

# **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 1988/89**

du 25 avril 1989

---

Messieurs les Présidents, Mesdames 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, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement du 8 novembre 1985 des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RS 171.126).

Le présent rapport donne un aperçu des principales affaires traitées durant la période de mai 1988 à avril 1989.

25 avril 1989

Pour la Délégation des finances des Chambres fédérales:  
Le président: R. Reich, conseiller national  
La vice-présidente: Y. Jaggi, députée au Conseil des Etats

# Rapport

## I. Mandat

### 1 Tâches et compétences

Les tâches et les compétences de la Délégation des finances sont fixées à l'article 50 LREC, ainsi que dans le règlement des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Les dispositions les plus importantes sont les suivantes:

- la Délégation des finances examine et contrôle d'une manière détaillée et permanente l'ensemble de la gestion financière de la Confédération (y compris les PTT, mais à l'exclusion des CFF et de la Régie des alcools);
- elle se réunit au moins une fois tous les deux mois et, en outre, selon les besoins;
- elle a le droit absolu de prendre connaissance en tout temps des pièces en rapport avec la gestion financière;
- les arrêtés du Conseil fédéral se rapportant à la gestion financière ainsi que les rapports de révision et d'inspection du Contrôle fédéral des finances (CDF) doivent tous être mis régulièrement à sa disposition;
- elle est compétente pour approuver les crédits de paiements et d'engagements urgents;
- elle peut aussi délibérer sur les messages du Conseil fédéral aux Chambres fédérales et donner connaissance de son opinion ou de ses propositions soit aux commissions des finances, soit à d'autres commissions parlementaires;
- conformément à un arrangement passé avec le Conseil fédéral, elle doit se prononcer sur certaines mesures touchant le traitement des fonctionnaires supérieurs;
- elle inspecte à tour de rôle les offices, services, établissements et entreprises de la Confédération.

### 2 Composition de la Délégation des finances au cours de l'exercice

Les commissions des finances des deux Chambres désignent chacune en leur sein trois membres pour former la Délégation des finances qui se constitue elle-même. Le président de la délégation, selon une alternance annuelle, est un membre du Conseil national ou du Conseil des Etats. Durant l'année sous revue, la Délégation des finances présentait la composition suivante:

Madame et Messieurs les conseillers aux Etats Jaggi, Hefti, Schönenberger  
Madame et Messieurs les conseillers nationaux Uchtenhagen, Reich, Paul Zbinden.

	<i>Président</i>	<i>Vice-président(e)</i>
1988:	député au Conseil des Etats Schönenberger	conseiller national Reich
1989:	conseiller national Reich	députée au Conseil des Etats Jaggi

La Délégation des finances comprend les trois sections suivantes (1989):

*Première section*

- Autorités et tribunaux
- Département fédéral des finances

*Rapporteurs*

CN Reich  
CE Schönenberger

*Deuxième section*

- Département fédéral des affaires étrangères
- Département fédéral de justice et police
- Département fédéral de l'intérieur
- Département militaire fédéral

} CE Hefti

} CN M<sup>me</sup> Uchtenhagen

*Troisième section*

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

} CN Paul Zbinden

} CE M<sup>me</sup> Jaggi

### 3 Séances et aperçu des affaires traitées

Au cours de l'exercice, la délégation des finances a tenu les six séances, de deux jours chacune, que lui prescrit son règlement. En outre, elle s'est réunie à dix reprises en séance extraordinaire, durant les sessions essentiellement pour traiter des affaires urgentes concernant des crédits ou des traitements de fonctionnaires supérieurs. Enfin, les trois sections de la Délégation des finances ont tenu en tout neuf séances pour procéder à des inspections.

Durant la période sous revue, la Délégation des finances a reçu approximativement 600 rapports de révision du Contrôle fédéral des finances et 750 arrêtés du Conseil fédéral se rapportant à la gestion financière. En outre, elle a dû se prononcer en procédure urgente sur 80 crédits de paiements supplémentaires (487 mio. de fr.) et sur 24 crédits d'engagements (90 mio. de fr.). Par ailleurs, elle a examiné 22 messages du Conseil fédéral au Parlement, sous l'angle de leurs conséquences financières et de leurs répercussions sur l'effectif du personnel. Enfin, en application de l'arrangement de 1951, le Conseil fédéral lui a soumis près de 100 dossiers concernant les traitements de fonctionnaires supérieurs.

## II. La haute surveillance parlementaire

La surveillance financière et l'examen de la gestion sont conçus comme constituant deux niveaux de contrôle qui se complètent. Une concertation étroite et permanente entre les commissions des finances et la Délégation des finances, d'une part, ainsi qu'avec les commissions de gestion, d'autre part, au sujet de tous les travaux et domaines à examiner, représente naturellement la condition

préalable non seulement au bon fonctionnement de la surveillance parlementaire, mais encore à un engagement raisonnable et judicieux des moyens de surveillance qui sont limités. Ainsi que nous l'avons dit et répété à maintes reprises, cette collaboration est bien rodée. Tout organe de contrôle doit cependant s'interroger de temps à autre sur l'efficacité de ses instruments, sur leur modernité et leur suffisance ainsi qu'à propos de la pertinence de la «philosophie» dont s'inspirent les contrôles.

Dans ce contexte, il convient d'aborder brièvement ci-après deux problèmes fondamentaux qui se sont posés à la Délégation des finances.

## **1 Surveillance financière**

Certains membres de la commission des finances du Conseil national ont exprimé le vœu de voir remettre dorénavant aux membres des commissions des finances, en plus de la documentation habituelle, les rapports de révision et d'inspection établis par le CDF ainsi que d'autres documents qui, conformément aux dispositions de la LREC, ne sont accessibles qu'à la Délégation des finances. Cette suggestion partait de l'idée selon laquelle les membres des commissions des finances devaient pouvoir prendre connaissance, en vue de l'examen du budget et du compte d'Etat, d'importantes constatations du CDF au sujet de divers offices fédéraux. La Délégation des finances a été invitée à examiner cette requête sous l'angle juridique et pratique.

Dans sa prise de position, la Délégation des finances a d'emblée relevé l'existence d'un flux d'informations, dûment institutionnalisé, entre la Délégation des finances et les commissions des finances; elle a précisé que ce système garantit auxdites commissions une information relative à toutes les constatations du CDF qui sont importantes pour l'examen du budget et du compte d'Etat. En revanche, des raisons d'ordre juridique et de nature économique (rationalisation des procédures) s'opposent à une transmission intégrale des rapports d'inspection et de révision du CDF ainsi que d'autres dossiers aux commissions des finances. En d'autres termes, une telle modification de la pratique actuelle n'est possible que par le biais d'une révision de LREC et, de surcroît, elle submergerait les commissions des finances sous un flot de papier puisque le CDF établit chaque année quelque 600 rapports à l'attention de la Délégation des finances. Par ailleurs, une telle mesure remettrait en question la conception de notre système de surveillance financière. Les avis de droit sollicités à ce sujet ont confirmé l'opinion que défend la Délégation des finances.

Les commissions des finances et la Délégation des finances ont des tâches distinctes à accomplir et disposent donc pour ce faire de moyens différents. Le droit que possède la Délégation des finances de se renseigner ainsi que son droit de regard sont notablement plus étendus que les prérogatives des commissions des finances. Les membres de la Délégation des finances sont par conséquent soumis à l'obligation de garder le secret. En effet, le devoir d'informer la délégation qu'impose la loi au Conseil fédéral, lorsqu'il s'agit de dossiers et de décisions de nature financière, implique que la délégation traite confidentiellement les documents y relatifs. Cela vaut aussi, tout particulièrement, pour toutes les affaires à

propos desquelles le Conseil fédéral est tenu de décider après entente avec la Délégation des finances ainsi que pour une partie des dossiers et rapports que le CDF doit présenter in extenso à celle-là.

