

R A P P O R T

DE LA DELEGATION DES FINANCES DES CHAMBRES FEDERALES AUX COMMISSIONS DES FINANCES DU CONSEIL NATIONAL ET DU CONSEIL DES ETATS SUR SON ACTIVITE EN 1985/1986

du 25 avril 1986

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 fédérale des alcools). Chaque année elle présente aux commissions des finances un rapport sur son activité, conformément à l'article 19, 1er alinéa, du règlement du 8 novembre 1985 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 1985 à avril 1986.

25 avril 1986

Pour la délégation des finances
des Chambres fédérales :

Le président : R.P. Hefti
conseiller aux Etats

Le vice-président : E. Eggenberg
conseiller national

1 COMPOSITION DE LA DELEGATION DES FINANCES DURANT
L'EXERCICE

1985 : Messieurs Feigenwinter (président), Eggenberg-Thoune
et Kohler Raoul, conseillers nationaux

Messieurs Hefti (vice-président), Belser et Genoud,
conseillers aux Etats

1986 : Messieurs Hefti (président), Aubert et Meier Hans,
conseillers aux Etats

Messieurs Eggenberg-Thoune (vice-président),
Flubacher et Koller Arnold, conseillers nationaux

La délégation des finances se compose des trois sections
suivantes (1986):

Rapporteurs

Première section

Autorités et tribunaux)	
Département des affaires étrangères)	M. Hefti CE
Département de l'économie publique		M. Eggenberg- Thoune, CN

Deuxième section

Département de l'intérieur)	
Département de justice et police)	M. Aubert CE
Département des finances		M. Koller Arnold, CN

Troisième section

Département militaire		M. Meier Hans CE
Département des transports, des commu- nications et de l'énergie)	
Entreprise des PTT)	M. Flubacher CN

2 SEANCES

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, neuf séances extraordinaires ont eu lieu durant les sessions. Par ailleurs, il y a eu 3 séances de section, pour des affaires particulières.

3 AFFAIRES TRAITÉES

L'exercice de la haute surveillance financière amène la délégation des finances à prendre connaissance de documents qui lui parviennent de diverses sources. C'est ainsi qu'en application de l'article 50, 7^e al., de la loi sur les rapports entre les conseils, elle reçoit régulièrement tous les arrêtés du Conseil fédéral ayant une portée financière et tous les rapports d'inspection et de revision du Contrôle fédéral des finances (CDF) et des services particuliers d'inspection qui sont techniquement subordonnés au CDF (Entreprise des PTT, Administration fédérale des douanes, Groupement de l'armement, Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire). Au cours de l'exercice, elle a reçu 838 arrêtés du Conseil fédéral et environ 770 dossiers du CDF.

En outre, conformément à la loi fédérale sur les finances de la Confédération, la délégation des finances doit approuver en procédure urgente des demandes de crédits de paiements et d'engagements. (Elle a traité 66 cas au cours de l'exercice). De plus, en application d'un arrangement passé avec le Conseil fédéral, celui-ci lui soumet certains cas de traitements pour approbation (Elle a traité 56 cas au cours de l'exercice).

Enfin, la délégation des finances examine régulièrement les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel des messages du Conseil fédéral à l'attention du Parlement.

4 LA SOUVERAINETE BUDGETAIRE DU PARLEMENT

Les compétences des Chambres fédérales inscrites dans la constitution en matière budgétaire représentent l'instrument le plus important qui soit pour diriger les finances. Voilà pourquoi la délégation des finances considère comme l'une de ses tâches permanentes de veiller, dans le cadre de sa surveillance concomitante, à ce que l'exécution du budget soit conforme aux décisions du Parlement. Cette tâche ne pose pas de problèmes considérables tant qu'il s'agit du budget ordinaire. Les difficultés surgissent avec les crédits supplémentaires pour lesquels les prérogatives budgétaires des Chambres fédérales doivent être respectées comme pour le budget ordinaire.

Sans l'instrument des crédits supplémentaires, le Conseil fédéral et l'administration ne pourraient pas s'acquitter des obligations qui ne prennent naissance qu'au cours de l'exercice. La loi sur les finances de la Confédération et l'ordonnance s'y rapportant, qui a été promulguée le 1er avril 1986 par le Conseil fédéral, fixent les prescriptions qui doivent être observées à cet égard, aussi bien pour les crédits de paiements que pour les crédits d'engagements. C'est ainsi qu'en cas d'urgence, le Conseil fédéral est autorisé à libérer des fonds avant l'ouverture du crédit supplémentaire par les Chambres fédérales. Une règle analogue est applicable pour les crédits d'engagements. La loi sur les finances de la Confédération dispose en outre que de

telles décisions du Conseil fédéral nécessitent l'assentiment de la délégation des finances et que le Conseil fédéral doit le requérir si possible avant de libérer les moyens financiers.

Au cours de l'exercice, la délégation des finances a dû constater qu'à diverses occasions, le Conseil fédéral n'avait pas appliqué les dispositions légales précitées avec la rigueur requise. C'est ainsi qu'il a accordé des crédits provisoires urgents dans des cas où il lui aurait été possible de consulter au préalable la délégation des finances. Certes, la procédure urgente est prévue dans la loi sur les finances de la Confédération, mais elle constitue une atteinte à la souveraineté financière de l'Assemblée fédérale. Elle ne doit dès lors être utilisée que comme ultime recours.

C'est pourquoi la délégation des finances a invité le Conseil fédéral à ne faire usage de sa compétence propre pour accorder des crédits que dans les cas exceptionnels et dûment fondés. Elle a simultanément souligné qu'elle pouvait se prononcer sur de telles demandes de crédits sans retard et, au besoin, par voie de correspondance. Le Conseil fédéral s'est déclaré d'accord. Simultanément, il a donné à l'administration des instructions qui tiennent compte des préoccupations de la délégation des finances.

Durant l'année sous revue, la délégation des finances a été appelée à approuver en procédure urgente 50 crédits de paiements, représentant une somme globale d'environ 100 millions de francs. Plusieurs de ces crédits, notamment ceux concernant la mise en valeur des produits agricoles, que nous examinons de façon plus approfondie dans une autre partie de ce rapport, ont donné lieu à des analyses plus détaillées.

Par ailleurs, 16 crédits d'engagements urgents, pour un total de 32 millions de francs, ont été soumis à la délégation

des finances. Elle a renvoyé l'une des demandes pour qu'elle soit traitée par la voie des crédits supplémentaires ordinaires, car l'urgence n'était pas prouvée. Elle n'est entrée en matière sur un autre crédit qu'après que la commission compétente du Conseil prioritaire eut pris position sur le projet correspondant.

