignements détaillés sur les problèmes ayant marqué son activité durant l'exercice ou qui sont particulièrement intéressants pour les commissions des finances, auxquelles est destiné ce rapport. Celles-ci sont en outre informées régulièrement sur les affaires d'actualité, durant l'année et en particulier, lors des délibérations sur le budget, au moyen d'un ample rapport intermédiaire.

Les données statistiques mentionnées ci-dessus montrent clairement le nombre des affaires que doit traiter à chacune de ses séances la Délégation des finances. En dépit d'une organisation efficace du travail, ses membres sont à la limite du volume d'affaires que peut maîtriser un parlementaire de milice. En effet, à elle seule, la préparation de chaque séance (qui comprend une longue étude de dossiers) nécessite beaucoup de temps. D'un autre côté, participer à la Délégation des finances représente l'une des tâches les plus intéressantes et les plus enrichissantes, qui soient. Les méthodes utilisées en matière de surveillance financière n'ont plus rien de commun avec celles décrites dans le premier rapport d'activité de la Délégation des finances du 1<sup>er</sup> novembre 1904, à savoir: «Ont été visités et

contrôlés: 13 offices du Département militaire, le Bureau principal des douanes de Waldshut et le Poste de perception douanière de Maloja-Kulm. On a révisé en outre la comptabilité de dix cours militaires». Les choses ont changé depuis longtemps déjà et actuellement les travaux de contrôle concomitant sont assurés par un Contrôle fédéral des finances (CDF) très efficace. La Délégation des finances a soumis récemment les méthodes du travail du CDF à un examen approfondi. Elle envisage de faire encore davantage appel à cet organe suprême spécialisé qui, d'après la loi, est également à disposition de l'Assemblée fédérale, pour des tâches d'examen particulières et déterminées. Nous vous fournissons dans le chapitre III, chiffre 32, des renseignements sur une inspection exécutée de concert avec le CDF.

En raison du mandat que lui attribue la loi, la Délégation des finances déploie son action dans le domaine où se mêlent l'activité gouvernementale et la haute surveillance parlementaire. Ainsi qu'on le sait, la loi sur les rapports entre les conseils astreint le Conseil fédéral à donner régulièrement connaissance à la Délégation des finances de toutes ses décisions se rapportant à la politique financière. Cela nous permet de vérifier sans retard si la politique budgétaire du Conseil fédéral est conforme aux prescriptions y relatives (notamment la loi sur les finances de la Confédération et la loi sur le Contrôle fédéral des finances), ou si elle correspond aux décisions prises par le Parlement dans ce domaine. En dépit du grand respect mutuel des tâches de chacun, cela débouche çà et là sur des situations de conflit qui – et cela vaut également pour l'exercice – ne sont pas de nature à détériorer de façon sérieuse les relations par ailleurs très bonnes entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances. L'institution sur le plan fédéral de la Délégation des finances constitue, comme on le sait, une solution proposée à l'époque par le Conseil fédéral lui-même, en lieu et place d'une cour des comptes. Cette solution, qui est adaptée à nos conditions, a du reste donné amplement satisfaction depuis les 80 ans et plus qu'elle a été choisie.

La Délégation des finances ne s'intéresse pas au premier chef à celles des affaires financières qu'il convient certes de contester car elles contreviennent au principe de l'emploi ménager des fonds, mais davantage à présenter les erreurs, à vrai dire assez rares, que commet l'administration. On peut signaler comme exemple de ce genre le transport du mobilier d'une ambassade suisse d'Afrique par air plutôt que par mer, qui a coûté à la Confédération plus de 100 000 francs. On comprend aisément que ce type de cas amène la Délégation des finances à intervenir. Mais son influence est plus importante encore dans les cas où l'évolution d'une affaire, entraînant à long terme des conséquences de politique financière, nécessite une correction. Le présent rapport mentionne expressément plusieurs de ces affaires.

Les commissions de gestion ont pour tâche d'examiner et de surveiller de plus près l'administration, alors qu'il incombe à la Délégation des finances d'examiner et de surveiller de manière approfondie et régulière l'ensemble de la gestion financière de la Confédération. L'examen de la gestion et celui des finances – comme indiqué à plusieurs reprises – ne peuvent pas, dans la pratique, être rigoureusement différenciés. C'est ainsi que le présent rapport

fait état de domaines spécifiques dont s'occupent les deux organes de surveillance précités, à savoir: le contrôle des constructions, les subventions d'équipement prévues par la loi sur l'aide aux universités, l'aide au développement, les instructeurs dans l'administration militaire, et d'autres encore. Cela ne résulte pas d'un quelconque double-emploi, mais c'est l'expression d'une collaboration étroite et voulue. Bien entendu, la Délégation des finances et les commissions de gestion entretiennent régulièrement des contacts. Dans certains cas, où le problème est compliqué, il est indiqué de procéder en commun à une répartition du travail.

### **III. Résultats de la surveillance**

#### **1 Affaires du Conseil fédéral**

##### **11 Demandes de crédits urgents**

Au cours de l'exercice, le Conseil fédéral a soumis à la Délégation des finances, en procédure urgente – comme mentionné ci-dessus, 72 demandes, dont 27 pour des crédits d'engagements et 45 pour des crédits supplémentaires de paiements. La Délégation des finances traite depuis toujours 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. Nous devons constater que d'une façon générale, les demandes étaient fondées et que le Conseil fédéral a fait preuve de retenue.

##### *Crédits d'engagements*

Nous avons rejeté en tout et pour tout deux demandes de crédits d'engagements: dans le premier cas, l'urgence n'était pas prouvée, dans le second, nous souhaitions connaître le résultat des délibérations des commissions parlementaires compétentes avant de nous prononcer. Comme ces dernières avaient fait de sérieuses réserves, nous avons ensuite rejeté la demande de crédit.

Nous avons confié au Groupe des constructions du Conseil national le soin d'examiner de plus près trois demandes de crédits concernant des constructions.

##### *Crédits de paiements*

En général, dans ce domaine, les demandes de crédits se révèlent fondées, même si certaines d'entre elles auraient pu être évitées, grâce à une budgétisation plus soignée ou plus réaliste. Une demande de crédit d'un montant particulièrement élevé (contributions aux frais de stockage du vin) a été retirée car la Délégation des finances n'était pas d'accord de libérer les montants requis par anticipation.

Les Chambres fédérales astreignent avec raison l'administration à une discipline budgétaire rigoureuse. La Délégation des finances estime que le Parle-

ment doit donc lui-même donner l'exemple. C'est pourquoi la Délégation des finances n'a pas été seule à critiquer un crédit supplémentaire de 160 000 francs demandé l'année dernière au titre des échanges de visites réciproques avec des parlementaires étrangers et dans le cadre de l'Union interparlementaire. Il convient de relever qu'un crédit du même montant était déjà inscrit au budget. Les dépenses effectives figurant dans le compte d'Etat 1984 à ce titre atteignent 280 000 francs environ.

## **12 Messages adressés au Parlement**

Depuis plusieurs années, la Délégation des finances examine systématiquement les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel des messages du Conseil fédéral. Au cours de l'exercice, 35 messages ont plus particulièrement été analysés, dont cinq ont nécessité une intervention.

Le Conseil fédéral n'a pas toujours mis un soin suffisant à satisfaire aux obligations que lui fait l'article 43 de la loi sur les rapports entre les conseils, lorsqu'il a présenté dans ses messages les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel. C'est ainsi que dans certains cas, les conséquences financières ont été sous-évaluées, ce qui a nécessité des demandes de crédits additionnels urgentes. La Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à vouer dorénavant une attention plus grande à ce point important.

## **2 Contrôle des dépenses d'investissements dans le domaine des constructions**

Au cours des derniers mois, la Délégation des finances a dû traiter de façon détaillée deux problèmes importants ressortissants au vaste domaine du contrôle des constructions,

- en premier lieu, il s'agissait d'obtenir une présentation plus significative du programme annuel d'investissements et sa remise aux commissions des finances,
- le second lui imposait, sur la base d'un rapport de la Commission de gestion du Conseil national, de revoir la procédure suivie pour l'étude des projets de construction.