De leur côté, les commissions des finances disposent, en vue de l'examen du budget et du compte d'Etat, d'une documentation spécialement préparée à leur intention, notablement développée au cours des dernières années et qui ne devrait plus guère laisser place à des desiderata. Cette documentation comprend, en plus du rapport du CDF relatif à l'examen du compte d'Etat, un catalogue de points à examiner, qui est établi par le secrétariat avec le concours du CDF. Les points faibles que le CDF peut éventuellement déceler dans l'exercice de ses activités de contrôle y trouvent place, de même que des indications de la Délégation des finances concernant des faits à examiner plus particulièrement en raison de leur importance pour le budget ou les comptes.

De surcroît, les membres de la Délégation des finances ne manquent pas de renseigner les commissions des finances à l'occasion des délibérations de celles-ci relatives au budget et aux comptes au sujet des résultats les plus récents des investigations financières en cours; par ailleurs, les membres des commissions ont, de cas en cas, connaissance d'interventions de la délégation auprès du Conseil fédéral ou de commissions parlementaires, lorsque cela s'avère indiqué de par la nature de la chose. Il faut enfin mentionner le rapport annuel d'activité que la Délégation des finances est tenue d'adresser aux commissions des finances. Parce qu'elle est convaincue de ce que le bon fonctionnement de notre système de surveillance dépend dans une large mesure de la réciprocité de l'information, la délégation a toujours voué une attention soutenue à ces aspects.

La Délégation des finances a donc conclu son rapport à la Commission des finances du Conseil national en soulignant que l'information réciproque reposant sur des fondements juridiques éprouvés est à la fois judicieuse et suffisante et qu'il importe donc de s'en tenir à ce principe.

La Commission des finances du Conseil national a pris connaissance de ces faits lors de la séance du 25 octobre 1988. Sur proposition de son président et dans un esprit de compromis, elle a décidé d'inviter le CDF à joindre, pour chaque délibération sur le budget ou les comptes, une liste des inspections effectuées ou en cours durant le dernier semestre, liste à compléter, à l'intention des commissions des finances, par des indications relatives à l'examen du budget ou des comptes des divers offices fédéraux. La Délégation des finances a agréé cette solution.

## **2 Service de contrôle administratif**

Au début d'avril 1989, le Conseil fédéral a invité la Délégation des finances à prendre position au sujet de la création envisagée d'un service de contrôle administratif qui devrait assister aussi bien l'Assemblée fédérale (commission de gestion) dans sa haute surveillance que le Conseil fédéral dans sa surveillance de l'administration. Le Conseil fédéral considère que ce nouvel organe de contrôle fait partie d'une conception plus vaste comprenant aussi le secteur de l'informatique et les consultations de gestion d'entreprise. Le service en question ne devrait

pas se borner à réexaminer les procédures de décisions et les processus d'organisation au sein de l'administration fédérale, mais encore il lui incomberait d'analyser les objectifs sous l'angle de leur opportunité et des possibilités de réalisation, et de développer, de surcroît, des méthodes et critères spécifiques au contrôle de l'administration.

En janvier de cette année, la Délégation des finances a eu avec une délégation des commissions de gestion un premier entretien concernant l'éventualité d'un renforcement du contrôle de l'administration. Le besoin des commissions de gestion de disposer d'un soutien « technique » plus prononcé est souligné dans leur rapport du 16 novembre 1988 au Conseil fédéral.

La conception du Conseil fédéral implique aussi la suppression de l'Office fédéral de l'organisation (OFO). Les tâches qu'il accomplit seraient pour une part reportées sur des organes de ligne, tandis que, pour l'autre, elles seraient reprises par le Service de contrôle administratif, dont il est question, et par l'Office fédéral de l'informatique dont la création est également envisagée. La suppression de l'OFO ferait perdre aux commissions de gestion un important instrument de surveillance et appellerait une solution de rechange. Le service de contrôle administratif devrait combler cette lacune.

De l'avis de la Délégation des finances, la nouvelle conception touche aussi à certains aspects de la surveillance financière. C'est pourquoi la délégation a demandé au Conseil fédéral de pouvoir s'entretenir avec lui afin d'aborder à cette occasion diverses questions fondamentales ayant trait à la conception de la surveillance et de la haute surveillance. La Délégation des finances ne manquera pas de tenir au courant les commissions des finances de l'évolution de cette affaire qu'elle entend traiter en étroite collaboration avec les commissions de gestion.

### **III. Considérations fondamentales sur la politique financière**

#### **1            Respect de l'équilibre budgétaire**

« Les dépenses augmentent toujours jusqu'à la limite des recettes, le plus souvent même au-delà. En cas d'excédent de dépenses, le trou dans les caisses de l'Etat ou la bourse du ménage n'est jamais plus petit mais toujours plus grand qu'auparavant ». Cette formule ironique de l'historien et sociologue anglais C.N. Parkinson semble de mise en raison des appétits croissants qui se manifestent de nouveau, compte tenu de notre situation financière équilibrée depuis trois ans. Les crédits complémentaires exceptionnellement élevés qui ont été accordés l'année dernière confirment cette évolution, tout comme les constatations faites par la Délégation des finances dans le cadre de sa surveillance financière courante. La mise en évidence de ces tendances ne saurait être taxée de pessimisme de rigueur, mais exprime au contraire le souci qu'engendrent les nombreuses grandes tâches que la Confédération devra prochainement accomplir et dont le financement n'ira pas sans soulever de sérieux problèmes, ainsi que cela ressort des chiffres du plan financier.

La préoccupation à laquelle donne lieu le maintien à long terme de l'équilibre financier a d'ailleurs incité les commissions des finances à demander au Conseil fédéral de corriger notablement son projet de budget pour l'année 1989. La croissance des dépenses de 7 pour cent, initialement prévue au budget (4,7% en éliminant les facteurs spéciaux) aurait abouti à une nette progression de l'endettement, évolution qu'on ne saurait admettre en période de prospérité économique. Le fait que le Conseil fédéral ait accepté – non sans hésitations – de réduire ses propositions budgétaires de 277 millions, mérite d'être relevé ici même. Au début de l'année, la Délégation des finances a chargé le CDF de s'assurer, dans le cadre d'une surveillance concomitante de l'exécution du budget, de ce que les offices fédéraux prennent les mesures de gestion des crédits, qui sont indispensables au respect des réductions budgétaires précitées. C'est avec satisfaction que la délégation a ensuite pris connaissance de la décision du Conseil fédéral de ne pas admettre de crédits supplémentaires à charge des rubriques réduites et, en outre, de refuser, pour les années suivantes, de compenser les montants réduits en agréant des demandes de crédit plus élevées. Etant donné que la marge de manœuvre est très restreinte, de telles interventions ne vont pas sans poser des problèmes et ne sont pas renouvelables à volonté. Une grande partie des dépenses de la Confédération sont liées, de jure ou de facto. Elles sont donc soustraites à toute influence de nature politique. Nous reviendrons sur cette question délicate au paragraphe III/2.