Qu'ils soient requis en procédure ordinaire ou urgente, les crédits supplémentaires ne sauraient, d'une manière générale, être considérés comme la conséquence d'une budgétisation peu soignée, ainsi qu'on l'a dit parfois en méconnaissance du laborieux processus budgétaire. En effet, les méthodes de budgétisation et les mécanismes de contrôle, qui vont en s'affinant tout au long de l'année, réduisent à la portion congrue les réserves planifiées à l'origine dans les divers articles budgétaires. En outre, comme on le sait, le principe budgétaire de la spécialité, ne permet pas d'utiliser les soldes de crédits d'un article budgétaire à des fins étrangères à celle prévue. Ainsi, le tableau ci-après démontre qu'il y a chaque année des soldes considérables de crédits inemployés. En 1985 par exemple, ceux-ci ont même dépassé le volume des crédits supplémentaires.

année	budget en mio. fr.	suppléments		budget + supplém. en mio. fr.	dépenses selon compte d'Etat en mio. fr.	soldes de crédits (diff.entre col.5 et 6)	
		en mio. fr.	en % de(2)			en mio. fr.	en % de(5)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1970	7'594	356	4,7	7'950	7'765	185	2,3
71	8'609	591	6,9	9'200	8'963	237	2,6
72	9'746	777	8,0	10'523	10'366	157	1,5
73	11'360	531	4,7	11'891	11'625	266	2,2
74	12'862	608	4,7	13'470	13'052	418	3,1
75	13'366	607	4,5	13'973	13'541	432	3,1
76	15'658	1'121	7,2	16'779	15'860	919	5,5
77	15'991	241	1,5	16'232	15'493	739	4,6
78	16'168	404	2,5	16'572	15'825	747	4,5
79	16'494	578	3,5	17'072	16'613	459	2,7
80	17'337	448	2,6	17'785	17'389	396	2,2
81	17'277	422	2,4	17'699	17'575	124	0,7
82	18'909	575	3,0	19'484	19'293	191	1,0
83	19'672	805	4,1	20'477	20'283	194	0,9
84	21'433	497	2,3	21'930	21'644	286	1,3
85	22'914	832	3,6	23'746	22'881	865	3,6

5 COLLABORATION AVEC LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

La délégation des finances analyse régulièrement les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel des projets que le Conseil fédéral adresse au Parlement. Lorsque cela lui paraît utile et indiqué, elle fait part de ses constatations aux commissions chargées d'examiner le

projet ou au Conseil fédéral. Nous vous présentons ci-après brièvement les principaux domaines qui ont préoccupé la délégation des finances durant l'exercice, à savoir : l'asile et les transports.

- 5.1 La révision de la loi sur l'asile, dont l'examen au Conseil national est déjà terminé au moment où nous vous présentons notre rapport, a permis au Conseil fédéral de proposer aux Chambres fédérales, entre autres, une gestion plus souple des effectifs des auxiliaires. Cela signifie concrètement que le Conseil fédéral doit être autorisé à engager, à titre temporaire, du personnel auxiliaire supplémentaire, en cas d'affluence extraordinaire de requérants d'asile. Etant donné la situation tendue dans le domaine de l'asile, la délégation des finances comprend qu'il faille adapter régulièrement les effectifs du personnel aux besoins. Mais elle reste de l'avis que les instruments dont dispose le Parlement en matière budgétaire permettent de réagir suffisamment vite aux demandes éventuelles du Conseil fédéral. La délégation des finances a déclaré qu'elle était prête à traiter de telles demandes au besoin en procédure urgente, soit en très peu de jours.

Le Conseil national ayant choisi une solution différente, il convient pour l'heure d'attendre les décisions que prendra le Conseil des Etats à ce sujet. La délégation des finances a donné connaissance de son point de vue par écrit aux commissions des deux conseils chargées de traiter le projet.

- 5.2 Le domaine des transports fait actuellement l'objet de plusieurs projets importants qui ont été mis en délibération parlementaire (Rail 2000, programme extraordinaire d'investissements des Chemins de fer fédéraux pour l'environnement, chemin de fer de la Vereina,

allégements tarifaires, entreprises de transport concessionnaires). Pour le moment, il faut considérer que les charges nettes supplémentaires incombant à la Confédération ne sont pas financées. Cette constatation, que confirme du reste le Conseil fédéral, est d'autant plus préoccupante que les possibilités de compensation sont en l'état pratiquement inexistantes et qu'il y a lieu de s'attendre à nouveau à des déficits de l'ordre du milliard de francs pour les années nonante. Cette situation a préoccupé non seulement la délégation des finances mais encore la commission des transports et du trafic du Conseil national. Après s'être entretenue avec des représentants de cette commission, la délégation des finances a eu l'occasion d'exposer ses soucis tant au Chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, qu'au Chef du Département fédéral des finances. Il appartiendra maintenant à la délégation des finances et aux commissions des finances de s'occuper avec toute l'énergie nécessaire de la question du financement de ces projets de la Confédération et d'autres tout aussi importants. Voilà pourquoi l'objectif premier doit être de donner à la planification financière à moyen et à long termes un fondement solide, en réexaminant l'ordre actuel des priorités.

6 LA HAUTE SURVEILLANCE PARLEMENTAIRE SUR LES REGIES DE LA CONFEDERATION

En plus du budget et des comptes de la Confédération suisse, le Conseil fédéral soumet chaque année au Parlement, par des messages séparés, les budgets et les comptes de l'Entreprise des PTT, des Chemins de fer fédéraux (CFF) et de la Régie fédérale des alcools (RFA). Les budgets et les comptes de

la Confédération et de l'Entreprise des PTT entrent dans les attributions des commissions des finances. Les commissions des transports et du trafic sont compétentes pour traiter les affaires des CFF. Quant à celles de la RFA, elles relèvent de la compétence de la commission de la santé publique et de l'environnement du Conseil national et de la commission de l'alcool du Conseil des Etats.

Les commissions des finances et leurs sections examinent sur les plans formel et matériel les budgets et les comptes de la Confédération (départements, Chancellerie fédérale, Conseil des écoles polytechniques fédérales, tribunaux fédéraux et fabriques d'armements), ainsi que ceux de l'Entreprise des PTT. Les sections prennent comme base pour leurs travaux les directives d'examen des commissions des finances et les recommandations de la délégation des finances, qui sont différentes chaque année. Elles permettent de fixer des méthodes uniformes d'examen et de saisir systématiquement des secteurs déterminés de dépenses, pour procéder à des analyses comparatives dans tous les départements, les offices et les régies. En outre, le CDF présente chaque année aux commissions des finances son rapport sur l'examen de la clôture des comptes de la Confédération et de l'Entreprise des PTT. La surveillance financière permanente de la Confédération et de l'Entreprise des PTT, c'est-à-dire, le contrôle de l'exécution du budget (selon les principes de la juste application du droit et de l'emploi efficace et ménager des fonds), reste en définitive l'affaire de la délégation des finances, qui exécute cette tâche en étroite collaboration avec le CDF.

Des voix se sont élevées à diverses reprises dans les commissions des finances, et au sein des deux conseils, pour critiquer la répartition de la surveillance financière sur les régies entre plusieurs commissions parlementaires. Tel a été le cas notamment au Conseil national, lors des délibérations récentes concernant le nouveau règlement des commissions des finances et de la délégation des finances. En

fait, la réglementation actuelle contrevient au principe de l'universalité de la surveillance financière, qui doit donner la garantie d'une politique de contrôle uniforme et convergente non seulement sur l'administration mais encore sur les régies. C'est d'ailleurs le motif principal pour lequel, dans les années septante, les commissions des finances et la délégation des finances se sont résolument opposées aux efforts entrepris à l'époque pour attribuer l'examen du budget et des comptes de l'Entreprise des PTT à une commission particulière. Les charges grandissantes qui pèsent sur notre Parlement exigent de plus en plus une concentration des forces. L'éparpillement de la surveillance rend plus difficile les comparaisons entre les secteurs importants de l'administration et des régies. Il conduit à renforcer la position de l'administration au détriment de la haute surveillance financière du Parlement. A cette époque (c'était en 1973), certains membres des commissions des finances ont demandé que la surveillance financière sur les CFF soit également transférée aux commissions des finances et à la délégation des finances, en raison de la dépendance grandissante de ceux-ci à l'égard des finances fédérales. Le même problème a également été discuté en 1981 dans les commissions de gestion. Mais le bureau du Conseil des Etats et la commission des transports et du trafic du même conseil estimèrent qu'il se justifiait d'en rester à la réglementation en vigueur.