Il convient de présenter plus en détail ces deux questions qui sont importantes pour les commissions des finances.

## **21 Programme d'investissements pour les ouvrages civils de la Confédération**

L'ordonnance sur les constructions fédérales (RS 172.057.20 appelée ci-après l'ordonnance) astreint le Département de l'intérieur (DFI) à soumettre au Conseil fédéral, au début de chaque législature, un programme d'investissements pour les ouvrages civils des quatre prochaines années. Paral-

lèlement au réexamen annuel de la planification financière, ce programme doit être rajusté à l'évolution et prorogé d'une année. Il est élaboré en étroite collaboration avec le Département des finances (DFF) qui – aux termes de l'ordonnance – doit gérer la planification centrale des investissements. Sa tâche consiste notamment à régler le volume des investissements en plafonnant les engagements et les paiements.

Après son examen par le Conseil fédéral, le programme d'investissements est régulièrement transmis à la Délégation des finances pour information. Il fournit en particulier les renseignements suivants:

- les besoins financiers pour les quatre prochaines années,
- les projets de message en préparation (pour chaque ouvrage dont le coût excède deux millions de francs),
- les crédits d'ouvrage qui doivent être approuvés par la voie du budget annuel (pour les ouvrages dont le coût est inférieur à deux millions de francs),
- les projets de constructions qui sont à l'étude.

Ce document constitue dès lors, aussi pour les commissions des finances, un instrument de travail important. Certains membres des commissions des finances et des commissions de gestion ayant exprimé le souhait d'être renseignés si possible assez tôt sur les principaux projets de construction de la Confédération, la Délégation des finances a écrit le 12 mars 1985 au Conseil fédéral pour l'inviter à présenter désormais le programme d'investissements avec le budget. Cette nouvelle réglementation fonctionnera cette année déjà, lors de la soumission du budget pour 1986. Elle nécessite une nouvelle présentation du programme d'investissements, qui était conçu jusqu'ici comme un instrument de planification à l'usage interne de l'administration. L'information sur l'évolution dans le domaine des constructions de la Confédération s'en trouvera notablement améliorée.

A cette occasion, nous avons vivement recommandé au Conseil fédéral et aux administrations compétentes (Administration fédérale des finances et Office des constructions fédérales) de faire une sélection rigoureuse et critique des projets de construction à prendre en considération dans le programme d'investissements. Nous avons demandé en outre que l'on tienne compte de façon suivie des règles de procédure fixées dans l'ordonnance. L'une de ces règles prescrit que, dans le cadre de la procédure de consultation interne, le DFF (Administration fédérale des finances, Office fédéral de l'organisation) s'exprime en particulier sur la nécessité, l'économicité et le mode de financement des projets de construction. La Délégation des finances a reçu l'assurance que dorénavant le DFF réserverait une place plus large à ces critères dans ses corapports, en particulier s'agissant des constructions du Conseil des écoles.

## **22 Procédure des projets de construction**

Dans un document de travail qu'elle a adressé à la Délégation des finances et à toutes les commissions parlementaires du Conseil national chargées de

traiter de questions concernant les constructions, la Commission de gestion du Conseil national (CDG-N) met en délibération une série de propositions en vue d'améliorer la procédure des projets de construction. La Délégation des finances et la section des constructions de la Commission des finances du Conseil national ont déjà traité, indépendamment l'une de l'autre, le rapport de la Commission de gestion. Sans entrer plus en détail sur les diverses questions posées par la CDG-N, la Délégation des finances estime que la Confédération dispose, aux niveaux de la loi et des ordonnances, de normes efficaces, établies selon des principes modernes, pour préparer, autoriser et exécuter des projets de construction. L'ordonnance sur les constructions fédérales en particulier se révèle être un instrument approprié et maniable, à condition qu'elle soit appliquée correctement. Quant à influencer plus tôt l'évolution dans le domaine des constructions de la Confédération – l'un des soucis principaux de la CDG-N –, on peut affirmer que la présentation chaque année du programme d'investissements améliorera déjà très sensiblement l'information. S'agissant des contrôles budgétaires dans le secteur des constructions, nous pouvons constater que les commissions des finances et la Délégation des finances disposent de tous les documents souhaitables. Il importe d'exercer une surveillance financière efficace dans le secteur des constructions. Cette surveillance doit suppléer, en ce domaine également, la contrainte extérieure à la rentabilité à laquelle n'est pas réduite la Confédération.

Il n'existe pas de pratique uniforme dans l'examen des projets de construction par le Parlement, ne serait-ce qu'en raison du fait que celui-ci ne dispose pas de véritables commissions des constructions et des investissements. Comme on le sait, il y a dix ans, en 1975, la Délégation des finances a proposé aux bureaux des conseils d'instituer de telles commissions. Par la suite le Conseil national s'est doté de l'actuel Groupe des constructions, qui est chargé d'examiner les questions d'ordre technique et économique en relation avec des constructions fédérales et des acquisitions de terrain, ainsi que les subventions fédérales accordées à des projets de construction. La Délégation des finances et la Commission des finances du Conseil national ont fortement intensifié leur collaboration avec le Groupe des constructions durant les dernières années. C'est ainsi que la Délégation des finances principalement l'a mis de façon accrue à contribution, en lui demandant d'examiner de plus près des crédits de construction urgents.

La décision prise récemment par le bureau du Conseil national de ne plus attribuer spécifiquement comme auparavant des affaires au Groupe des constructions mais de le laisser agir de façon autonome, selon sa propre appréciation «un peu comme le fait la Délégation des finances dans son mandat» (citation en substance, tirée de la décision du bureau), ne devrait guère renforcer la position de cet important organe spécialisé. On ne pourra pas éviter les conflits de compétences.

Les entretiens qui auront lieu prochainement avec la CDG-N nous donnerons la possibilité d'examiner toutes ces questions de manière approfondie.



## **23      Contrôle des décomptes de construction par le Contrôle fédéral des finances (CDF)**

Les dépenses que doit contrôler le CDF dans le domaine des constructions de la Confédération dépassent 3,3 milliards de francs (PTT et CFF non comptés) dans le budget 1985. Cette somme est consacrée pour l'essentiel à des subventions fédérales et des prêts, voisins de 1,3 milliard de francs, ainsi qu'aux routes nationales qui reçoivent 1,3 milliard de francs. A eux seuls, ces chiffres démontrent clairement que les décomptes ne peuvent être contrôlés que sporadiquement, même si l'on fait appel à des experts, encore que dans certains secteurs, la collaboration avec les services cantonaux de contrôle financier soit bonne à cet égard.

Cet important volume de construction se répartit entre les travaux les plus divers du bâtiment et du génie civil, dans toutes les régions de notre pays; cela entraîne des conceptions diverses de l'aide que l'on attend de la Confédération. Le CDF vérifie notamment si la répartition des coûts entre la Confédération, les cantons et les privés est conforme à la loi, si toutes les parties du bâtiment servent au but visé par le subventionnement, si la cubature et le renchérissement ont été calculés correctement, et si les frais d'exploitation et d'entretien ont été complètement séparés des coûts effectifs d'investissements. En ce domaine, la pratique soulève constamment une quantité de problèmes.

Ayant obtenu une amélioration réjouissante de la pratique dans les décomptes de construction des hautes écoles cantonales (subventions accordées selon la loi fédérale sur l'aide aux universités), le CDF examine actuellement d'une manière particulièrement intensive – en accord avec la Délégation des finances –, entre autres, les installations de protection des eaux et les constructions destinées à la formation professionnelle, qui ouvrent un droit à des subventions. L'objectif de cet examen consiste moins à apporter des corrections dans les cas où la subvention a déjà été accordée – pour autant que celle-ci ne soit pas en contradiction évidente avec la loi –, qu'à faire appliquer de manière uniforme les principes reconnus dans tout le domaine des constructions.