Comme on l'a relevé, le Conseil fédéral a prêté la main à des réductions, mais il a souligné du même coup et sans ambages que la politique financière, notamment celle en matière de dépenses, ne peut pas faire l'objet d'actions spontanées mais nécessite une mise en œuvre à long terme. Autrement dit, on ne devrait réduire les crédits non pas uniquement là où cela est possible à brève échéance en raison d'absences de contraintes, mais surtout dans les domaines où cela se justifie de par l'accomplissement des tâches et l'ordre des priorités. Le Conseil fédéral a enfin exprimé son espoir de voir l'Assemblée fédérale l'aider dans ses efforts pour exercer la discipline en matière de dépenses et donc de s'abstenir à l'avenir de voter des crédits dépassant les propositions bien fondées qu'il lui soumet. Ces propos sont tout à fait dans la ligne préconisée par la Délégation des finances, preuve en sont les appels répétés que celle-ci a lancés à ce sujet dans ses précédents rapports d'activité. Les réalités de la politique au jour le jour s'avèrent cependant souvent plus fortes que les mises en garde sur l'évolution financière, cela se confirme à la lecture du tableau de l'Administration fédérale des finances (AFF) publié sous forme d'*annexe 1*.

Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner aussi les instructions du Conseil fédéral pour la préparation du budget 1990 et du plan financier 1991–1993. Elles permettent de constater que la critique qu'ont faite les commissions des finances au cours de la dernière session d'hiver et dans leur rapport sur le plan financier de la législature a été entendue en ce qui concerne les taux de croissance élevés des dépenses. Ainsi, le Conseil fédéral manifeste sa ferme intention de s'obliger, pour les années à venir, à suivre une politique financière rigoureuse et axée sur un ordre de priorité des dépenses, afin de sauvegarder de la sorte l'équilibre budgétaire en période de plein emploi. Parmi ses objectifs financiers, il y a, entre autres, l'abaissement de la quote-part de l'Etat de 10 à 9,5 pour cent d'ici la fin de la

période de planification financière en 1993 ainsi qu'une limitation à moins de 4 pour cent des taux moyens de croissance annuelle des dépenses pour la même période. La Délégation des finances et les commissions des finances prennent connaissance de ces déclarations d'intention avec satisfaction. L'un de leurs premiers devoirs consistera à soutenir sans cesse le Conseil fédéral dans ses efforts pour atteindre les objectifs précités.

## 2 Dépenses liées en matière de finances fédérales

Il y a un an, la Délégation des finances a demandé dans son rapport d'activité que le Parlement participe plus activement à la politique budgétaire. Il importe, entre autres, de repenser la manière d'aborder les «dépenses liées», celle-ci restreignant de plus en plus la souveraineté budgétaire des deux conseils. Cette suggestion a été bien accueillie au sein des commissions des finances puisqu'elles ont envisagé de traiter le thème des dépenses liées à l'occasion du séminaire 1989 de politique financière. Malheureusement, cette rencontre n'a pas pu avoir lieu à cause des difficultés à trouver une date. La Délégation des finances va préparer des propositions en vue des délibérations budgétaires de l'automne prochain; ces suggestions viseront à accroître l'efficacité du traitement budgétaire des dépenses liées par la pleine utilisation de la marge de manœuvre parlementaire.

A l'approche de ces clarifications, la Délégation des finances a prié l'AFF de mettre en évidence les dépenses actuellement liées en droit ou en fait ainsi que les possibilités d'instaurer une plus grande souplesse. Une récapitulation détaillée des dépenses liées figure à l'*annexe 2* du présent rapport. Sur la base du budget 1989, elle donne les résultats suivants:

Dépenses fédérales liées	Budget 1989	
	En mio. de fr.	Quote-part en %
– avec lien légal (non influençables) . . . . .	16 420	60
– avec lien contractuel (non influençables) . . . . .	6 170	22
– lien partiel ou inexistant . . . . .	4 970	18
<b>Total . . . . .</b>	<b>27 560</b>	<b>100</b>

La catégorie des dépenses non ou partiellement liées atteint quelque 5 milliards de francs, mais on ne saurait l'assimiler à un potentiel de réduction. Elle contient notamment des moyens financiers qui sont indispensables au bon fonctionnement de l'administration. Il serait donc peu productif de chercher à atteindre la plus grande flexibilité requise en se limitant au seul domaine des dépenses non liées. C'est donc avec autant d'esprit critique qu'il importe d'analyser les liens contractuels qui sont, le plus souvent, nés de crédits d'engagement accordés autrefois. Les commissions des finances devront, en d'autres termes, recourir plus souvent que par le passé aux instruments de pilotage de politique financière qui s'avèrent efficaces à moyen et à long terme. Parallèlement au plan financier, les crédits d'engagement déjà mentionnés offrent des possibilités non négligeables d'influer



sur la croissance des dépenses. Pour le seul budget 1989, le Conseil fédéral a été autorisé à souscrire des engagements pour 2,1 milliards de francs, somme qu'il faudra honorer tôt ou tard, en raison des contrats conclus, en accordant des crédits de paiement correspondants. Il en va de même pour les 14 milliards (état fin 1988) de crédits d'engagement déjà octroyés dans le cadre des budgets précédents ou par le biais de messages spéciaux et qui sont encore en cours.

## **IV. Octroi de crédits urgents**

### **1 Vue d'ensemble**

Les articles 9, 1<sup>er</sup> alinéa, et 26, 4<sup>e</sup> alinéa, de la LFC (RS 611.0) obligent le Conseil fédéral à requérir l'assentiment préalable de la Délégation des finances pour les crédits à octroyer d'urgence. C'est ainsi qu'au cours de l'exercice, celle-ci a dû se prononcer sur des crédits de paiements portant sur une somme de quelque 487 millions de francs et sur des crédits d'engagements d'un montant total de 90 millions de francs environ. Elle a examiné chaque fois, avec un soin particulier, le caractère urgent des propositions qui lui étaient soumises. Plusieurs demandes de crédit ont été renvoyées à la procédure ordinaire, soit en raison de l'absence de toute urgence, soit parce que la délégation n'a pas voulu préjuger des décisions des Chambres.

Parmi les demandes de crédit approuvées, il y a lieu de mentionner les requêtes suivantes:

### **11 Crédits de paiements**

- 280 millions de francs pour des avances à la garantie contre les risques à l'exportation (voir aussi chapitre XII);
- 24 millions de francs, au titre des actions pour le maintien de la paix, destinés au financement du soutien suisse au Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT) (voir chapitre VII, ch. 1);
- 20 millions de francs concernant l'aide aux universités, subventions pour des investissements;
- 18,5 millions de francs au titre d'une aide monétaire en faveur de la Yougoslavie;
- 18 millions de francs pour l'allocation d'automne unique de 600 francs au personnel de la Confédération;
- 17,5 millions de francs pour le subventionnement de la formation professionnelle par la Confédération;
- 13 millions de francs de subventions fédérales aux œuvres d'entraide internationale;
- 11 millions de francs au titre des contributions à l'exportation de produits agricoles transformés;
- 10 millions de francs pour le remboursement de frais d'assistance aux cantons (dans le domaine du droit d'asile);
- 2 millions de francs pour les cérémonies commémoratives de la mobilisation de 1939 «DIAMANT».

## **12 Crédits d'engagements**

- 17 millions de francs pour des projets de construction conformes au message 1989 sur les EPF;
- 7,6 millions de francs pour le nouveau bâtiment destiné à l'informatique de l'EPF de Zurich;
- 5,1 millions de francs pour la construction de centres d'enregistrement des requérants d'asile à Bâle et Chiasso;
- 4,7 millions de francs pour des projets conformes au message 1989 sur les constructions militaires;
- 4,5 millions de francs pour des études de projets de constructions civiles.