S'agissant de la surveillance financière et du contrôle de gestion de la RFA, une solution est en vue, qui prend en considération les scrupules évoqués ci-dessus et que la délégation des finances approuve. C'est ainsi qu'au mois de février de cette année, à l'occasion de l'examen d'un postulat sur ce sujet, le bureau élargi du Conseil des Etats a conclu qu'il était indiqué et souhaitable de transférer aux commissions des finances et aux commissions de gestion la surveillance du budget, des comptes et du rapport de gestion de la RFA. C'est également l'avis du professeur Germann, qui a rendu une expertise sur le désenchevêtrement

des tâches de la RFA, à la demande du Département fédéral des finances. Les propositions de revision correspondantes devraient être soumises au Conseil des Etats sous peu, de telle sorte que la nouvelle réglementation pourra entrer en vigueur au début de la prochaine législature, c'est-à-dire le 1er décembre 1987.

Ainsi que nous l'avons mentionné, l'examen du budget et des comptes des CFF est l'affaire des commissions des transports et du trafic. Contrairement à l'Entreprise des PTT, les CFF ne sont pas soumis à la surveillance financière permanente du Parlement. Quant à savoir jusqu'à quel point les méthodes et les instruments de contrôle des commissions des transports et du trafic pourraient être adaptés à celles des commissions des finances, c'est une question que discuteront prochainement les présidents des commissions intéressées.

7 VOYAGES A L'ETRANGER DE COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

Dans son dernier rapport d'activité, la délégation des finances a critiqué la demande de crédit supplémentaire qui avait été faite en vue de couvrir des frais additionnels non budgétisés, pour des voyages à l'étranger de commissions parlementaires. Au cours de l'exercice, la délégation des finances a été appelée à deux reprises à faire ses observations sur des cas concrets de voyages qu'envisageait de faire une commission parlementaire. Dans les deux cas, elle a recommandé de renoncer aux inspections des lieux prévues à l'étranger ou de n'envoyer qu'une délégation restreinte, car la dépense envisagée semblait disproportionnée en comparaison de l'affaire en discussion.

Ce n'est certes pas l'affaire de la délégation des finances de se prononcer pour ou contre des voyages à l'étranger de commissions ou de groupements parlementaires, cependant,

comme d'un autre côté un certain contrôle se révélait souhaitable dans ce domaine, elle s'est adressée aux bureaux des conseils et leur a fait part de son point de vue. La délégation des finances estime que l'on ne peut pas fondamentalement empêcher des voyages à l'étranger de commissions ou de délégations parlementaires, à condition que les frais engagés soient dans une proportion raisonnable par rapport à l'objet du voyage, que les crédits soient disponibles à cet effet, et que le bureau du conseil intéressé ait été préalablement informé sur l'objet et le but du voyage.

Après avoir examiné le point de vue de la délégation des finances, les bureaux des conseils sont arrivés à la conclusion que les voyages à l'étranger devaient être considérés comme des cas particuliers, au sens de l'article 10, 3e alinéa, de la loi fédérale sur les indemnités, et devaient par conséquent être approuvés par les bureaux. Le Secrétariat général a reçu mandat de prendre dans chaque cas les mesures nécessaires.

Les bureaux ont toutefois renoncé à créer un article budgétaire particulier pour les voyages à l'étranger, comme le proposait la délégation des finances. En effet, non seulement il aurait été difficile de déterminer le montant d'un tel poste budgétaire, mais celui-ci aurait pu éventuellement constituer un encouragement à entreprendre des voyages inutiles, dans le but d'épuiser des crédits à disposition. Sur le fond, les bureaux partagent cependant le point de vue de la délégation des finances, à savoir qu'il y a lieu de faire preuve de retenue dans ce domaine également. Ils ont déclaré qu'ils étaient disposés à prendre les mesures qui s'imposaient.

8.1 Règlement des commissions des finances et de la délégation des finances des Chambres fédérales

Sur proposition de la délégation des finances, les commissions des finances ont donné à un groupe de travail, composé de membres des deux commissions et de la délégation des finances, le mandat de reviser leur règlement commun, datant de 1963, afin de l'adapter aux lois fédérales qui ont été promulguées ou modifiées depuis lors, comme la loi du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération et la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances.

Le groupe de travail a élaboré un projet de règlement commun. Ce projet a été adopté à l'unanimité en octobre et novembre 1985 par la délégation des finances et par les commissions des finances. Le nouveau règlement a ensuite été approuvé par le Conseil national le 11 décembre 1985 et par le Conseil des Etats, le lendemain. Il est en vigueur depuis cette dernière date.

8.2 Ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC)

Le Conseil fédéral a promulgué l'OFC le 1er avril 1986. Nous avons déjà souligné dans notre dernier rapport l'importance que revêt cette ordonnance. Dans la procédure préliminaire, la délégation des finances a pu intervenir pour que soient mieux délimitées ses compétences en matière d'autorisation de crédits urgents. L'OFC règle aussi, entre autres, de nouvelles matières telles que le plafond de dépenses ou la planification financière. La délégation des finances se félicite de ce que l'OFC ait pu rassembler et adapter aux besoins actuels des dispositions d'exécution de la loi fédérale sur les finances de la Confédération qui

étaient auparavant éparpillées dans de nombreuses ordonnances et instructions.

9 COLLABORATION AVEC LE CONTROLE FEDERAL DES FINANCES

En sa qualité d'organe administratif supérieur de la Confédération en matière de surveillance financière, le CDF seconde aussi bien l'Assemblée fédérale - en particulier la délégation des finances - que le Conseil fédéral, dans l'exercice de leurs attributions de haute surveillance financière (art. 1er de la loi fédérale sur le contrôle fédéral des finances). Dans la pratique, cette double fonction du CDF marche bien. Le CDF exerce une activité autonome et indépendante dans les limites des prescriptions légales. Sur mandat du Conseil fédéral, le CDF exécute les nombreuses revisions prévues par les prescriptions légales d'exécution, aussi bien auprès des offices de l'administration que des organisations semi-étatiques. Mais il procède également à des investigations hors programme. La plupart des contestations peuvent à cet égard trouver en général une solution au niveau du CDF et des offices. Il s'agit en particulier de questions relatives à l'application de dispositions légales, de principes de comptabilité et d'exactitude des écritures comptables. Le Conseil fédéral et les chefs de département apprécient et soutiennent cette procédure de liquidation directe des affaires, qui permet d'éviter des charges administratives supplémentaires. Cependant, aussitôt qu'il y a contestation sur des questions matérielles importantes ou qu'il y a lieu de discuter d'aspects politiques fondamentaux, la délégation des finances intervient. Celle-ci est tenue par le CDF au courant de tous les problèmes importants en suspens, car comme mentionné ci-dessus, les dispositions de la loi fédérale sur les rapports entre les Conseils astreignent le CDF à donner régu-

lièrement à la délégation des finances tous les documents concernant les revisions.