### **3      Subventions fédérales**

#### **31      Subventions d'équipement selon la loi sur l'aide aux universités (LAU)**

Au cours des dernières années, nous avons dû vous faire rapport de manière répétée sur les difficultés rencontrées dans l'octroi des subventions d'équipement aux universités cantonales. Il s'agissait en particulier de réduire des retards dans le règlement des comptes qui se chiffraient à la fin de l'année 1981, à quelque 2 milliards de francs, calculés par rapport au volume des constructions. Alors qu'il y a une année, la moitié des cas en suspens n'était pas liquidée, l'Office fédéral de l'éducation et de la science a pu, avec l'aide de l'Office des constructions fédérales et du Contrôle fédéral

des finances (CDF), régler pour l'essentiel les retards qui s'étaient accumulés depuis 1981. Dans quelques cas, la Confédération a été contrainte de faire aux cantons des concessions financières que justifiait le respect de leur bonne foi. Mais dans l'ensemble, les contestations formulées par le CDF se sont révélées fondées. Les propositions de réduction des subventions fédérales du CDF se montaient initialement à 70 millions de francs environ. Elles atteignent effectivement la somme globale de 60 millions de francs.

Les difficultés résident en partie dans la procédure qui s'avère longue et malcommode et dans le calcul compliqué des subventions. Voilà pourquoi il convient d'accueillir avec satisfaction la révision et la simplification des dispositions de la LAU que le Conseil fédéral a prévues dans ses grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987.

## **32 Aide à l'investissement dans les régions de montagne (LIM)**

Dans notre dernier rapport d'activité, nous avons d'une part laissé entendre aux commissions des finances qu'elles obtiendraient dorénavant de meilleures informations sur l'état et les mouvements du fonds et nous avons d'autre part annoncé que nous soumettrions l'administration financière de ce fonds à un examen approfondi du point de vue du droit budgétaire. Depuis lors, nous avons mené à bien nos deux projets. Les sections (des deux commissions des finances) compétentes pour le Département de l'économie publique (DFEP) reçoivent tant avec le budget qu'avec le Compte d'Etat une documentation spéciale sur l'utilisation des fonds. Cela devrait permettre d'assurer la plus grande transparence requise par la commission des finances du Conseil des Etats.

L'examen de l'exécution des mesures du point de vue du droit budgétaire a fait l'objet en avril 1985 d'une séance d'inspection de la Délégation des finances auprès de la Centrale pour le développement économique régional (ci-après appelée la Centrale). Le Contrôle fédéral des finances a été chargé préalablement d'analyser selon divers critères, une douzaine de cas représentatifs.

Dans la mesure où l'on ne tient pas compte de la possibilité d'une utilisation plus nuancée des moyens – question sur laquelle nous reviendrons ci-après –, l'inspection a donné des résultats positifs. Au cours des dix dernières années, c'est-à-dire depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne, la Centrale a traité près de 2000 projets. Jusqu'à ce jour, elle a garanti des prêts pour un montant global de 540 millions de francs et mis à disposition environ 340 millions. Les prêts octroyés au titre de l'aide à l'investissement ont eu pour corollaire immédiat des investissements pour quelque trois milliards de francs. Mais le but de cette aide va bien au-delà et doit servir à promouvoir l'économie régionale en général. L'aide à l'investissement de la Confédération se limite presque exclusivement à l'octroi de prêts sans intérêts ou à des conditions d'intérêts favorables. D'autres types d'aide prévus par la loi,

tels que procurer ou cautionner des prêts de tiers ou assumer des charges d'intérêts, n'ont guère été requis.

L'aide à l'investissement dans les régions de montagne a été préservée du climat rude auquel ont été exposées depuis des années les finances fédérales et qui s'est fait sentir âprement dans les divers programmes d'économie et programmes complémentaires. C'est ainsi que l'on a atteint les objectifs que les partisans du fonds (à l'époque combattu par les commissions des finances parce qu'il contrevenait au droit budgétaire) avaient recherchés. Il n'en reste pas moins que des remarques critiques ont été exprimées au sein des commissions des finances à l'égard de cette situation.

L'augmentation des moyens financiers du fonds de 500 à 800 millions de francs, décidée par le Parlement, a permis en fait de poursuivre une pratique que la Délégation des finances trouve généreuse, même si elle est couverte par la loi. Parmi les cas d'aide à l'investissement que nous avons examinés de plus près, on en rencontre certains dans lesquels les bénéficiaires ont plutôt surestimé leurs possibilités, ce qui les met dans des difficultés lorsqu'il leur faut rembourser les prêts. D'un autre côté, on peut se demander si la capacité financière propre des bénéficiaires des contributions n'a parfois pas été sous-estimée. Dans ces cas-là, la Délégation des finances pense que les moyens fédéraux ont été immobilisés sans nécessité contraignante pour une longue période. Une question n'est dans tous les cas pas résolue, c'est celle de savoir si en l'espèce les montants des contributions ou les conditions ne devraient pas être adaptés. La Confédération s'est réservé expressément, dans ses décisions ou dans les contrats, de prendre de telles mesures pour le cas où la situation financière du débiteur aurait considérablement changé. La loi demande en effet que soient constitués des centres qui, dans la plupart des cas, peuvent envisager des succès uniquement lorsqu'ils disposent déjà de certaines infrastructures.

Nous avons constaté par ailleurs que la Centrale doit parfois fournir des prestations pour combler des insuffisances financières, sans que cela ne provoque directement la stimulation escomptée pour l'économie régionale. C'est ainsi qu'en raison de la suppression des subventions fédérales pour la protection civile, les communes déposent davantage de demandes de fonds pour financer le solde des constructions d'abris publics. Elles requièrent également des prêts de la Centrale pour des mesures relevant de la protection des eaux (canalisations, stations d'épuration des eaux, etc.). Il en est ainsi uniquement parce que, la Confédération et les cantons ne versant les subventions généralement qu'avec de grands retards, les communes doivent faire des avances aux responsables des projets.

La Délégation des finances va discuter prochainement de ces problèmes avec le Chef du DFEP et élucidera à cette occasion comment il serait possible, à l'avenir, de mettre en place une pratique plus nuancée en matière d'octroi de prêts.

Le Chef du DFEP a renseigné la Délégation des finances sur les travaux en cours en vue de la révision de l'ordonnance sur la GRE. Par ailleurs, la Délégation des finances s'est occupée de divers problèmes concernant l'octroi de la garantie, en particulier de la question des gros risques.

Se fondant sur les travaux préparatoires exécutés avec l'aide de divers experts, le 1<sup>er</sup> avril 1985, le Conseil fédéral a décidé de relever considérablement les émoluments pour la garantie contre les risques politiques et de suspendre la garantie contre les risques monétaires. D'un point de vue de politique financière, il convient de saluer les modifications de l'ordonnance sur la garantie contre les risques à l'exportation (RS 946.111). Compte tenu de l'amélioration de la situation économique, ces modifications devraient être supportables pour l'industrie d'exportation. Comparé aux autres nations, après ces modifications, le soutien étatique fourni par la Suisse au financement à l'exportation paraît encore plus modeste. En dépit de l'amélioration de la conjoncture, les problèmes persistants en matière d'emploi exigent que l'on fasse preuve d'une certaine prudence dans les mesures prises pour améliorer la situation financière de la GRE.

De même, il convient de prendre en considération l'aspect financier et l'aspect de politique de l'emploi lors de l'octroi de la garantie. En effet la somme des garanties accordées tant pour les risques politiques non seulement n'a pas augmenté mais s'est abaissée en 1984. Cela démontre que les autorités tiennent compte des deux aspects évoqués ci-dessus dans leur appréciation. La garantie accordée pour certains mandats importants constitue un problème particulier. Dans certaines branches, en effet, l'industrie suisse d'exportation ne peut rester concurrentielle que si elle s'engage à livrer l'installation complète. De tels mandats sont souhaitables également du point de vue de la qualité de l'emploi, en raison des technologies qu'ils permettent de développer. Mais pour la GRE, il en résulte une concentration de risques dans un seul pays. Dans de nombreux cas, la somme garantie peut être réduite par la répartition des livraisons sur plusieurs pays. Mais compte tenu des montants en cause, on ne peut pas éviter totalement les gros risques.