## **2 Interventions de la Délégation des finances**

### **21 Financement de constructions pour la protection civile**

Dans le cadre du second supplément budgétaire pour 1988, le Conseil fédéral a demandé un crédit additionnel au crédit annuel d'engagement pour les constructions de protection civile d'un montant de 60 millions de francs, dont la moitié soumise en procédure urgente à la Délégation des finances. Celle-ci a refusé d'allouer le crédit requis. Elle a notamment répondu au Conseil fédéral que les crédits d'engagement constituent un instrument de gestion qui perd de son efficacité dès lors qu'il est possible, en invoquant les objectifs prépondérants de politique financière, d'en dépasser la limite supérieure de cas en cas. En outre, la loi sur la protection civile (RS 520.1) prescrit que les subventions fédérales ne sont octroyées et versées que dans la mesure où les crédits accordés le permettent. Lors de la discussion du budget 1989 au sein des commissions des finances, il est notoire que le problème du subventionnement des abris de la protection civile a fait l'objet de discussions approfondies. La commission des finances du Conseil des Etats a finalement prié la commission de gestion de ce même conseil d'examiner de manière approfondie comment résoudre le conflit d'objectifs qui oppose la conception de la protection civile aux possibilités financières de la Confédération.

### **22 Etudes des projets de constructions civiles**

A la fin du mois de mai 1988, le Conseil fédéral a demandé à la Délégation des finances de libérer immédiatement un crédit additionnel de 4,5 millions de francs, en complément du crédit de programme pour des études de projets de constructions civiles. L'examen détaillé de cette demande a démontré que le crédit en question comportait des positions qui ne semblaient pas revêtir un caractère d'urgence justifiant une libération anticipée. D'ailleurs, la situation tendue qui règne sur le marché suisse de la construction postulait un redimensionnement. La Délégation des finances a invité le Département fédéral de l'intérieur à réexaminer la demande de crédit en se limitant aux positions strictement nécessaires. C'est ainsi qu'elle a pu approuver par la suite un crédit réduit à 1,3 million de francs.

Une demande de crédit en faveur de l'IPS a incité la Délégation des finances à aborder une nouvelle fois les aspects fondamentaux des répercussions financières consécutives à la fusion de l'Institut fédéral de recherches en matière de réacteurs et de l'Institut suisse de recherches nucléaires (effets de synergie), alors que ce thème avait été également traité l'an passé par la section compétente de la commission des finances du Conseil national.

La préoccupation résultant de la croissance permanente des besoins d'investissement a incité la Délégation des finances à charger le CDF d'examiner à fond, dans le cadre de son activité de surveillance, la gestion financière de l'IPS et de lui faire rapport dans un délai d'un an. La délégation a approuvé le crédit urgent de 960 000 francs en faveur de l'IPS.

### V. Dépenses pour le personnel

#### 1 Généralités

En plus des nombreuses affaires de rémunération que le Conseil fédéral a soumises à la Délégation des finances pour approbation, conformément à «l'arrangement de 1951», celle-ci s'est occupée durant l'année écoulée de la classification des fonctions, de la nouvelle réglementation des indemnités allouées aux fonctionnaires supérieurs pour frais de représentation, des honoraires des administrateurs ainsi que d'affaires concernant le personnel de l'Entreprise des PTT (autorisation de création de 520 postes en procédure d'urgence, situation en matière de recrutement, mesures visant à conserver le personnel) ainsi que de certaines questions juridiques relatives au statut du personnel, par exemple l'indemnisation d'heures supplémentaires effectuées par des fonctionnaires supérieurs (cas spéciaux). La Délégation des finances s'est de surcroît renseignée dans le détail sur les tâches, attributions et méthodes de travail de la commission de coordination pour la classification des fonctions supérieures.

Les questions de personnel touchent forcément dans tous les cas la sphère de la personnalité des personnes en cause. La Délégation des finances les traite donc de manière strictement confidentielle. Il y a eu à diverses reprises de regrettables indiscretions en ce sens que, dans plusieurs cas, des détails relatifs à des conditions d'engagement sont parvenus à la connaissance du public avant que le Conseil fédéral n'ait transmis le dossier correspondant à la Délégation des finances. Celle-ci déplore de tels incidents qui sont préjudiciables à un traitement objectif d'affaires souvent délicates. Elle a donc prié le Conseil fédéral de chercher des voies et moyens propres à garantir la discrétion sans aucune exception.

Selon le message du Conseil fédéral du 21 octobre 1987, la classification des fonctions doit être exécutée en trois phases. Sur cette conception reposent aussi les estimations des dépenses qui totaliseront 235 millions de francs (1989/1991). La situation actuelle concernant le personnel se caractérise par des départs en nombre croissant et des difficultés accrues de recrutement; elle appelle donc,

comme l'a déclaré le chef du Département fédéral des finances (DFF) à la délégation, une anticipation de la troisième phase d'exécution. Cela signifierait qu'il serait nécessaire d'intégrer dans les budgets pour 1990 les coûts supplémentaires de 64 millions (indice 108,9), initialement prévus pour 1991; il s'agit des budgets de la Confédération, des PTI, des CFF et des entreprises d'armement. C'est au Parlement qu'il appartiendra de prendre la décision lors des prochaines délibérations sur le budget.

Le prochain alinéa traitera de manière détaillée des problèmes qui se posent en rapport avec les nouveaux statuts des caisses de retraite de la Confédération.

## **2 Caisses de retraite de la Confédération**

### **21 Nouveaux statuts/sommes des rachats**

Au début de 1988, les statuts révisés des caisses de retraite de la Confédération, à savoir de la Caisse fédérale d'assurance (CFA) et de la Caisse de pension et de secours des CFF (CPS), sont entrés en vigueur. Leur principale innovation concerne l'âge flexible de la retraite. Le modèle de financement, que les commissions des finances et la Délégation des finances avaient analysé à fond, ne prévoit plus de contributions de la Confédération aux rachats dans les caisses de retraite que pour des cas particuliers, notamment pour s'assurer le concours de main-d'œuvre qualifiée (art. 17 statuts CFA; RS 172.222.1). Cette nouvelle réglementation pose des problèmes d'application et la Délégation des finances l'a constaté en traitant plusieurs cas de rémunération. Les sommes des rachats imposées à des personnes entrant au service de la Confédération atteignent souvent un ordre de grandeur de plusieurs centaines de milliers de francs. Dans certains cas, elles représentent donc un critère d'engagement dont l'importance est disproportionnée. Le Conseil fédéral maintient une pratique restrictive en ce qui concerne l'allocation d'aides fédérales puisque jusqu'à présent, il n'a accordé de telles contributions qu'à cinq fonctionnaires hors classe. Dans plusieurs cas, l'engagement de collaborateurs qualifiés a échoué parce que la somme du rachat dépassait les possibilités financières du candidat. Le Conseil fédéral sera-t-il contraint d'assouplir sa pratique? La réponse à cette question dépend pour l'essentiel de la situation sur le marché de l'emploi, mais également de l'aménagement futur des accords de libre passage.