Le CDF contrôle périodiquement quelque 600 offices fédéraux, instituts des hautes écoles, instituts annexes et organisations semi-étatiques (ce que l'on appelle des objets de revision). La surveillance a lieu selon un roulement s'étendant sur plusieurs années. Il se fonde sur un calendrier souple, établi à long terme. Chaque année, le CDF élabore un programme de revision, en informe la délégation des finances et en fixe les points principaux après entente avec celle-ci.

Certaines affaires délicates et compliquées, qui aboutissent devant la délégation des finances ou dont cette dernière se saisit de son propre chef, présupposent souvent des investigations supplémentaires. Dans de pareils cas, il importe que le CDF libère le personnel et les moyens nécessaires, afin que l'on puisse exécuter rapidement les enquêtes et analyses qui s'imposent. D'habitude, il s'agit de tâches absorbantes pour lesquelles le CDF est en mesure de fournir des collaborateurs compétents, qui disposent des connaissances nécessaires sur les plans théorique et pratique. Les mandats particuliers de la délégation des finances absorbent environ un tiers de la capacité du CDF.

9.1 Services particuliers d'inspection financière

Les tâches et le volume de l'administration fédérale, des fabriques d'armements, des régies, des deux écoles polytechniques et de nombreuses organisations semi-étatiques ont nécessité peu à peu que, dans le but d'alléger le travail du CDF, l'on institue des services particuliers d'inspection financière. Il existe actuellement de tels services d'inspection pour les domaines suivants

de la surveillance :

- Entreprise des PTT
- Groupement de l'armement
- Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)
- Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire du DFAE
- Administration fédérale des douanes
- Administration fédérale des contributions
- Régie fédérale des alcools

On examine actuellement s'il y a lieu de créer un service particulier d'inspection financière à la Centrale de compensation à Genève. Le CDF continuera à surveiller les comptes généraux de nos assurances sociales (AVS/AI/APG/AC). Le nombre croissant des prestations des assurances sociales, en particulier dans le secteur de l'assurance invalidité, nécessite un contrôle plus intense et plus absorbant que par le passé. Le service d'inspection à créer devrait reprendre ce contrôle.

La délégation des finances et le CDF surveillent et coordonnent les activités des services particuliers d'inspection. A cet égard, l'un des critères déterminants est celui de l'indépendance indispensable de chaque service sur le plan de l'organisation et du personnel. La délégation des finances est déjà intervenue en diverses occasions à cet effet. C'est ainsi qu'au cours de l'exercice, elle a demandé que l'Inspection des finances de l'Entreprise des PTT ne reste plus subordonnée comme jusque-là, au Directeur de la Division des finances, dont il doit également surveiller les tâches. Cette inspection doit pouvoir exercer son activité de façon indépendante et autonome. Voilà pourquoi l'intervention de la délégation des finances a conduit à adjoindre cette inspection directement au président de la Direction générale des PTT.

Il a été nécessaire de procéder aux mêmes investigations auprès de l'Inspection des finances de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA). Désormais, celle-là devra transmettre ses rapports de revision directement et régulièrement au CDF.

Sur le plan technique, tous ces services d'inspection sont subordonnés au CDF.

9.2 Surveillance financière de la Société suisse de radio-diffusion et télévision (SSR)

La SSR connaît actuellement encore une réglementation particulière en matière de surveillance financière. Certes, nul ne conteste que la Confédération ait la compétence de surveiller l'activité et la gestion financière de la SSR. Cependant, dans la concession octroyée par le Conseil fédéral les 27.10.1964 et 22.12.1980, cette tâche - y compris la surveillance financière - a été dévolue au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE). Aux termes de la concession et des statuts, le DFTCE doit désigner l'un des trois vérificateurs des comptes, qui constituent l'organe de contrôle. Actuellement, ce mandat est exercé par un collaborateur du CDF. Toutefois, comme il s'agit d'une tâche confiée à titre personnel, le vérificateur n'est tenu d'informer que le DFTCE sur ses constatations, à l'exclusion du CDF et de la délégation des finances. Compte tenu de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, qui a expressément admis que l'activité de la SSR devait être considérée comme une tâche publique, et en application de l'article 8, 1er alinéa, lettre d, de la loi fédérale sur le contrôle des finances, on doit admettre que la réglementation particulière applicable à la SSR n'est pas satisfaisante. Selon la disposition légale précitée : "sont soumis à la surveillance financière du CDF (...) les collectivités, établissements et organismes ne faisant pas partie de l'ad-

ministration fédérale auxquels la Confédération confie l'exécution de tâches publiques ou octroi des prestations financières (subventions, prêts, avances)". Ainsi, dans le cas de la SSR, les tâches de contrôle ne doivent pas être assurées par l'un ou l'autre fonctionnaire du CDF mais bien par le CDF lui-même, en tant que responsable de la surveillance financière. Actuellement, les points principaux de contrôle se limitent plutôt à des aspects formels, comme les questions touchant à la clôture des comptes et à des évaluations. En revanche, on ne peut guère parler d'un examen de la gestion financière sous l'angle de l'emploi efficace et ménager des fonds. A diverses occasions, la commission des finances du Conseil national a demandé à la délégation des finances de prendre les mesures nécessaires. En conséquence, celle-ci cherche actuellement, avec le département intéressé, à trouver une solution satisfaisante à cet effet, étant entendu que le secteur des programmes proprement dits doit rester intangible.

10 MESURES DESTINEES A REDUIRE LES CAS DE CONTESTATION DANS LES DECOMPTEES DE SUBVENTION

Nous vous avons déjà fait rapport de façon répétée et détaillée sur les difficultés dans la liquidation des décomptes de subvention, en particulier dans le domaine des subventions fédérales pour les constructions des universités cantonales. La pratique a démontré que la raison principale des divergences résidait dans l'octroi parfois trop peu précis ou incomplet de subventions. C'est pourquoi la délégation des finances et le CDF ont demandé que les dossiers de subventionnement soient préparés plus soigneusement et, en particulier, que l'on veuille à l'octroi de la subvention l'attention qu'il mérite. C'est dans cet esprit que le 1er juillet 1985, l'Administration fédérale des finances et le

CDF ont adressé aux offices fédéraux compétents une circulaire concernant "l'octroi de subventions pour les constructions". Cette circulaire présente de manière détaillée les questions qu'il convient de régler dans la décision d'octroi. Elle souligne clairement que les lacunes qui pourraient encore subsister doivent absolument faire l'objet d'une réserve expresse dans la décision d'octroi. Cette manière de faire doit donner la garantie que les frais n'ouvrant pas un droit à la subvention pourront encore être éliminés dans le décompte de la subvention.

Une autre mesure destinée à réduire les sources d'erreurs réside en ce que depuis peu le CDF effectue des contrôles déjà dans la phase d'octroi de la subvention ou peu de temps après.

Ce contrôle anticipé sur le plan de la procédure a pour grand avantage que des défauts essentiels peuvent en règle générale être éliminés avant que n'apparaissent les tiraillements avec les bénéficiaires de la subvention concernant la correction des décomptes de construction.