En dépit d'un octroi de garantie soigneusement évalué, d'une augmentation des émoluments et de la suppression des pertes futures sur la garantie contre les risques monétaires, l'équilibre financier de la GRE ne peut pas être assuré. L'effet cumulatif des déficits résultant de la garantie contre les risques monétaires durant les années septante et des indemnisations actuelles au titre des consolidations de dette a contraint la Confédération à accorder des avances qui ne pourront être remboursées par la GRE que si les pays débiteurs honorent intégralement leurs obligations résultant des accords de consolidation de dette. Il n'est pas possible de déterminer aujourd'hui dans quelle mesure l'on pourra compter sur des remboursements, étant donné les délais très longs prévus dans ces accords (dans les cas normaux, jusqu'à dix ans). La Délégation des finances a pris acte de ce que le Conseil fédéral, compte tenu de ce qui précède, a décidé de ne pas

proposer une transformation des avances en subventions cette année, comme il était initialement prévu de le faire dans le message du 31 janvier 1983 concernant les mesures pour le renforcement de l'économie suisse. En effet, sur le plan international, les décisions concernant les dettes ne sont mises en discussion ni par le débiteur, ni pas le créancier. Il serait dès lors prématuré de transformer les avances en subventions en alléguant que les créances consolidées ne sont plus recouvrables.

#### **4           Coopération au développement et aide humanitaire**

##### **41           Conférence annuelle de coordination des commissions parlementaires**

Dans le but d'améliorer l'échange d'informations entre les diverses commissions des deux conseils chargées de traiter de questions concernant l'aide au développement, la Délégation des finances a pris – comme on le sait – l'initiative de convoquer périodiquement des représentants de ces commissions à une séance commune de coordination. La séance de ce genre la plus récente, de novembre 1984, a été principalement consacrée aux inspections exécutées par la Commission de gestion du Conseil national et le Contrôle fédéral des finances, sur des projets réalisés au Népal. La Commission de gestion donnera de plus amples informations à ce sujet au plenum du Conseil national, dans le cadre de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral.

Au demeurant les représentants des diverses commissions se sont unanimement accordés à estimer qu'en l'état actuel, la surveillance financière ayant été élargie, les instruments sont suffisants pour assurer la surveillance parlementaire. Mais compte tenu des divers points principaux d'activité de contrôle que se fixe chacune des commissions, il reste indispensable qu'elles se mettent d'accord régulièrement sur leur programme de travail respectif. C'est aux secrétaires de commission qu'il reviendra d'assumer cette tâche.

##### **42           Surveillance financière**

En matière de coopération au développement et d'aide humanitaire, surveiller que l'engagement des moyens financiers est correct et conforme au projet constitue une tâche bien plus complexe que dans d'autres secteurs des finances fédérales.

Tout d'abord les opérations ont pour théâtre le monde entier. De plus, presque chaque projet constitue à maints égards un véritable défi pour les responsables dans le terrain. Il faut tenir compte de ces circonstances parfois difficiles, dans la surveillance financière. Pour la Confédération, les critères de cette surveillance – qui sont fixés dans la loi et qui ont fait leur preuve – tels que la juste application du droit ou l'emploi efficace et ménager des fonds, ne se révèlent pas toujours être les seules maximes valables. Mais ce qui est décisif, c'est que tous les moyens soient utilisés correcte-

ment et conformément au projet. Cela présuppose une gestion des crédits soignée, correspondant aux prescriptions budgétaires.

L'Inspectorat des finances de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) est appelé à remplir une tâche dont l'importance augmente, ne serait-ce qu'en raison de l'extension continue de l'aide au développement. Il est confronté à une tâche dont la complexité n'a d'égale que la lourde responsabilité. Les inspecteurs ne doivent pas exercer leur fonction de contrôle uniquement à la centrale, ils doivent au contraire déployer de plus en plus leurs activités dans le terrain. A cet égard, les contrôles restent, bien entendu, importants, mais les conseils sont également au premier plan.

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a en outre demandé que l'Inspectorat des finances étende son cercle d'activités au domaine de l'aide humanitaire. Ce secteur a pris beaucoup d'importance au cours des dernières années. C'est pourquoi il s'est révélé indispensable d'accroître en conséquence le contrôle de l'engagement des moyens. Il conviendra à cet égard de tenir compte des particularités propres aux interventions de l'aide humanitaire et du corps pour l'aide en cas de catastrophes.

La variété et la complexité des nombreux projets confrontent constamment la direction et les collaborateurs de la DDA, mais également les organes de contrôle (inspectorat de la DDA et CDF) à des problèmes inhabituels et souvent malaisés à résoudre. Même lorsque les rapports d'inspection remis à la Délégation des finances font état de lacunes de toutes sortes, celles-ci doivent toujours être appréciées à la lumière des difficultés mentionnées ci-dessus. Il est important d'intervenir de façon suivie là où l'on constate des obscurités ou même des irrégularités dans l'engagement des moyens. Ainsi que nous avons pu le constater, le cas échéant, le CDF, l'Inspectorat de la DDA, mais également la Direction de DDA elle-même mettent tout en œuvre pour remédier aux éventuelles anomalies. La Délégation des finances examine en ce moment un cas de ce genre. Il s'agit d'un projet réalisé en Haute-Volta, auquel la Suisse participe à raison de 3 millions de francs environ et pour lequel il y a de bonnes raisons de douter que les moyens aient été employés conformément au projet et aux règles édictées. A la demande du CDF, un inspecteur de la DDA se rendra à nouveau sur place au cours du mois (avril 1985) pour élucider ces problèmes. Nous informerons les commissions des finances en temps opportun sur les suites de cette affaire.

Nous vous renseignons sous le chiffre 442 sur une autre affaire peu réjouissante, qui occupe la Délégation des finances depuis assez longtemps.

La Délégation des finances tient à souligner que les lacunes de ce genre, qui représentent des cas isolés, ne doivent pas ternir l'image globalement positive de l'aide publique suisse au développement. Les nombreux contacts que nous avons avec la direction de la DDA, mais également les aperçus variés que nous donnent la gestion de ses affaires, nous permettent de constater derechef que le travail accompli dans ce domaine, suivi de manière particulièrement critique par le public, l'est avec beaucoup d'engagement et de compétence.

## **43 Examen de projets dans des pays d'Afrique orientale**

Au cours de l'exercice, le CDF a poursuivi ses examens de projets par pays en faisant des inspections au Kenya et au Rwanda. Il a fait appel à un expert extérieur, un ingénieur forestier suisse pour vérifier de très grands projets dans le domaine des forêts. Les résultats définitifs de cet examen ne sont pour le moment pas encore disponibles, mais l'impression favorable prépondérante qu'ont dégagée les constatations faites l'année dernière au Népal se confirme largement. L'engagement efficace et économique des moyens financiers suisses jusqu'au lieu de leur utilisation effective nécessite qu'on satisfasse en permanence à certaines exigences:

- une répartition minutieuse des tâches entre la centrale de la DDA, à Berne, les ambassades suisses et les bureaux de coordination à l'étranger,
- un renforcement approprié des postes extérieures pour qu'ils puissent exécuter au moment opportun et de manière compétente leurs importantes tâches de surveillance et de conduite dans toutes les phases de la coopération avec les pays en voie de développement,
- la planification et l'exécution progressives et souples des projets d'aide au développement, qui seules permettent vraiment de s'adapter à temps aux contingences et ainsi d'éviter de fournir par erreur de coûteuses prestations,
- la motivation et le perfectionnement permanents des cadres de ces pays à la faveur des projets d'aide au développement appuyés par la Suisse.

## **44 Collaboration avec les œuvres d'entraide privées**

### **441 Indemnisation des frais d'administration de projet en régie**

Il résulte de la collaboration de la DDA avec de nombreuses œuvres d'entraide privées que des sommes importantes sont versées chaque année à ces organisations. Le CDF veille à une affectation de ces fonds qui soit efficace et conforme aux buts fixés. Pendant l'exercice, cet organe a examiné notamment le mode de travail et la gestion financière d'«Intercoopération», œuvre d'entraide fondée en 1982. Les résultats sont satisfaisants, quoique de nature provisoire. Il faudra donc les analyser de plus près. Il n'est pas encore possible de dire avec certitude si les indemnités d'administration de projet versées à «Intercoopération» par la DDA sont adéquates. Le CDF étendra systématiquement son enquête pendant l'année en cours à d'autres œuvres caritatives suisses d'importance, ce qui permettra notamment de saisir les particularités des divers organismes.