Le libre passage entre caisses de retraite des administrations publiques (Confédération, cantons, communes, institutions affiliées des services publics) est réglé par une convention conclue en 1970. Selon la pratique actuelle, un assuré n'a pas forcément, en cas de changement d'employeur, à verser la totalité du rachat à la nouvelle caisse. Pour les caisses affiliées, cela ne joue aucun rôle aussi longtemps que les gains et les pertes de mutation se compensent. La Délégation des finances a demandé à la CFA et à la CPS qu'elles vouent une attention particulière à ces questions lors de la révision de la convention qui est en cours. La convention revue devrait en outre influencer positivement sur les possibilités de passage au service de la Confédération de fonctionnaires et employés provenant d'autres administrations publiques. Des caisses de retraite privées pourront aussi adhérer à ce nouvel accord dans la mesure où elles fourniront des prestations analogues à celles de la CFA.

Par ailleurs, la Délégation des finances a pris connaissance avec satisfaction du fait qu'à l'heure actuelle, les études d'optimisation de la collaboration entre les deux caisses de retraite de la Confédération ont repris et que leur fusion fait l'objet d'un examen. Il y a plusieurs années que la Délégation des finances s'est résolument prononcée en faveur d'une telle mesure.

## **22 Prévoyance professionnelle des professeurs aux EPF**

La prévoyance professionnelle des professeurs aux EPF reposait jusqu'ici sur l'article 32 de la loi fédérale de 1854 concernant la création d'une école polytechnique fédérale (RS 414.110). Une disposition légale garantissait aux professeurs le versement d'une pension de retraite, sans qu'ils aient à payer des cotisations en contrepartie. L'obligation de cotiser portait uniquement sur des prestations en faveur de survivants.

Cette réglementation de la prévoyance professionnelle présentait, en plus de l'obligation restreinte de cotiser, d'autres points faibles non négligeables. C'est ainsi que les nouveaux professeurs ne pouvaient pas faire transférer des prestations de libre passage provenant de leur ancien employeur. Jusqu'à l'intervention de la Délégation des finances, les professeurs qui avaient été assurés auparavant auprès de la CFA recevaient, le moment venu, et leur pension de retraite et leurs prestations de libre passage, composées des cotisations du travailleur et de l'employeur et majorées des intérêts. De même, l'ancien régime ignorait les principes ancrés dans la LPP. En revanche, les professeurs qui, sans avoir droit à une pension de retraite, abandonnaient leur charge avant la limite d'âge, ne recevaient pas de véritables prestations de libre passage. En outre, les prestations en faveur des survivants étaient sensiblement inférieures à celles de la CFA.

Au cours des dernières années, tant les commissions des finances que la Délégation des finances avaient critiqué à diverses reprises la réglementation de la prévoyance professionnelle applicable aux professeurs des EPF. Dans son rapport annuel, la délégation est revenue à la charge pour demander l'abrogation rapide de ce statut spécial qui ne se justifiait plus et, par conséquent, l'admission du corps professoral des EPF au sein de la CFA. L'occasion d'un tel changement fut donnée par divers dossiers de nomination dont certains impliquaient des prestations de rachat de plusieurs centaines de milliers de francs à charge de la Confédération.

Dans l'intervalle et après examen de plusieurs variantes, le Conseil fédéral mit une solution nouvelle en vigueur en modifiant le statut des professeurs. Cette solution permet à vrai dire de combler des lacunes graves, mais conserve toutefois des privilèges corporatifs qui ne sont guère compatibles avec un statut moderne de prévoyance professionnelle.

## **23 Réglementation de la collaboration entre la Caisse fédérale d'assurance et le Fonds de prévoyance du personnel des PTT**

Dans le cadre de la révision de la caisse de secours de la CFA, le CDF a constaté l'insuffisance juridique d'une délégation de compétence permettant d'accorder

des prêts au personnel des PTT. Par la suite, l'arrêté du Conseil fédéral du 19 décembre 1988 a créé la base réglementaire indispensable. Pour que le Fonds de prévoyance puisse remplir sa tâche, on l'a alimenté à cette occasion par un versement unique de 2,5 millions de francs prélevés sur la caisse de secours de la CFA.

Les malversations constatées dans l'exercice au détriment du Fonds de prévoyance ont abouti au dépôt d'une plainte privée de la Confédération et à un renforcement considérable du contrôle des pratiques du fonds en matière de prêts et de subsides.

## **VI. Messages annuels concernant des constructions civiles**

Le Conseil fédéral a fait bon accueil à la suggestion de la Délégation des finances consistant à soumettre annuellement au Parlement, sous forme de projet de programme, toutes les demandes de crédit pour des constructions civiles devant faire l'objet d'un message. Le Conseil fédéral s'est en principe déclaré prêt à instaurer dans le domaine civil la procédure qu'il pratique depuis longtemps pour les ouvrages militaires, mais toutefois pas avant 1991 pour des motifs relevant des techniques de planification. Le Conseil fédéral et la Délégation des finances attendent d'un tel changement de pratique non seulement une simplification du déroulement de la planification au sein de l'administration et une décharge pour le Parlement, mais encore une réduction sensible de nombre des demandes urgentes de crédit. Ce dernier point présuppose toutefois, comme le Conseil fédéral le relève à juste titre, la mise en œuvre d'une planification rigoureuse et impérative en matière d'investissements.

Le Conseil fédéral précise en outre que le traitement annuel des messages sur les constructions civiles par les deux Chambres nécessitera la création de nouvelles commissions permanentes en la matière, faute de quoi l'accroissement de l'efficacité recherchée ne serait guère réalisable sur le plan parlementaire. Les commissions des finances et la Délégation des finances s'étaient déjà prononcées au milieu des années 70 en faveur de la création de commissions permanentes pour les constructions, mais les bureaux des deux conseils avaient rejeté cette proposition. Au Conseil national, on a formé par la suite le groupe actuel des constructions. La Délégation des finances est d'avis que l'attribution des messages annuels sur les constructions civiles à des commissions préparatoires devra être décidée de cas en cas.

La pratique actuelle n'est pas satisfaisante pour deux raisons. D'une part, il faut actuellement mener à terme une procédure complexe d'autorisation, même lorsqu'il s'agit de petits projets de construction dont le coût dépasse deux millions de francs; d'autre part, les messages sur les constructions des EPF, dont les montants sont importants, ne sont soumis aux Chambres fédérales que tous les trois ou quatre ans. Ce grand intervalle contraint le Conseil fédéral à soumettre régulièrement à la Délégation des finances en procédure d'urgence d'importantes demandes de crédit pour des constructions relevant du domaine du Conseil des EPF. La délégation n'est cependant pas toujours à même d'examiner de telles requêtes avec toute la minutie dont feraient preuve des commissions prépara-

toires. La présentation à intervalles plus rapprochés – c'est-à-dire annuellement – des messages relatifs aux constructions des EPF répond également à un vœu constant des services de planification compétents dans le domaine.

Depuis lors, ce problème est devenu plus complexe encore lorsque le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales, dans le cadre d'une révision totale de la LFC, de porter de deux à dix millions de francs le seuil à partir duquel un message est nécessaire. Lors de la session du début de l'année, le Conseil national a déjà approuvé une modification dans ce sens de l'arrêté fédéral sur l'octroi de crédits d'ouvrage. Si ce projet est adopté par le Conseil des Etats, le Parlement sera alors notablement déchargé tandis que, d'un autre côté, les commissions des finances devront examiner en procédure budgétaire un nombre sensiblement accru de projets de construction, par rapport à la situation passée et présente.