11 LA CONFEDERATION EN TANT QU'ACHETEUSE ET CLIENTE

11.1 Droit de regard sur la structure des prix

La question du droit de regard dont avaient discuté les commissions des finances et la délégation des finances à diverses reprises, au cours des dernières années, a de nouveau occupé celle-ci durant l'exercice. Il faut concéder à la Confédération un droit de regard sur la structure des prix lors d'acquisitions importantes ou de grands projets de développement, s'il n'y a pas un véritable état de concurrence, c'est-à-dire, en cas de situation de monopole ou de quasi-monopole. Dans de

pareils cas, la libre concurrence requise par l'ordonnance du 8 décembre 1975 sur les achats de la Confédération n'existe pas. L'intérêt public postule que l'on puisse vérifier si les prix sont équitables. L'administration doit avoir la possibilité de jeter un coup d'oeil sur les documents de calcul de son partenaire. Il n'y a pas en Suisse, comme à l'étranger, de bases légales pour surveiller l'établissement des prix des biens et des services. Voilà pourquoi le droit de regard doit être garanti dans chaque contrat. Ce droit a déjà été accordé à la Confédération à diverses occasions, principalement dans les gros mandats d'armements. A l'avenir, vu la position de mandante de la Confédération, il faudra que celle-ci puisse se faire accorder ce droit dans chaque contrat d'achat. Il n'est pas nécessaire pour cela qu'elle se fonde sur une disposition légale.

Au cours de l'exercice, le Groupement de l'armement (GDA) et le CDF ont pu discuter avec un représentant du Groupe technique militaire de la Société suisse des constructeurs de machines (SSCM), des principes relatifs à l'institution d'un examen des prix dans les mandats donnés par la Confédération aux membres de la SSCM. Le 13 décembre 1985, la SSCM a établi des directives pour l'analyse des prix dans les mandats donnés par le GDA. Ces directives doivent servir de fondement pour les conventions individuelles passées par les membres de la SSCM avec le GDA. Il va de soi que ces directives ne lient pas la Confédération.

Comme par le passé, la délégation des finances tient pour incontestable qu'en sa qualité d'organe administratif supérieur de la Confédération en matière de surveillance financière, le CDF doit obtenir en premier un droit direct de regard sur les prix. Il appartient au CDF de décider ensuite s'il entend

exercer lui-même ce droit ou s'il veut le déléguer à un service d'inspection qui lui est subordonné (service d'achat), pour répartir le travail d'une façon appropriée. Mais il faut toujours éviter les doubles emplois. Le CDF a déjà participé ou procédé lui-même à l'examen des prix dans une série de cas, également à l'étranger (exemple : obusiers blindés 74 M 109, chars de combats 87 Léopard 2, acquisition de filets de camouflage en République fédérale allemande etc). On peut relever à cet égard que la collaboration avec la Section revision et surveillance des prix du GDA a été fructueuse.

Lors d'un entretien qu'elle a eu récemment avec une délégation du Conseil fédéral, la délégation des finances a appris que le Conseil fédéral partageait son point de vue. En effet, elle estime qu'il est nécessaire d'analyser les prix pour l'ensemble des domaines d'acquisition de la Confédération et de ses régies, dès lors qu'il y a une situation de monopole ou de quasi-monopole. Le Département fédéral des finances examinera encore de façon plus détaillée ce qu'il y a lieu de faire pour les domaines non-militaires. Le Conseil fédéral s'accorde en outre avec la délégation des finances pour estimer qu'il appartient à la Confédération de désigner l'organe de contrôle et qu'en sa qualité d'organe administratif supérieur en matière de surveillance financière, le CDF doit disposer en principe d'un droit de regard. Il va de soi que les experts de la Confédération appelés à procéder à de tels examens sont rigoureusement tenus au secret. Les craintes pouvant surgir dès lors concernant les dangers qui menaceraient les secrets d'affaires paraissent dénuées de tout fondement.

11.2 Pratique en matière de surveillance des achats exercée par le Contrôle fédéral des finances

Le CDF procède à des examens à trois niveaux, à savoir :

- revision des ordonnances ou contrôle concomitant de l'exécution du budget (ainsi qu'on le sait, chaque paiement d'un office doit être visé par le CDF)
- contrôle au siège des offices, ainsi que
- contrôle auprès des administrations cantonales ou au domicile des fournisseurs privés

En outre, le CDF est représenté dans des organes tels que la commission pour les questions d'achats dans l'administration fédérale, la commission pour les questions de transports de l'administration fédérale et la commission d'experts pour l'appréciation de la participation industrielle suisse au projet char 87 Léopard, organes dans lesquels il peut contribuer à l'établissement d'instructions à caractère déterminant.

Les rapports de revision présentés régulièrement à la délégation des finances donnent une image impressionnante des activités variées de la Confédération sur le front des achats. Outre de nombreux petits achats, en 1985, le CDF a contrôlé plus de 300 contrats d'achats et de services auprès des offices fédéraux et des fabriques d'armements. Il convient de relever en outre que le CDF et le GDA ont pu en commun analyser le calcul du prix de revient de filets de camouflages avec le matériel de remplacement, auprès d'un fournisseur allemand, en se fondant sur une convention à ce destinée.

Selon quels critères le CDF examine-t-il des acquisitions préalablement choisies ? En bref, il s'agit pour lui d'élucider

- si elles ont été faites sous le régime de la libre concurrence
- si les services commerciaux et techniques ont correctement coopéré
- si des marchandises si possible courantes ont été achetées
- si le besoin a été élucidé soigneusement et si l'on a tenu compte des aspects importants comme le prix, le renchérissement, la garantie, le régime préférentiel, la propriété intellectuelle, l'outillage et les charges annexes, les délais etc.

Si la prestation est indemnisée sur la base du prix de revient, il ne faut alors pas oublier de faire figurer dans la convention les rémunérations maximales ainsi que le devoir du fournisseur de présenter ses prix de revient à posteriori. Les contrats de vente doivent en outre contenir divers détails sur le transport, le camionnage, l'emballage, l'entretien, pour autant que ceux-ci soient importants dans les cas d'espèce.

Il faut user de la puissance que représente la Confédération en matière d'achats sans en abuser. Dans le cadre des Conventions du GATT en matière d'acquisitions publics, il faut tenir fondamentalement compte du principe de la non-discrimination.

D'une façon générale, les rapports du CDF confirment que la Confédération achète de façon économique aussi bien dans les petites acquisitions que dans les grandes.

Le 19 mars 1984, le Conseil fédéral a édicté des instructions à observer dans les dispositions réglementaires régissant les émoluments. Ces instructions doivent garantir que les émoluments seront désormais perçus et périodiquement adaptés dans toute l'administration selon les mêmes principes. La RFA, les deux écoles polytechniques fédérales et leurs instituts annexes ainsi que l'Entreprise des PTT et les CFF ne sont pas soumis à ces instructions.

Le calcul des émoluments se fonde sur le principe de la couverture des charges totales et sur le principe de l'équivalence. Dès lors, le produit des émoluments doit couvrir la totalité des frais requis pour la prestation, mais ne pas les dépasser. En outre, les émoluments doivent rester raisonnablement proportionnels à la prestation fournie. En règle générale, on considère comme frais imputables :

- les frais de personnel, y compris les contributions sociales de l'employeur
- les frais du poste de travail en tant qu'indemnisation pour l'utilisation des infrastructures
- le cas échéant, les frais directs de matériel et les frais spéciaux d'exploitation
- une fraction appropriée des frais généraux afférents à la direction et aux services centraux, équivalant en règle générale à 20 pour cent des frais directs de personnel

On ne peut déroger au principe de la couverture des frais que si un intérêt public prépondérant est en jeu, par exemple en matière de justice ou dans le domaine de l'éducation. Durant la première année de chaque nouvelle législation, les offices doivent examiner les montants de leurs émoluments et au besoin, procéder à leur adaptation.