### **442 Union internationale pour la protection de l'enfance (UIPE)/Enfants du Monde (EdM)**

Nous avons déjà relevé dans notre dernier rapport d'activité les irrégularités constatées en ce qui concerne ces deux organismes. On leur reproche entre autres d'avoir mésusé des dons en espèces, y compris des subsides fédéraux.

On sait que le Ministère public a déposé en mars 1984 plainte pénale contre les deux organisations auprès du procureur général du canton de Genève. Une fiduciaire mandatée par les autorités judiciaires genevoises examine actuellement tous les comptes des années 1973 à 1983 en rapport avec des projets. Bien que, pour des motifs divers, ce travail prenne beaucoup de temps, les autorités judiciaires comptent parvenir au bout de la procédure avant la fin de cette année. La Délégation des finances sera informée à ce sujet par la DDA et le CDF.

Vu les enquêtes judiciaires en cours, nous renonçons à donner plus de détails ici. Nous nous bornons à relever que la Délégation des finances a dû elle aussi s'occuper de près et à plusieurs reprises de cette regrettable affaire pendant l'exercice. Elle a eu plusieurs entretiens à ce propos avec la direction de la DDA et du CDF ainsi que, pour terminer, avec le Chef du Département des affaires étrangères. L'UIPE et EdM ne recevront plus de subsides fédéraux pour de nouveaux projets avant la fin de la procédure. En outre, afin d'éviter tout risque de perte lié aux projets en cours, toute nouvelle avance éventuelle sera versée directement au bureau de coordination compétent de la DDA à l'étranger.

La Délégation des finances estime primordial de tirer les leçons qui découlent de ces déplorables incidents. La DDA a de plus mis en œuvre des mesures d'amélioration portant notamment sur les points suivants: formation des conditions générales régissant les contrats en régie et les contrats de subventionnement; déclaration précise des coûts directement liés aux projets et des frais administratifs; enquête sur la solvabilité des partenaires contractuels; enfin, échange d'informations concernant les bénéficiaires des subsides entre responsables de la coopération au développement et de l'aide humanitaire au sein de la DDA.

Nous tiendrons les commissions des finances au courant des suites de l'affaire en temps utiles.

## **5 Conseil des écoles**

### **51 Subordination du Conseil des écoles**

La Délégation des finances a jugé nécessaire d'inviter le Conseil fédéral, en mars dernier, à examiner les moyens de mieux contrôler le domaine de compétence du Conseil des écoles, plus particulièrement du point de vue administratif. La subordination du Conseil des écoles au Conseil fédéral a pour origine la loi fédérale de 1854 sur la création d'une Ecole polytechnique suisse. La Délégation des finances estime qu'en l'état actuel cette solution est insatisfaisante à divers égards et appelle des corrections. Les commissions des finances ont débattu à plusieurs reprises, au cours des dernières années, de la subordination hiérarchique du Conseil des écoles au Conseil fédéral. Dans ses observations, qu'il nous a fait parvenir récemment, le Conseil fédéral concède que les conditions se sont, à n'en pas douter, extraordinairement modifiées, spécialement en ce qui concerne les rapports du Conseil des écoles avec le Conseil fédéral et l'administration. Il est



dès lors justifié de se demander si l'on peut évaluer actuellement les avantages et les inconvénients d'une subordination directe comme par le passé. Le Conseil fédéral a ajouté qu'il était d'accord de réexaminer la question. La nouvelle subordination nécessiterait de modifier la loi.

La Délégation des finances a vigoureusement critiqué une nomination à la direction de l'École polytechnique fédérale (EPF) de Zurich. Le Conseil fédéral l'a assurée qu'il éluciderait les problèmes que cette affaire posait. Cette nomination ayant dû être contestée également dans ses aspects actuariels, nous avons invité le Conseil fédéral à supprimer les règles particulières dont bénéficient les professeurs des EPF en matière de Caisse de pension et à affilier ceux-ci à la Caisse fédérale d'assurance, dans le cadre de la révision en préparation des statuts de cette caisse, qui doivent être adaptés à la loi sur la prévoyance professionnelle. Il s'agit – comme on le sait – d'un problème que les commissions des finances souhaiteraient voir résolu. Le Conseil fédéral nous a assuré qu'il examinerait la question tout en soulignant que, le cas échéant, il serait indispensable de prévoir une réglementation transitoire.

## 52 Ecoles polytechniques fédérales

Le secteur administratif des EPF et de leurs instituts et établissements annexes exige une fois de plus un contrôle intensif du CDF. Il a fallu en particulier ces dernières années formuler les principes du mode d'administration des mandats de recherche et des mandats confiés à des tiers. La Délégation des finances a exigé que le Conseil des écoles élabore, en collaboration avec les offices fédéraux compétents, des directives sur la manière de conclure et d'exécuter les contrats de recherche et de services. Ces directives sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1984 (Directives concernant les mandats de recherche). Elle visent notamment à garantir que la Confédération obtienne des compensations adéquates pour l'utilisation de l'infrastructure. En pratique, des difficultés de délimitation se présentent périodiquement, notamment pour les mandats que les professeurs exécutent à titre privé. Sur la base de ses enquêtes, le CDF a sollicité également au cours de l'exercice, des remboursements de frais pour un total de plus d'un million de francs.

Plusieurs instituts et laboratoires fournissent des services appréciables à l'économie ou mettent des produits sur le marché. Sauf circonstances spéciales, ces services doivent être facturés au prix de revient, ce qui suppose que lesdits établissements tiennent une comptabilité d'exploitation efficace. C'est pourquoi le CDF devra continuer à soutenir les instituts et laboratoires dans les efforts qu'ils entreprennent en vue d'appliquer plus systématiquement le principe de la couverture des coûts.

## 6 Personnel

### 61 Fonctionnaires fédéraux chargés d'un enseignement

L'ordonnance concernant l'enseignement dont sont chargés des agents de l'administration générale de la Confédération (RS 172.221.126) règle l'activité didactique des fonctionnaires et employés fédéraux pendant les heures de travail. Si l'enseignement est dans l'intérêt de la Confédération, le temps consacré à cette activité est compté comme heures de travail normales dans certaines limites. Ce qui n'est pas réglé, par contre, c'est la question des honoraires découlant des activités pédagogiques.

La Délégation des finances avait déjà, lorsqu'elle avait examiné la question des traitements des fonctionnaires supérieurs, attiré l'attention à plusieurs reprises sur les problèmes liés aux revenus accessoires, qui peuvent être très élevés. De plus, comme l'ordonnance susdite habilite les services à décider librement si une activité didactique est dans l'intérêt de la Confédération, des doutes ont été formulés quant à l'égalité de traitement de telles demandes.

Une enquête mandatée par le Conseil fédéral sur demande de la Délégation des finances a montré que plus de 600 agents de la Confédération, dont 374 au service du Conseil des écoles, avaient charge de cours en 1984. La rétribution versée aux agents est parfois considérable. Dans plusieurs cas, elle se situe entre 30 000 et 50 000 francs par an.

Les fonctionnaires chargés de cours se répartissent comme il suit dans les départements:

Affaires étrangères .....	6	Justice et police .....	19
Intérieur .....	36	Militaire .....	56
EPF Zurich .....	198	Finances .....	16
EPF Lausanne .....	105	Economie publique .....	109
Instituts annexes .....	71	(dont stations agricoles)	
		Transports, communications, et énergie .....	2

Après avoir étudié ces documents, la Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à faire examiner le volume des enseignements donnés pendant les heures de travail. Il s'agit surtout de vérifier s'ils sont vraiment dans l'intérêt de l'Etat, comme on le prétend. Le Gouvernement a aussi été prié d'étudier la possibilité de limiter les honoraires consentis aux agents, par analogie avec la réglementation applicable aux rétributions des membres de conseils d'administration.