## **VII. Relations avec l'étranger**

### **1 Participation à des actions internationales**

Sur la base d'une décision de principe datant du printemps 1988 et visant à renforcer la participation de la Suisse à des actions des Nations Unies destinées au maintien de la paix, un premier train de mesures a été adopté durant la période sous revue. La Délégation des finances s'est également occupée de ces activités parce qu'il a fallu accorder les crédits urgents demandés à cet effet. D'une part, il a fallu libérer les ressources financières permettant de mettre à la disposition du groupe des observateurs militaires des Nations Unies en Iran et en Irak un avion et son équipage. Le coût de la première phase de cette action s'élève à 1,2 million de francs.

La seconde affaire importante concernait le GANUPT (Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie) auquel il convenait, à la demande du Secrétaire général des Nations Unies, d'accorder une assistance sanitaire. On estime à plus de 80 millions de francs les dépenses qui seront à la charge de la Confédération au titre de son action de secours en Namibie. Sur ce montant, il a fallu faire l'avance des frais de préparation pour 24 millions de francs. La Délégation des finances a admis le caractère d'urgence de ce projet dont les Chambres s'occuperont de nouveau dans le courant de la session d'été. Compte tenu du niveau élevé des engagements financiers et de l'éloignement géographique de cet engagement en Afrique du Sud-Ouest, la délégation a d'emblée exigé une structuration efficace du système de comptabilité et de contrôle.

### **2 Représentations suisses à l'étranger**

#### **21 Durée d'engagement du personnel de carrière**

Dans le rapport que le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) avait publié en 1975 sous le titre de «Un ministère des affaires étrangères s'interroge»

document qui reste remarquable, il est notamment précisé que, dans l'intérêt de la continuité, de l'optimisation de l'expérience acquise et des relations nouées ainsi que pour réduire les frais de mutation, la durée d'occupation des postes confiés à des collaboratrices et collaborateurs des services extérieurs doit être aussi longue que possible. Cependant, d'autres besoins relevant du service et des motifs personnels dignes de considération vont à l'encontre de ces affectations de longue durée. Le rythme des mutations exige donc que l'on trouve en permanence un compromis entre divers objectifs et impératifs.

La Délégation des finances partage cette manière de voir. Le rappel à la Centrale d'un diplomate en poste à l'étranger depuis quelques mois seulement ainsi que la tendance généralisée au raccourcissement de la durée d'occupation des postes ont toutefois amené la délégation à discuter de manière approfondie avec la Direction des affaires administratives et des services extérieurs du DFAE des principaux critères déterminant cette durée. Selon les conditions d'existence prévalant au lieu du service, la durée minimale du séjour varie en principe de deux à quatre ans. Une détérioration rapide des conditions de vie à maints endroits de service, des démissions en nombre croissant, des problèmes de formation scolaire des enfants du personnel diplomatique et consulaire, etc. ont pourtant abouti, ces dernières années, à l'accélération de la cadence de rotation. Une appréciation nuancée de la rotation du personnel n'est toutefois possible que sur la base de données statistiques détaillées relatives à la durée d'engagement par catégorie de personnel (service diplomatique, service consulaire, service de chancellerie, service de secrétariat). La Délégation des finances reviendra sur ces questions pour la prochaine période sous revue.

## **22        Restructuration du réseau des représentations suisses**

Dans le cadre d'un mandat permanent que la Délégation des finances lui a conféré, le DFAE entreprend depuis des années des efforts méritoires pour resserrer et rationaliser le réseau de ses représentations à l'étranger. En 1987, on a toutefois constaté que de telles mesures se heurtent de plus en plus à certaines limites. Depuis lors, cette tendance s'est non seulement confirmée, mais encore accentuée en raison d'un accroissement continu du volume de travail. D'une part, la modification de la loi sur les droits civiques a, dans de nombreux pays, eu pour effet d'augmenter considérablement les effectifs de la colonie suisse, ce qui s'est traduit par une surcharge de travail non négligeable pour les consulats. Parallèlement, les flux touristiques sans cesse croissants, notamment dans les pays du tiers monde, se traduisent par une fréquence toujours plus élevée des cas de prise en charge consulaire (assistance, arrestations, cas de décès, etc.).

Dans ce contexte, il importe à vrai dire de poursuivre l'optimisation du réseau des représentations mais, ce faisant, il ne saurait forcément s'agir que de déplacements ponctuels de capacités existantes et non plus guère de restrictions quantitatives. En 1987 et 1988, on a pris les mesures suivantes:

### *Mission auprès des organisations internationales à Vienne*

Jusqu'à présent, l'Ambassadeur de Suisse en Autriche était aussi représentant permanent auprès des organisations internationales à Vienne. L'importance



croissante de Vienne, second siège des Nations Unies en Europe et ville-hôte d'organisations internationales d'envergure, a nécessité la séparation de ces deux fonctions. Le Conseil fédéral a donc décidé en juin 1988 de conférer à son représentant permanent le rang d'ambassadeur et de le charger de diriger la mission suisse récemment ouverte auprès des organisations internationales sises à Vienne. Cette mesure n'a pas entraîné une augmentation du personnel.

#### *Dubai (Emirats arabes unis)*

L'agence consulaire à Dubai a été transformée en consulat. La représentation est réduite au strict minimum car elle ne comprend qu'un seul fonctionnaire avec rang de consul.

#### *Lomé (République du Togo)*

Une femme consul de carrière a été chargée de diriger le consulat général dont un consul honoraire a eu la charge jusqu'en 1986.

#### *Réseau des représentations honoraires*

Des représentations ont été ouvertes à Freetown (Sierra Leone), Miami (Etats-Unis d'Amérique), Maseru (Lesotho), Corfou (Grèce), Salvador de Baia (Brésil), Völkermarkt (Autriche), Monterrey (Mexique), Nouméa (Nouvelle-Calédonie), Douala (Cameroun).

Des représentations ont été fermées à St-Louis (Etats-Unis d'Amérique), Acapulco (Mexique), Bilbao (Espagne), Patras (Grèce) et Saarbrücken (RFA).

## **23 Mesures de sécurité**

Les périls croissants auxquels sont exposées les représentations suisses à l'étranger ont incité en 1985 le Conseil fédéral à renforcer notamment les mesures de protection des bâtiments et installations. Des clarifications de la Délégation des finances ont permis de constater que le programme d'équipement en cours pour protéger les personnes, les biens et les informations était en bonne voie de réalisation. Dès 1990, on peut donc escompter une réduction de ces crédits par rapport aux années précédentes.

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

### **31 Organisation du contrôle financier**

Compte tenu de situations, types d'action et genres d'exécution fort différents les uns des autres, il est également indispensable de différencier les contrôles financiers des dépenses de la Confédération pour la coopération au développement et l'aide humanitaire. Cette tâche difficile est surtout accomplie par le service de révision et l'inspection financière de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) ainsi que par le CDF. Ces instances effectuent, si nécessaire, des investigations sur place. Les rapports de révision du CDF et de l'inspection des finances sont systématiquement présentés à la Délégation des finances, ce qui donne à celle-ci l'occasion d'aborder certaines

affaires lors d'entretiens avec les responsables de la DDA. Dans l'ensemble, aucune irrégularité grave n'a été constatée durant la période sous revue, ce qui mérite d'être relevé ici en raison de l'importance des moyens financiers engagés et du grand nombre des actions menées.

### **32 Financement de constructions**

En 1987, la section 2 de la commission des finances du Conseil national avait constaté que les investissements de la DDA dans des constructions ne passaient pas par la voie ordinaire du budget de l'Office des constructions fédérales (OCF), mais étaient mis directement à la charge des crédits d'aide au développement. Cela avait pour conséquence que ces crédits ne figuraient pas dans les inventaires annuels de l'OCF et se trouvaient de fait soustraits au contrôle budgétaire du Parlement. Par la suite, la Délégation des finances a été chargée de clarifier l'affaire.