A la suite d'une inspection de la section du Département fédéral de l'intérieur de la commission des finances du Conseil national, en automne 1985, la délégation des finances a chargé le CDF d'analyser les émoluments de l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport de Macolin (EFGS) et de préparer les documents en vue de leur adaptation.

Prenant pour base les principes généralement reconnus en matière de gestion commerciale, le CDF a ensuite calculé sur place tous les frais entrant en ligne de compte et les a rassemblés dans un tableau des coûts d'exploitation. L'analyse sommaire a démontré que les émoluments de l'EFGS ne couvraient de loin pas les frais imputables.

Dans l'intervalle, l'EFGS a décidé une augmentation de ses émoluments, valable à compter du 1er avril 1986. Cette augmentation demeure cependant trop modeste aux yeux de la délégation des finances. Voilà pourquoi, ne serait-ce qu'en raison du renchérissement, le CDF a élaboré des propositions concrètes en vue d'autres adaptations de tarif. Ces propositions seront prochainement discutées avec l'EFGS et le Département fédéral de l'intérieur (DFI). Il incombera à l'EFGS et au DFI avant tout d'établir des bases claires pour la perception des émoluments ; si l'on se fonde sur les critères généralement valables, on doit pouvoir établir dans quel cas il y a lieu de prendre les frais entièrement en compte et dans quel cas ces frais peuvent être abandonnés partiellement ou totalement.

En outre, se fondant sur les remarques répétées qu'avait faites le CDF à l'occasion de ses revisions, la délégation des finances a constaté que, dans l'exercice de son activité de surveillance sur les téléphériques bénéficiant d'une concession fédérale, l'Office fédéral des transports ne levait pas des émoluments semblables à ceux que demande le Concordat intercantonal sur les téléphériques et skilifts pour l'exécution de tâches analogues. La commission des finances du Conseil national avait déjà eu l'occasion de se pencher

sur le même problème, à la demande de la commission de gestion, lors des délibérations sur le compte d'Etat pour 1984. Le Chef du DFTCE a donné à la délégation des finances l'assurance qu'il ferait porter à cette question toute l'attention requise dans le cadre d'un réexamen général de la réglementation des émoluments applicables à tous les moyens de transports publics. La délégation des finances suivra l'évolution de cette affaire.

13 AIDE AU DEVELOPPEMENT

13.1 Ainsi que nous l'avons mentionné dans notre dernier rapport, la délégation des finances a pris acte des examens de projets effectués par le CDF à fin 1984 au Kenya et au Rwanda, en y associant les bureaux de coordination de Nairobi et Kigali. Les rapports ont souligné que, d'une façon globale, les projets sont bien réfléchis et les postes extérieurs agissent avec efficacité, compte tenu des conditions de travail. La délégation des finances a autorisé le CDF à procéder en 1986, à des examens analogues en Inde, où il y aura lieu, pour la première fois, de passer au peigne fin les problèmes que posent un crédit d'aide financière important.

13.2 Au cours de ses cinq ans d'existence, l'Inspection des finances de la DDA, qui a été instituée à la demande de la délégation des finances, a fait preuve d'une croissante maturité dans l'exécution des tâches qui lui sont imparties. L'activité qu'elle exerce dans le cadre de sa surveillance financière plutôt formelle décharge le CDF, qui peut ainsi se consacrer davantage à des questions fondamentales. Mais on doit également relever sa fonction de conseil. En effet, par l'institution de l'Inspection des finances, la DDA a été dotée d'un organe qui est à même d'intervenir dans la prise de

décision pour que les moyens financiers soient engagés correctement et conformément aux prescriptions budgétaires de la Confédération. Cette fonction prend une importance grandissante, eu égard aux fonds considérables qui sont engagés. Comme d'habitude, l'Inspection des finances de la DDA a informé par écrit la délégation des finances semestriellement sur ses activités durant l'exercice. Les problèmes principaux ont porté sur l'examen des ordonnances de paiements, des décomptes de salaires et de projets ainsi que de contrats. On a pu corriger en temps opportun diverses erreurs et améliorer des réglementations insuffisantes. La mise à contribution de cet organe interne de contrôle a exercé une influence positive dans l'élaboration d'instructions et de directives ainsi que dans le traitement de problèmes d'organisation. Dans certains cas particuliers, l'Inspection des finances de la DDA a relevé, à l'attention des offices responsables des opérations, des irrégularités et des points faibles dans le développement d'une affaire, de telle manière qu'il a été possible de prendre les mesures correctives appropriées.

L'année dernière, la délégation des finances avait demandé que l'activité de l'Inspection des finances soit étendue à la Division de l'aide humanitaire. Cette mesure a été prise et fonctionne de façon satisfaisante. En revanche, il a fallu surseoir à une mesure identique de subordination prévue pour le Corps suisse de secours en cas de catastrophe, car la structure et l'incorporation de celui-ci sur le plan de l'organisation font actuellement l'objet d'un examen détaillé demandé par le Chef du département compétent.

- 13.3 La délégation des finances a déjà relevé dans son dernier rapport d'activité les irrégularités constatées en ce qui concerne l'Union internationale pour la protection de l'enfance (UIPE) et l'Association pour le déve-

loppement naturel d'une architecture et d'un urbanisme africains (ADAUA). En été 1985, la délégation des finances a eu l'occasion de discuter avec le Président d'UIPE de la situation et des intentions concernant cette organisation. La délégation des finances estime qu'il n'est plus acceptable de poursuivre la collaboration avec cet organisme dans les circonstances actuelles. Conformément à la décision prise l'année dernière de ne plus allouer de subventions, les affaires en cours avec l'UIPE ont été clôturées sans que soient pris d'autres engagements. Quant au seul projet encore financé par la DDA, qui se trouve au Bangladesh, on a pu s'assurer que les fonds étaient utilisés conformément à leur destination. Lors de l'assemblée extraordinaire des 13 et 14 novembre 1985, le Conseil général de l'UIPE a décidé de dissoudre cet organisme avec effet à fin avril 1986. Mais la procédure pénale introduite auprès des autorités judiciaires genevoises se poursuit. Les enquêtes menées par une fiduciaire privée, à laquelle on a fait appel, concernant l'ensemble des décomptes de projets des années 1973 à 1983 touchent à leur fin. Depuis lors, l'organisation "Enfants du monde" (EdM), qui était liée à l'UIPE, a pris son autonomie et s'est dotée d'une nouvelle structure. Cette oeuvre d'entraide, qui bénéficie d'un large soutien, surtout en Suisse romande, doit poursuivre sa tâche sous une nouvelle direction et sur des bases assainies. La délégation des finances partage l'avis de la DDA, qui ne voudrait pas exclure que la Confédération participe à nouveau à des projets d'EdM ultérieurement, si l'évolution de cet organisme se présente favorablement. Cependant, la DDA a été invitée à informer la délégation des finances avant de franchir un tel pas.

Mais la délégation des finances a exprimé également l'espoir que la DDA mettrait fin à ses relations avec l'ADAUA, une organisation non-étatique dont le siège se

trouve à Ouagadougou (Burkina Faso). En effet, au cours des dernières années, l'ADAUA a reçu des contributions fédérales importantes pour des projets dans divers Etats du nord-ouest de l'Afrique, mais elle s'est montrée de moins en moins capable de tenir correctement ses engagements sur les plans contractuel et comptable. C'est pourquoi en janvier 1986, la DDA a été contrainte, après avoir parlé avec le CDF, d'amortir un montant de 880'000 frs. Abstraction faite de mesures d'assainissements de peu d'importance concernant un projet en Mauritanie, pour lequel l'ADAUA n'assume qu'une responsabilité formelle, la collaboration de la DDA avec cet organisme est désormais entièrement terminée.