La Délégation des finances reconnaît que l'enseignement dispensé par des fonctionnaires sert souvent les intérêts de l'Etat. Elle constate cependant que ce secteur d'activité a connu une évolution qui exige un contrôle plus strict. Concernant les secteurs du Conseil des écoles et les stations de recherches agronomiques, qui représentent à eux seuls la majeure partie des mandats, il y a lieu de se demander en outre si l'enseignement relève, au

moins partiellement, des obligations normales du fonctionnaire, en quel cas il devrait s'exercer sans rémunération particulière.

Le Chef du Département des finances (DFF) s'est rallié pour l'essentiel aux vues de la Délégation des finances. Depuis lors un projet de règlement ad hoc a été élaboré et mis en procédure de consultation dans l'administration.

## **62 Calcul et versement des salaires pour les organisations affiliées à la Caisse fédérale d'assurances (CFA)**

En septembre dernier on a appris que le Bureau central des salaires de la Confédération avait longtemps fait des avances de salaires en faveur du secrétariat du PSS. Cette affaire a été abondamment commentée par les Chambres et la presse. A part quelques remarques concernant la surveillance et le contrôle, nous nous bornerons donc à quelques observations fondamentales. Notons d'abord que, sitôt après la publication des faits, les avances ont été intégralement remboursées.

La Délégation des finances avait alors cherché avant tout à déterminer comment une telle situation avait échappé pendant une période considérable aux organes de contrôle compétents. La loi sur les finances de la Confédération rend au premier chef les services eux-mêmes responsables de l'emploi efficace et ménager des moyens financiers. Cette obligation implique évidemment le devoir de veiller à un règlement ponctuel et complet des créances. Les dispositions ordonnées depuis lors garantissent un contrôle fiable. Il va de soi que le CDF ne peut, de son côté, que vérifier sporadiquement les mouvements de quelque 10 000 comptes de capitaux existant actuellement. Il a lui aussi tiré les leçons qui s'imposent de cette affaire.

Il est compréhensible que, pour limiter les frais administratifs, une partie des organismes affiliés à la CFA fassent aussi appel aux services du Bureau central des salaires de la Confédération. On ne voit cependant pas pourquoi l'Etat a fourni ces prestations gratuitement jusqu'à fin 1984. Le Chef du DFF a en conséquence édicté le 10 décembre 1984 des instructions réglant les points principaux tels que: ampleur des prestations de service, facturation, délais de paiement, intérêts moratoires, émoluments. Ainsi, les organismes affiliés doivent désormais verser des émoluments couvrant les frais de traitement des salaires par l'Etat. Ces frais ont été fixés pour trois ans, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1985, à 130 francs par salarié et par an.

Au vu des nouvelles instructions, on a derechef examiné s'il fallait demander, à titre rétroactif, des intérêts moratoires. La question avait du reste déjà été soulevée au Parlement. Le Conseil fédéral a cependant conclu qu'il fallait renoncer à réclamer a posteriori des intérêts moratoires, car la base légale correspondante n'existait que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1985. De plus, pendant la période critique, les avoirs des organismes auprès de la Confédération étaient globalement supérieurs à leurs dettes. Dès lors, si l'on voulait exiger les intérêts débiteurs on devrait aussi logiquement verser des intérêts

sur les avoirs, ce qui aboutirait à un bilan négatif. La Délégation des finances a pris acte de ces considérations et juge l'affaire réglée.

Il importe plus, en revanche, de savoir jusqu'à quel point on peut maintenir la pratique actuelle en matière d'affiliation à la CFA d'organismes externes. L'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, des statuts de la CFA (RS 172.222.1) cite quatre types d'organismes dont le personnel peut être affilié à la CFA par décision du Conseil fédéral:

- a. Les entreprises de droit public de la Confédération;
- b. Les secrétariats d'organisations nationales de partis politiques;
- c. Les organisations fondées directement ou indirectement par la Confédération ou auxquelles elle participe de manière déterminante;
- d. Les associations du personnel fédéral.

C'est pour la catégorie sous lettre c qu'il est le plus malaisé de définir des critères d'affiliation clairs. Selon nos renseignements, la question clé est: l'Etat a-t-il un droit de regard sur ces organismes – notamment en matière de personnel – ou le droit d'émettre des instructions, et d'exercer un contrôle ou une surveillance. En outre, la CFA examine chaque fois si la Confédération prend une part déterminante au financement de l'organisme envisagé. On considère généralement comme déterminante une participation de l'Etat d'au moins un tiers du budget total.

Actuellement, 103 organisations sont affiliées à la CFA, ce qui représente 7100 assurés ne faisant pas partie du personnel fédéral. Nos examens ont montré que ces organismes ont appliqué pour l'essentiel les mêmes méthodes que l'Etat et ses établissements annexes en ce qui concerne la fixation des cotisations individuelles, la prise en compte des allocations de renchérissement dans le salaire assuré et dans la rente, ainsi que le calcul d'intérêt sur le découvert. En revanche, contrairement à la Confédération, les organismes affiliés ont dû assumer le montant exigé par la compensation de la charge résiduelle du capital de couverture en ce qui concerne l'assurance de l'augmentation de salaire réelle au 1<sup>er</sup> janvier 1982.

Nous estimons inutile d'approfondir à nouveau ces questions vu que l'ensemble du problème a été examiné lors du séminaire de politique financière organisé par les commissions des finances le 14 et 15 février 1985 à Zofingue. Divers points exigent cependant encore d'être tirés au clair. La Délégation des finances et les commissions des finances s'y consacreront lorsqu'elles auront en main le rapport pertinent du Conseil fédéral.

## **7 Acquisitions de la Confédération**

### **71 Droit de regard sur la structure des prix**

Ainsi que la Délégation des finances l'a expliqué dans son dernier rapport d'activité la Confédération a été confrontée parfois, au cours des dernières années, à une situation de monopole, en particulier dans le domaine des acquisitions d'armements et des mandats de développement. Dans ce genre d'affaires, l'administration n'a pas été en mesure de créer une situation de

libre concurrence, comme l'exige l'ordonnance du 8 décembre 1975 sur les achats de l'administration fédérale. Par ailleurs, il lui était difficile de juger si les prix étaient équitables, sauf dans les cas où elle pouvait convenir avec le partenaire d'affaires d'un droit de regard sur des documents établissant la structure des prix. Mais le partenaire n'est pas toujours disposé à accorder ce droit car la Suisse ne connaît pas en général un droit de regard légal sur la structure des prix, à la différence d'autres Etats, qui disposent de prescriptions allant parfois très loin en matière de surveillance des prix des biens et des services. Le mandataire est tenu, par exemple, de présenter les prix de revient convenus, dont la composition est l'objet de prescriptions.

A la suite d'une intervention de la Délégation des finances, la Centrale pour les achats de l'administration fédérale s'est fait accorder après coup un droit de regard direct sur la structure des prix pour un mandat relevant du domaine de l'armement, qui portait sur un montant de près d'un milliard de francs.

La Délégation des finances estime que pour les acquisitions dans des conditions de monopole, les mandants doivent dans chaque contrat garantir à la Confédération un droit de regard sur la structure de leurs prix. A cet égard, il convient de réserver également au Contrôle fédéral des finances (CDF) le droit d'examiner directement les prix. Celui-ci peut de son côté établir une répartition du travail appropriée avec le Groupement de l'armement (GDA) pour les achats d'armements. La Délégation des finances a invité le Chef du DMF à mettre tout en œuvre pour obtenir ce droit de regard.

Depuis lors le GDA et le CDF ont élaboré à l'attention de la Société suisse des constructeurs de machines (SSCM) une convention-cadre devant garantir à la Confédération en principe le droit de regard exigé sur le contrôle de la structure des prix pour les acquisitions auprès des membres de cette société, en particulier lorsqu'il y a situation de monopole, acquisitions subséquentes, projets ou achats particulièrement importants sur le plan financier et résultant de mandats de développement. La SSCM entend faire à ce sujet ses propres propositions. Celles-ci n'étaient pas encore connues au moment de l'élaboration du présent rapport. La Délégation des finances vouera une attention particulière à l'évolution de cette question importante.