Après de longs pourparlers entre la DDA, l'AFF et le CDF, on est parvenu à trouver une solution judicieuse. C'est ainsi qu'à l'avenir la réglementation des attributions sera plus claire puisque les constructions relevant du domaine de la DDA, qui restent propriété de la Confédération, ainsi que les travaux de construction dans des bâtiments loués figureront au budget de l'OCF. Ce faisant, l'octroi du crédit a lieu selon la même procédure que celle qui est appliquée à tous les autres projets de constructions civiles. En revanche, dans la ventilation des dépenses par catégorie de tâches, ces dépenses continueront à figurer au titre des prestations d'aide au développement. Par voie de conséquence, cette nouvelle réglementation déchargera le crédit de programme déjà octroyé pour l'aide au développement, mais s'accompagnera d'un blocage correspondant des tranches des crédits d'engagement et de paiement.

### **33 Voyages à l'étranger du personnel de la DDA**

Les dépenses de la DDA pour les voyages de service ont fortement augmenté au cours des dernières années et ont approché la limite du million de francs en 1987 et 1988. Cette évolution a incité la Délégation des finances à réexaminer la procédure d'octroi des autorisations.

La DDA a, entre autres, fait valoir que les frais occasionnés par les voyages de service ne représentent qu'une part minime des dépenses totales pour la coopération au développement (0,18 % en 1988). De surcroît, si les voyages de service sont bien préparés et suivis d'effets, il est possible d'améliorer la qualité des projets ou d'apporter d'autres améliorations non quantifiables, ce qui représente un gain équivalent à un multiple des dépenses pour les voyages de service, sous forme d'économies et d'efficacité accrue de l'aide au développement. Il n'est pas non plus toujours possible de recourir sur place aux services des ambassades et consulats pour traiter les affaires de ce genre.

La Délégation des finances est consciente du fait que les voyages de service constituent précisément un instrument de travail important pour le domaine

relevant de la DDA. Pourtant, là aussi, le principe de l'économie des moyens doit être strictement respecté. Il appartiendra aux commissions des finances de suivre l'évolution future d'un œil critique, lors de l'examen du budget et des comptes. De son côté, la DDA a donné l'assurance qu'elle restreindra les voyages de service au strict minimum.

## VIII. Achats et acquisitions

### 1 Droit de regard sur la calculation des prix

Le principe le plus important à respecter lors de l'achat de biens par les offices fédéraux est celui de la libre concurrence. Or, c'est précisément dans le cas de projets financièrement importants, comme l'acquisition de matériel de guerre et certains développements à long terme, que l'on est parfois confronté à une situation de monopole. De même, dans certains cas, il y va de l'intérêt public que la Confédération puisse, en sa qualité d'acquéreuse, porter une appréciation fondée sur le juste prix à payer; pour y parvenir, il est nécessaire – faute de concurrence réelle – qu'elle ait un droit de regard sur la calculation du prix exigé par l'autre partie contractante.

La Délégation des finances a longuement discuté de cet important problème avec le Conseil fédéral au cours des années dernières et il y a eu, de surcroît, divers contacts avec les milieux économiques. Les précédents rapports d'activité ont abordé ce sujet à plusieurs reprises. A la suite de l'insistance manifestée par la Délégation des finances, le Conseil fédéral a complété le 20 juin 1988 son ordonnance sur les achats (RS 172.056.13) en y créant une base juridique permettant aux services fédéraux d'analyser les prix dans les situations de monopole. Les dispositions en question ont la teneur suivante:

#### Art. 4a

<sup>1</sup> Lorsque la libre concurrence fait défaut, on conviendra en principe dans le contrat d'un droit de regard sur l'établissement des prix.

<sup>2</sup> Le contrat prévoira que la Confédération est habilitée à vérifier l'adéquation du prix. Le droit de regard est exercé par les services des achats, les inspections qui leur sont attribuées ou le Contrôle fédéral des finances. Ce dernier assurera la coordination dans les limites des tâches qui lui sont assignées en vertu de l'article 11 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances.

<sup>3</sup> Les chefs de département ou le chancelier de la Confédération, en accord avec le chef du Département fédéral des finances, peuvent, dans certains cas, déroger au principe du droit de regard. Le Conseil fédéral in corpore décide en cas de divergences.

#### Art. 12, let. a

Toutes les personnes participant aux achats et à la vérification des prix sont tenues:

- a. D'observer le secret d'affaire en ce qui concerne les offres, les commandes, les livres comptables et documents similaires ainsi que les négociations;

A la suite de ce complément apporté à l'ordonnance sur les achats, le DFF a édicté le 5 juillet 1988 des «directives concernant l'exécution du droit de regard

lors d'achats de la Confédération». Ces directives apportent quelques précisions de définitions et des indications concrètes au sujet des analyses de prix à entreprendre. Les milieux de l'économie ont une nouvelle fois fait part à la Délégation des finances de leurs réserves relatives à ces directives. Celles-ci iraient partiellement à l'encontre des principes régissant l'économie de marché et déborderaient carrément du cadre tracé par le nouveau règlement des achats dûment complété. Les clarifications supplémentaires de la Délégation des finances ont révélé que les craintes des milieux économiques reposaient en partie sur des malentendus. La délégation a cependant précisé au chef du DFF, à l'occasion d'autres entretiens, qu'elle ne pouvait accepter que le droit de regard soit étendu par le biais de directives du DFF. Des contacts qui ont eu lieu dans l'intervalle entre le chef du DFF et des représentants de l'économie ont permis de surmonter l'essentiel des réserves et divergences qui subsistaient.

Il incombe maintenant aux organes d'exécution de faire un usage raisonnable de cet instrument renforcé servant à examiner les prix. En cas d'absence de concurrence, la Confédération ne doit toutefois pas être suravantageée, mais se conduire comme un partenaire correct en affaires et ne pas miser exagérément sur la position forte que lui confère son rôle de mandant.

L'importance d'une évaluation minutieuse du marché et des prix apparaît lorsqu'on considère le volume des achats de la Confédération (administration fédérale, fabriques d'armement, CFF et PTT) qui s'élève annuellement à quelque 6 milliards de francs. La majeure partie de ces biens peuvent être acquis sous un régime de libre concurrence. Cependant, pour 10 à 20 pour cent du volume des acquisitions, la situation est absolument ou quasiment celle d'un monopole. Il importe alors, chaque fois qu'il s'agit d'achats importants, de convenir d'un droit de regard avec les fournisseurs. Il y a de la sorte chaque année environ deux douzaines d'exams de prix qui sont axés sur des principes simples et éprouvés sur les plans théorique et pratique. En premier lieu, il s'agit régulièrement d'apprendre à connaître le fournisseur. Puis il y a une analyse approfondie des comptes de l'entreprise dont la structure peut être fort différente – malgré l'uniformité de l'objectif – selon qu'il s'agit d'un fournisseur suisse ou étranger. L'analyse concrète du prix doit tenir compte de ces conditions générales qui ne sont pas identiques. Il importe d'examiner les divers facteurs de coût, notamment le matériel, les salaires, les amortissements, les intérêts des capitaux, la recherche et le développement ainsi que les suppléments pour frais généraux. Les questions relevant du pouvoir d'appréciation, en particulier les risques de fabrication et autres, doivent être abordés lors des entretiens avec le partenaire, tandis que les coûts exagérés ou infondés sont à soustraire. La fixation définitive du prix est finalement l'affaire du service compétent pour procéder à l'acquisition. En règle générale, de telles tractations sont empreintes d'ouverture, de compréhension et de confiance réciproque. Il va de soi que les services fédéraux participant à ces analyses observent strictement la discrétion requise par la nature de ce genre d'affaires et expressément prescrite dans l'ordonnance sur les achats.