14 CLINIQUE MILITAIRE DE NOVAGGIO

Le sanatorium créé à Novaggio après la première guerre mondiale a tout d'abord servi principalement à traiter les hommes de troupes atteints de la tuberculose, par une thérapie de repos dans une région ensoleillée. Cela explique également pourquoi cet hôpital de la Confédération est situé de façon si excentrée. Par la suite, grâce aux vaccinations et aux nouveaux moyens de traitement, le nombre des cas de tuberculose a fortement diminué et les maladies internes les ont remplacés comme cas les plus fréquents. Au cours des années, les installations ont été complétées et Novaggio offre aujourd'hui des possibilités d'examen et de traitement modernes pour les maladies internes et la physiothérapie. Du point de vue de sa structure, la clinique de Novaggio n'est pas un hôpital pour le traitement des cas aigus, mais bien une institution de réadaptation. La clinique de Novaggio, dont est propriétaire la Confédération, occupe environ 70 personnes et constitue de ce fait l'employeur le plus important de la région. Les frais d'exploitation, qui figu-

rent chaque année dans le compte financier de la Confédération, s'élèvent à environ quatre millions de francs. A cela s'ajoutent les investissements nouveaux et de remplacement. Au cours des dix dernières années, à eux seuls, les crédits d'investissement accordés pour les constructions se sont élevés à près de sept millions de francs. En 1970, le taux d'occupation des lits atteignait presque 70 pour cent. Depuis lors, l'utilisation de la capacité de la clinique a constamment diminué, cependant que les coûts augmentaient et que les effectifs du personnel restaient les mêmes (taux d'occupation 1980 : 55,8 % ; 1984 : 52,8 %).

Confrontées à cette évolution, tant les commissions des finances que la délégation des finances ont demandé que l'on prenne des contre-mesures. L'ouverture de la clinique aux patients civils pas plus que d'autres mesures correctives n'ayant pu entraîner un véritable changement de cette tendance, certains membres des organes parlementaires de la haute surveillance financière ont mis en cause l'existence-même de la clinique et ont demandé s'il y avait d'autres possibilités d'affectation pour cet hôpital. Cependant, s'il est vrai que les entreprises exploitées sous le régime de l'économie privée sont contraintes d'adapter leurs structures aux conditions changeantes du marché, on sait par expérience qu'au sein de la Confédération, un tel processus ne peut être mené à bien qu'avec peine et que si les moyens limités sur le plan du personnel et des finances l'exigent impérieusement. Compte tenu de l'offre excédentaire de lits d'hôpitaux dans toute la Suisse, on peut légitimement se demander s'il incombe vraiment à la Confédération de continuer l'exploitation de son propre hôpital, ce d'autant que la Clinique militaire de Novaggio ne traite que le 18 pour cent des patients militaires.

Quant à la suite de la procédure, afin de pouvoir disposer d'éléments fondamentaux d'appréciation étendus, la délégation des finances a estimé qu'il importait pour elle de prendre l'avis d'un spécialiste externe à l'administration.

C'est pourquoi il y a quelques mois, elle a donné au professeur Schmid, directeur de la Caisse-maladie du canton de Berne, le mandat d'analyser la conception de l'exploitation de la clinique militaire. Après avoir vu le bon standard d'aménagement de la clinique et les investissements importants déjà réalisés, l'expert est arrivé à la conclusion que l'exploitation de cet hôpital devait être poursuivie, mais qu'il fallait considérablement augmenter son taux d'occupation. A cet effet, on doit définir clairement les objectifs médicaux futurs et résolument s'attacher à réaliser les mesures proposées dans l'expertise pour une meilleure utilisation de la clinique.

Dans une première prise de position, le Département fédéral de l'intérieur a pu largement s'associer à l'appréciation de la situation faite par l'expert. Depuis lors, un comité de projet de l'Office fédéral de l'assurance militaire, qui est compétent pour la clinique de Novaggio, a élaboré un plan d'action.

L'affectation renforcée de l'exploitation de la clinique en tant que maison de réadaptation nécessitera encore d'autres constructions. Les commissions des finances et le Parlement seront appelés à libérer de nouveaux crédits, mais uniquement sur la base d'analyses coût-utilité approfondies. La délégation des finances se rendra prochainement sur les lieux, pour procéder à d'autres investigations. Pour elle, en effet, la question du maintien de la clinique comme telle reste ouverte.

Que ce soit directement ou indirectement, la politique agricole exerce une grande influence sur les finances de la Confédération. Voilà pourquoi la délégation des finances et les commissions des finances sont régulièrement appelées à discuter de ces questions. Au cours de l'exercice, la délégation des finances s'est occupée de manière approfondie en particulier de la politique des prix du Conseil fédéral en matière de céréales panifiables et de betteraves sucrières.

Ainsi qu'on le sait, la surproduction de céréales panifiables oblige la Confédération à prendre des mesures coûteuses de dénaturation qui, apparemment, ne reposent d'ailleurs sur aucune base légale. C'est pourquoi la délégation des finances souhaiterait une réduction du prix de prise en charge des céréales panifiables, ce d'autant qu'actuellement les frais de production moyens à couvrir selon la loi sont nettement en dessous des prix de vente. La proposition souvent entendue, selon laquelle il conviendrait d'affecter la récolte non utilisée à l'aide alimentaire dans le Tiers-monde, ne constitue guère une solution valable en raison de son coût.

Par leur baisse, les prix mondiaux du marché du sucre augmentent le déficit du compte sucrier, de sorte qu'ici également, il paraît justifié de procéder à une certaine réduction du prix de prise en charge. Grâce à une augmentation des revenus, les producteurs devraient pouvoir supporter cette réduction. Compte tenu de la charge qui pèse sur la caisse fédérale, la votation sur le référendum contre la modification de l'arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène prend une importance particulière.

Comme l'ont démontré les entretiens que la délégation des finances a eus avec le Chef du Département fédéral de l'éco-

nomie publique, le Conseil fédéral est conscient que les considérations de politique financière revêtent une importance décisive dans le domaine de l'agriculture. La délégation des finances manifesterait également de la compréhension à l'égard de moyens d'un nouveau genre qui pourraient contribuer à résoudre les problèmes agricoles variés et interdépendants et à alléger les charges financières de la Confédération.

16 ALIMENTS DE SURVIE

La loi fédérale sur la protection civile oblige les communes à se procurer pour leurs habitants des aliments dits de survie. Ces aliments doivent permettre à l'ensemble de la population de se nourrir durant trois jours après l'occupation des abris. L'Office fédéral de la protection civile (OFPC) a reçu le mandat de faire préparer et de distribuer lesdits aliments. En 1979, le Parlement a voté à cet effet un crédit d'engagement de 41,3 millions représentant l'ensemble des frais auxquels participent les communes à raison de 19 millions de francs.