## **72 Services d'achats de la Confédération**

Les rapports du CDF donnent régulièrement à la Délégation des finances un aperçu sur les projets d'acquisitions les plus importants. Au cours de l'exercice, le CDF a visité en tout 22 services d'achats de la Confédération et examiné les adjudications de mandats sur la base de près de 500 contrats d'achats ou de services représentant une somme globale de 220 millions de francs. Indépendamment des contrôles, les activités du CDF portent surtout sur les conseils donnés aux acheteurs concernant la juste interprétation des prescriptions d'achats de l'administration fédérale.

Depuis quelque temps, les mandats d'acquisition sont davantage adjugés selon le principe de l'entreprise générale. Cette procédure peut se révéler

appropriée, mais il convient de vérifier si des frais supplémentaires ne rendent pas la marchandise inéquitablement plus coûteuse. Le cas échéant, le service d'achat devra procéder selon la méthode dite du «mandat différencié» (Répartition échelonnée d'une acquisition).

## **8            Entreprise des PTT**

### **81            Conception des PTT concernant leur capital propre**

La constitution des réserves de l'Entreprise des PTT est fondée depuis 1978 sur deux piliers, à savoir:

- la réserve de compensation pour égaliser les fluctuations du compte d'exploitation et
- la réserve de financement, qui sert avant tout à assurer à long terme le financement des investissements.

Pour chacun des deux fonds de réserves, la limite supérieure visée a été établie à 500 millions de francs, une adaptation du renchérissement étant réservée. A fin 1983, ces deux fonds ont atteint la somme de 927 millions de francs, y compris 48 millions au titre de la réserve pour la création de possibilités de travail.

En mars 1985, le Conseil d'administration de l'Entreprise des PTT a décidé de proposer au Conseil fédéral une nouvelle conception concernant le capital propre. Elle prévoit la constitution d'un capital initial et d'un fonds de réserve de compensation des résultats. Les réserves existantes doivent être supprimées et intégrées à la nouvelle conception du capital propre. Selon le Conseil d'administration, les PTT doivent déjà attribuer le bénéfice d'entreprise pour 1984 aux nouvelles réserves (capital initial et fonds de réserve de compensation des résultats), pour la part qui n'est pas versée à la Caisse fédérale.

La Délégation des finances n'a pas pu se rallier à la procédure prévue. Elle a prié le Conseil fédéral de présenter la répartition du bénéfice d'entreprise de 1984 selon la conception actuelle et de faire par conséquent des propositions conformément au budget 1984. Cette demande a depuis lors été satisfaite.

Selon la Délégation des finances, la nouvelle conception du capital propre des PTT touche des questions primordiales de politique budgétaire comme celles de la conception du capital initial, du montant de ce capital, de l'accumulation d'autres réserves, des conséquences sur la politique tarifaire de l'exploitation des avoirs sur comptes de chèques postaux, du versement du bénéfice à la Caisse fédérale, etc. La Délégation des finances comprend fort bien que l'Entreprise des PTT veuille adapter son capital propre à ses futurs besoins financiers, considérables. Elle estime également juste d'élaborer des études à ce sujet. Mais les commissions parlementaires compétentes doivent avoir de leur côté l'occasion de pouvoir examiner soigneusement et sans être pressées par le temps, l'ensemble des problèmes que cela soulève. Or la chose n'est pas possible dans le cadre des délibéra-

tions sur le compte financier de l'Entreprise des PTT. C'est pourquoi les sections PTT des commissions des finances devront tenir une séance spéciale pour émettre leur avis sur la nouvelle conception en question.

## **82 Fonds pour le développement de la philatélie**

A la demande de la Commission de gestion du Conseil national, la Délégation des finances a soumis le fonds précité à un examen approfondi quant à ses objectifs et sa nécessité. La fortune de ce fonds s'élevait fin 1984 à 8,1 millions de francs. Au bilan des PTT, il est comptabilisé sous la rubrique des capitaux de tiers.

Le fonds pour le développement de la philatélie a été créé en 1964, par l'entreprise des PTT et l'Union des Sociétés philatélistes suisses. Il est alimenté par les suppléments de prix sur les blocs de timbres des expositions nationales philatéliques et par des rendements d'intérêts. Le fonds sert pour l'essentiel à financer les expositions nationales philatéliques. Nos investigations nous ont permis de constater que les PTT avaient des raisons plausibles de maintenir ce fonds. Mais la Délégation des finances estime que la fortune actuelle du fonds a atteint un niveau qui paraît exagéré, compte tenu des objectifs et des tâches qui sont les siens. Nous avons pu relever que l'Entreprise des PTT, pour sa part, avait déjà pris des mesures pour réduire le capital de ce fonds.

Les recherches de la Délégation des finances lui ont permis de constater qu'il existe dans l'Entreprise des PTT huit autres fonds d'importance variée et dont la justification nécessite pour un partie d'entre eux, un examen plus approfondi. Des études sont en cours à ce sujet.

## **83 Inspection des finances de l'Entreprise des PTT**

Nous pouvons renoncer à examiner ici par le détail les nombreux rapports d'inspection et de revision que nous transmet régulièrement l'Inspection des finances des PTT, car les commissions des finances reçoivent chaque année un rapport résumant l'activité de cette division. La Délégation des finances s'est fait renseigner récemment sur les méthodes de travail, le programme et, en particulier, sur les points principaux d'examen de l'Inspection des finances des PTT pour l'année courante. Elle s'est fait préciser à cette occasion quelle était la coordination en matière de contrôle entre le CDF et l'Inspection des finances des PTT.

L'Inspection des finances des PTT, qui est subordonnée au CDF sur le plan technique, doit maîtriser des tâches de contrôle variées et absorbantes avec un effectif relativement modeste de 28 personnes. Elle accomplit son office dans un esprit responsable et avec compétence technique. Mais il lui faudra s'efforcer de prendre davantage de distance, pour soutenir dans certaines circonstances, des points de vue même inconfortables à l'égard des services de l'Entreprise des PTT.

## **9           Autres affaires**

Le chapitre ci-dessous donne des renseignements sur certaines autres affaires d'importance variable, qui peuvent intéresser les commissions des finances.

### **91           Projet d'ordonnance sur les finances de la Confédération**

La loi sur les finances de la Confédération, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1969, est complétée par une série d'ordonnances du Conseil fédéral et de prescriptions de service. Ces décrets sont presque tous plus anciens que la loi. Une bonne part d'entre eux sont dépassés, voire contraires à la loi. C'est pourquoi l'Administration fédérale des finances s'est attachée à élaborer une ordonnance sur les finances de la Confédération, qui a été soumise également à la Délégation des finances. Cette ordonnance vise les buts suivants:

- donner une vue d'ensemble plutôt que des dispositions dispersées,
- créer une unité pour éviter les contradictions,
- faire appliquer le droit (en effet maintes normes presque introuvables sont tombées dans l'oubli et ne sont plus appliquées),
- inscrire la pratique dans le droit positif.

C'est ainsi que l'ordonnance sur les finances de la Confédération prévoit des dispositions concernant les amortissements, la planification financière et la trésorerie. Elle décrit plus en détail également les compétences de la Délégation des finances et des commissions des finances dans le domaine du budget et des crédits supplémentaires.

La Délégation des finances soutient avec vigueur l'institution de cette ordonnance. Elle a fait à l'Administration fédérale des finances diverses suggestions à étudier de plus près. L'ordonnance sur les finances de la Confédération représentera, à n'en pas douter, un instrument de travail précieux non seulement pour l'administration mais encore pour tous les parlementaires qui sont appelés à s'occuper de questions financières.

### **92           Restructuration du réseau des représentations suisses à l'étranger**

Se fondant sur les rapports qui lui sont soumis régulièrement concernant des inspections auprès des représentations suisses à l'étranger, la Délégation des finances suit depuis un certain temps déjà les efforts entrepris par le Département des affaires étrangères (DFAE) en vue d'une administration optimale du personnel à l'étranger. Il s'agit concrètement de la suppression de certains consulats et de la transformation d'autres représentations en consulats honoraires. Nous vous avons fourni des renseignements détaillés à ce sujet, en particulier dans notre avant dernier rapport d'activité du 28 avril 1983.

Le DFAE nous a renseigné récemment sur les mesures qu'il a prises au



cours des deux dernières années. Les consulats de Turin, Catane, Florence, Lille et Guayaquil, ainsi que le consulat général de Rotterdam ont été transformés en représentations honoraires. D'autres mesures sont en préparation. En effet, grâce aux liaisons toujours meilleures en matière de transports, il est possible de centraliser les tâches consulaires dans certains pays d'Europe. Toutefois, des considérations d'économie et de politique commerciale, mais également des dispositions imposées par l'étranger, exigent par ailleurs le renforcement de certains postes ou mettent le DFAE dans la nécessité d'ouvrir des nouvelles représentations.

La Délégation des finances apprécie les efforts incessants déployés à cet égard par le DFAE. Au cours des deux dernières années, grâce aux fermetures ou aux transformations de représentations à l'étrangers, le DFAE a pu libérer 15 postes à l'état dont dix, qu'il était urgent d'utiliser ailleurs, ont été immédiatement réattribués.

La DFAE a soumis la situation de nos représentations diplomatiques dans le Tiers monde à un examen approfondi. Il ne faut cependant pas attendre de propositions concrètes de cette action au Conseil fédéral avant que les diverses directions intéressées des départements et l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) n'aient été dûment consultés.

### **93 Engagements internationaux de dette (appelés «notes»)**

Depuis 1982, la DDA et l'OFAEE recourent de plus en plus aux engagements internationaux de dette appelés «notes», pour honorer les obligations qu'ils ont contractées. Le traitement de ces «notes» n'était pas en tout point satisfaisant sur le plan administratif. A la demande de la Délégation des finances, l'Administration fédérale des finances a édicté des instructions claires pour leur comptabilisation. Les «notes» seront désormais traitées pour l'essentiel comme des crédits d'engagements et présentées comme telles dans le budget et le compte d'Etat.

### **94 Calcul des prix de revient du TED**

Au cours des dernières années, en raison de l'importance de plus en plus grande des dépenses de la Confédération en matière informatique, les méthodes d'enregistrement des coûts ont été sensiblement affinées, notamment à la demande des commissions des finances et de la Délégation des finances. L'Office fédéral de l'organisation renseigne chaque année cette dernière à l'aide d'un document présentant le calcul des prix de revient, qui tient compte, entre autres, des intérêts du capital investi. Le calcul des prix de revient permet également de déterminer des taux horaires en machines et en personnel conformes à la réalité. Il sert en outre à apprécier la rentabilité des projets d'automatisation. L'évolution dans ce domaine, qui continue d'être dynamique, touchera de plus en plus l'administration. C'est pourquoi il est indispensable que l'on dispose d'instruments fiables pour juger des investissements. La création de rubriques budgétaires spéciales, pour les

mandats de prestations informatiques (dès le budget 1985), demandée par les commissions des finances, contribue à accroître la transparence dans l'évolution des coûts du domaine TED.

## **95 Introduction d'abonnements généraux au porteur**

Les agents de la Confédération ont droit à un abonnement général nominatif s'ils doivent entreprendre un certain nombre de voyages de service par année. Cette réglementation peut stimuler une activité inutile de voyages de service lorsque le fonctionnaire «court le risque» de ne pas atteindre le nombre minimum de déplacements requis. Dans tous les cas, elle ne contribue pas à limiter les voyages.

Ainsi qu'on le sait, depuis quelques temps, les chemins de fer offrent des abonnements généraux au porteur. La Délégation des finances propose de remplacer dans l'administration les abonnements généraux nominatifs par ces abonnements au porteur. Un essai de ce genre est en préparation.

## **96 Instructeurs dans l'administration**

La loi sur l'organisation militaire permet à l'administration de faire appel aux instructeurs. En effet divers postes de l'administration du Département militaire fédéral (DMF) exigent l'expérience et la formation militaires des instructeurs. A fin 1984 sur un total de 1600, 107 d'entre eux occupaient des fonctions diverses dans l'administration militaire. La plupart réintégreront la troupe après une période administrative plus ou moins longue et 21 instructeurs resteront au service de l'administration jusqu'à l'âge de la retraite.

Les instructeurs détachés auprès de l'administration conservent leurs privilèges, conformément à l'ordonnance sur les instructeurs (assurance militaire, voiture de service, etc.). A diverses reprises, la Délégation des finances a proposé que l'on révisé cette pratique. A son avis, lorsque la durée d'engagement dans l'administration doit durer plusieurs années, les privilèges fondés sur le statut d'instructeur doivent être provisoirement suspendus. En effet la réglementation actuelle conduit à une inégalité de traitement et provoque périodiquement – comme le prouve l'expérience – des tensions entre les fonctionnaires et les instructeurs.

Le problème a de nouveau été discuté au cours de l'exercice, à l'occasion d'un cas précis de promotion. La Délégation des finances a eu à cet égard un échange de vues avec le Chef du DMF, qui a défendu le statut actuel.

Comme à la même époque, la Commission de gestion du Conseil national (CDG-N) s'occupait également de façon approfondie du problème des instructeurs, la Délégation des finances l'a invitée à englober les problèmes ci-dessus dans ses investigations. La CDG-N publiera à ce sujet vraisemblablement dans un avenir proche un rapport qui fait état de diverses propositions de la Délégation des finances.

## 97 Développement de l'appareil radio SE 225

A la demande de la Délégation des finances, le Contrôle fédéral des finances doit informer celle-ci régulièrement sur la situation sur le plan de la technique des crédits du développement de l'appareil radio SE 225. Comme par le passé, les taux horaires du consortium industriel chargé du développement de cet appareil paraissent élevés. Par ailleurs, le droit de regard concédé à la Confédération sur la structure des prix n'est pas non plus suffisant.

Lors de son dernier entretien avec le Chef du DMF, la Délégation des finances a eu l'occasion de faire part à nouveau de ses doutes à ce sujet. Les contrats correspondants ont déjà été conclus, il conviendra de prendre en considération les objections de la Délégation des finances dans le cadre d'une éventuelle acquisition en série.

Il convient de relever que l'on ne peut pas évacuer les réserves faites à plusieurs reprises déjà par la Délégation des finances au sujet d'une part de la grande période séparant les phases du développement et de l'acquisition de l'appareil-radio et d'autre part, de la mise à disposition des moyens nécessaires.

## 98 Réserves obligatoires de la Confédération

La Délégation des finances se fait régulièrement renseigner sur la situation dans le secteur des réserves obligatoires. L'intérêt réside, à cet égard, également dans l'examen de la liquidation de chaque cas problématique des années passées. La nouvelle loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays a apporté des améliorations décisives par rapport à la précédente. En effet, des contrôles plus courants, une formation appropriée des inspecteurs, la mise à contribution d'experts et des mesures dans le domaine informatique ont permis d'obtenir des effets positifs sur la gestion des réserves obligatoires. Par ailleurs, la collaboration plus étroite avec les banques a entraîné un recul des pertes, lesquelles ne pourront cependant pas pour autant être totalement évitables à l'avenir dans certains domaines. La Délégation des finances a retiré une bonne impression de l'entretien approfondi qu'elle a eu avec le Délégué du Conseil fédéral à l'approvisionnement économique du pays au sujet de la gestion actuelle des affaires de celui-ci.

## IV. Conclusion

Pour conclure, la Délégation des finances se plaît à relever que, d'une manière générale, au cours de l'exercice, les finances fédérales ont été bien conduites. Elle en remercie le Conseil fédéral et l'administration. La politique de modération pratiquée depuis des années n'a pas provoqué de

rigueurs insupportables, elle doit par conséquent être poursuivie. Il conviendra de contrecarrer à tous les échelons les tendances contraires qui se manifestent çà et là. Au cours des années à venir, la Délégation des finances et les commissions des finances devront suivre avec une attention particulière l'évolution des finances fédérales à cet égard.

Enfin nous adressons nos sentiments de reconnaissance également au Contrôle fédéral des finances et aux organes de surveillance qui lui sont subordonnés pour le travail soigné et approfondi qu'ils ont fourni dans leur tâche de contrôle.

## **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 1984 du 23 avril 1985**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.06.1985
Date	
Data	
Seite	8-35
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 385

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.