Au cours de l'exercice, se fondant sur un rapport de révision du CDF, la délégation des finances a examiné les développements financiers de cette acquisition. Alors que ceux-ci n'ont donné lieu à aucune contestation, la conception de cette affaire a soulevé des problèmes qui ont nécessité une analyse plus approfondie. Les aliments de survie sont un produit en poudre (avec du cacao également) dont la durée de conservation est de 10 ans. Ainsi, dans quelques années, il sera nécessaire de renouveler les stocks. L'OFPC envisage d'écouler la marchandise à remplacer, à l'échéance du délai de garantie de conservation, pour une part dans les zones qui ont été victimes d'une catastrophe et pour l'autre comme affouragement des animaux. La délégation des finances

estime qu'à divers égards, il n'est pas acceptable d'utiliser cette marchandise comme fourrage. Après avoir procédé à divers examens auprès de l'OFPC, elle a prié le Chef du Département de justice et police de faire étudier des solutions de remplacement. La délégation des finances est de l'avis que l'on devrait chercher à mettre en place une gestion mieux réfléchie des aliments de survie et qui soit comparable à la conception qu'a développée l'armée pour le renouvellement périodique des rations de secours. En d'autres termes, les stocks à renouveler devraient pouvoir être écoulés pour une part, dans les cours de protection civile et pour l'autre, dans la population. Celle-ci aurait ainsi l'occasion de se familiariser avec ce produit qui lui est destiné.

Il reste à élucider si une telle conception peut être réalisée avec les aliments de survie dans leur forme actuelle ou s'il convient éventuellement de développer un autre produit. Mais la délégation des finances est persuadée que les connaissances dont on dispose actuellement en matière de nutrition devraient permettre de trouver des solutions praticables. De même, les vastes problèmes d'organisation y relatifs devraient également être résolus. Comme la Confédération assume seule dès 1986 la charge de l'acquisition de ces aliments de secours pour des montants non-négligeables, la délégation des finances estime dans tout les cas qu'il est urgent de rechercher des solutions allant dans le sens des considérations ci-dessus. Celles-là devront tenir également compte d'un engagement raisonnable des moyens financiers.

17.1 Séparations des affaires privées et de celles de l'entreprise

A la demande de la commission de gestion (CDG) du Conseil national, en février de cette année, la délégation des finances a de nouveau examiné si des fonds publics n'avaient pas été utilisés dans le cadre d'une fête privée organisée par des hauts fonctionnaires des PTT. La demande de la CDG se fondait sur une plainte qui lui avait été adressée. Compte tenu de la publicité inhabituelle qui est encore accordée à cette affaire, en raison de diverses procédures juridiques en cours, la délégation des finances estime qu'il se justifie d'exposer brièvement dans le présent rapport les faits tels qu'ils ressortent, du point de vue de la surveillance financière.

En septembre 1982, M. Nobel, directeur général, et deux autres fonctionnaires supérieurs de l'Entreprise des PTT, ont donné une fête commune dans le bâtiment des ateliers automobiles postales pour célébrer ensemble leur 60e anniversaire. Plus de 600 personnes furent invitées. Toutes reçurent un cadeau sous forme de timbres-poste dont la valeur d'affranchissement atteignait au total environ 35'000 frs. Il s'agissait d'enveloppes premier jour invendues, retirées de la vente par le Service philatélique des PTT et destinées à la destruction.

En janvier 1983, la délégation des finances a déjà fait élucider par l'Inspection des finances de l'Entreprise des PTT si à l'occasion de cette fête, on avait fourni sans contrepartie des prestations de l'Entreprise des PTT. Il est ressorti du rapport de cette inspection que la part prépondérante des frais de cette manifesta-

tion avait été prise en charge par les jubilaires eux-mêmes et que l'Entreprise des PTT avait fourni uniquement quelques services sans importance quant à leur montant.

En février 1983, la délégation des finances a manifesté clairement sa désapprobation concernant la remise en cadeau de timbres-poste, car cette générosité dépassait largement les limites admissibles. Elle a écrit au Président de l'Entreprise des PTT pour lui demander de donner des instructions restrictives à cet égard, ce qui a été fait depuis lors.

Pour faire suite à la demande de la CDG mentionnée ci-dessus, en février de cette année, la délégation des finances a prié le CDF de réexaminer soigneusement tous les aspects financiers de la fête incriminée. Dans le rapport qu'il nous a récemment remis, le CDF a pu confirmer largement les constatations faites en son temps par l'Inspection des finances des PTT. Compte tenu de la pratique admise par l'Entreprise des PTT, selon laquelle il est permis de fêter dans les locaux de service les anniversaires, les promotions et les départs à la retraite, le CDF a relevé a posteriori des frais non-couverts pour un montant de 2'000 frs environ (Frais d'imprimés et mise à contribution d'apprentis). Dans le but de liquider une fois pour toutes et entièrement les questions financières de cette affaire, le 18 mars 1986, la délégation des finances a prié le Chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie de veiller à ce que les organisateurs de cette fête règlent le montant ci-dessus. Il reste à mentionner que ceux-ci ont toujours expressément déclaré qu'ils étaient disposés à prendre en charge la totalité des frais de cette manifestation et c'est ce qu'ils ont fait. Dès lors, pour la délégation des finances, cette affaire est désormais terminée.

17.2 Remise de timbres à titre de cadeau

Ainsi que nous l'avions mentionné ci-dessus, à la demande de la délégation des finances, la remise de timbres à titre de cadeau a fait l'objet d'instructions restrictives. Les indications suivantes permettent de mieux apprécier la pratique des PTT en la matière. L'Entreprise des PTT met en vente plusieurs fois par an ce qu'on appelle des enveloppes premier jour. Une grande quantité de ces séries de timbres oblitérés sont vendues par abonnement. Au cours des 20 dernières années, le nombre des abonnements a augmenté de 38'000 à 193'000. Une partie des enveloppes invendues par le Service philatélique sert à des fins publicitaires, le reste est détruit sous la surveillance des services des finances de l'Entreprise des PTT. Les chiffres ci-dessous démontrent que la planification de la production est établie, bon an mal an, selon les besoins du marché :

	1984		1985	
	nombre	%	nombre	%
Enveloppes premier jour	1'907'500	100	1'532'500	100
Ventes	1'819'591	95,4	1'430'455	93,4
Destruction	80'909	4,24	94'345	6,15
Réserve pour remise à titre de cadeau	7'000	0,36	7'000	0,45

17.3 La surveillance financière courante

Les sections PTT des commissions des finances ont reçu comme d'habitude directement les informations concernant les constatations les plus importantes faites par l'Inspection des finances des PTT, grâce au rapport synthétique élaboré par celle-ci. La délégation des finances s'occupe actuellement de plusieurs problèmes que relève le rapport de l'Inspection des finances des PTT, par exemple :

- le projet TERCO (Rationalisation du service téléphonique à l'aide d'ordinateurs)
- les possibilités d'économies dans le domaine des constructions
- les effectifs du personnel etc.

C O N C L U S I O N

Comme de coutume, le présent rapport n'expose de façon détaillée que quelques-unes des nombreuses affaires traitées durant l'exercice.

Pour conclure, la délégation des finances se plaît à souligner l'impression positive que lui a donnée sa vue d'ensemble très complète sur la mise en oeuvre des finances de la Confédération. Elle exprime au Conseil fédéral et à l'administration ses remerciements et sa gratitude pour leur bonne gestion des finances fédérales.

**RAPPORT DE LA DELEGATION DES FINANCES DES CHAMBRES FÉDÉRALES
AUX COMMISSIONS DES FINANCES DU CONSEIL NATIONAL ET DU CONSEIL
DES ETATS SUR SON ACTIVITE EN 1985/1986 du 25 avril 1986**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.06.1986
Date	
Data	
Seite	508-546
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 757

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.