Les exams de prix sont effectués par les services d'achat, par les inspections qui en dépendent ou par le CDF. Celui-ci est en outre responsable de la coordination en la matière. Cette tâche importante est avant tout accomplie par des contacts périodiques avec les services d'achat et les inspections. Dans ce contexte, il y a

principalement échange d'expériences, discussions sur la marche à suivre en vue d'une application uniforme du droit de regard et répartition du travail dans le but d'éviter des démarches à double. La collaboration du CDF avec les services d'achat et leurs inspections est aujourd'hui bien rodée.

Au cours de l'exercice écoulé, les services compétents de la Confédération ont principalement examiné des achats de textiles pour l'armée, de pneumatiques pour automobiles, de matériel de télécommunications, de prototypes ainsi que des acquisitions d'armes. Pour une grande part des achats, les prix demandés ont été acceptés. Dans certains cas toutefois, des modifications de contrat et de prix se sont imposées et ont représenté des sommes considérables.

A la demande du chef de l'armement, la CDF a examiné, conjointement avec le Groupement de l'armement, l'acquisition d'obusiers blindés et de véhicules à chenilles pour le transport de troupes auprès du fabricant aux USA. Le fournisseur des obusiers blindés avait donné son accord à un droit de regard sur la calculation de son offre et sur sa comptabilité d'entreprise, après entente avec le service du ministère américain de la défense chargé du réexamen des contrats. Auprès du fabricant de véhicules à chenilles pour le transport de troupes, cela ne fut pas possible, mais une livraison identique à l'armée américaine a tout de même permis de procéder à une comparaison satisfaisante des prix. Dans les deux cas, il a fallu négocier âprement avant d'obtenir des réductions de l'ordre de 9 millions de francs au total par rapport aux prix initialement offerts.

## **2 Statistique régionale des achats**

La statistique des achats de la Confédération n'est que faiblement significative en ce qui concerne la répartition des achats entre les régions, étant donné qu'il s'agit d'une simple statistique des paiements effectués. Elle a pour base les versements et les lieux de paiement et non pas les lieux de production et de valeur ajoutée. C'est pourquoi les prestations des sous-traitants et des filiales ou succursales décentralisées n'y apparaissent pas. Au sein des commissions des finances, on a donc exprimé à fin 1987 le souhait que cette statistique soit affinée. La Délégation des finances a pris le relais en procédant à des clarifications sur ce point, conjointement avec l'AFF.

Il s'est révélé qu'en réalité, on ne disposait de statistiques sur la répartition régionale que pour l'acquisition du char de combat Leopard et pour les commandes d'imprimés de l'OCFIM. S'agissant de l'adjudication des mandats par la Confédération, il faut toutefois constater de manière générale que les dispositions de l'ordonnance sur les achats sont intégralement respectées. En effet, les organes de la Confédération qui sont compétents en matière d'achats veillent à ce que des fournisseurs de toutes les régions du pays soient invités à faire des offres. L'échange d'informations entre les services d'achat et les régions s'est en outre fortement développé au cours de ces dernières années.

En définitive, ce qui reste déterminant pour l'adjudication d'une commande, c'est le rapport prix/prestation. A eux seuls des impératifs de politique régionale ne peuvent pas l'emporter car on dispose d'autres moyens d'action mieux adaptés à ces objectifs de développement régional. La commission des cartels est arrivée à la

même conclusion dans ses recommandations relatives aux soumissions de la Confédération, des cantons et des communes; elle y préconise le respect systématique du principe de la concurrence. Une statistique des achats fournira donc toujours une information a posteriori uniquement, mais ne saurait servir d'instrument au service de la politique en matière d'achats et d'acquisitions.

## **IX. Subventions fédérales**

### **1 Loi sur les finances de la Confédération: abrogation de crédits d'engagement périmés/utilisation correcte des instruments de crédit**

Lors du réexamen courant des décisions de politique financière prises par le Conseil fédéral, la Délégation des finances a constaté que, sur proposition du Département fédéral de l'intérieur (DFI), une subvention fédérale de 11,8 millions de francs avait été allouée à la construction d'un complexe sportif à Montilier (FR). Etant donné que des moyens correspondants ne figuraient ni au budget ni au plan financier, mais également parce que le domaine «loisirs et sport» ne compte pas parmi les tâches prioritaires selon les grandes lignes de la politique gouvernementale, la Délégation des finances s'est vue contrainte d'intervenir. Le fait d'invoquer dans ce contexte l'existence d'un solde de crédit d'engagement datant des années 70 est équivoque parce que l'octroi de subventions pour des installations sportives avait été suspendu dans le cadre de la politique d'économies. Avec la modification de la loi fédérale sur l'encouragement de la gymnastique et du sport (RS 415.0), on a toutefois créé une nouvelle base juridique qui permettra, à certaines conditions, de subventionner des équipements sportifs d'importance nationale. Le projet de Montilier ayant échoué à la suite d'un scrutin populaire, il ne restait plus à la Délégation des finances qu'à préciser les principes techniques d'octroi de crédit en vue d'une future politique de subventionnement.

Concrètement, on se pose la question de savoir s'il convient de proposer au Parlement des crédits de programme ou des crédits d'ouvrage dans le but de subventionner ainsi des installations nationales. L'instrument du crédit-cadre, préconisé par le Conseil fédéral, est utilisé sur le plan pratique lorsqu'il s'agit d'un certain nombre de crédits d'engagement semblables et souvent peu importants (allocations de subventions). Par contre, le crédit de programme est un crédit d'engagement avec délégation d'une compétence de spécification en vertu de laquelle le Conseil fédéral peut délimiter certains crédits d'engagement qui rentrent dans le cadre de l'objectif général fixé par les Chambres fédérales, ce jusqu'à concurrence du montant du crédit accordé.

Pour de grands projets, parmi lesquels il faut sans aucun doute ranger l'encouragement aux installations sportives d'importance nationale, c'est à l'instrument du crédit d'ouvrage qu'il faut recourir. Lorsque plusieurs de ces projets sont en discussion dans le cadre d'un projet global, les crédits relatifs à ces objets peuvent prendre la forme d'un crédit d'ensemble reposant sur un seul message et une seule

proposition et ne donnant lieu qu'à une seule décision d'octroi (art. 25, 5° al., de l'ordonnance sur les finances de la Confédération; RS 611.01). La transparence envers les Chambres fédérales en sera notablement améliorée.

## **2 Directives de l'Office des constructions fédérales (OCF) en matière de subventions**

L'OCF est compétent pour expertiser sur le plan technique des bâtiments qui sont subventionnés par la Confédération. Compte tenu de la modification de conditions générales et de nouvelles connaissances acquises, cet office se voit dans l'obligation de réviser les directives qu'il avait édictées en accord avec les autres offices concernés. Au cours de la procédure de consultation interne à la Confédération, le CDF a pris position de manière approfondie au sujet du projet de la nouvelle version; ce faisant, il ne s'est pas contenté de juger le nouveau texte d'après les critères de la surveillance financière qui sont prévus dans la loi, mais encore il s'est penché sur certains manques de clarté dans l'interprétation et sur des simplifications envisageables. L'orientation choisie semble toutefois fondamentalement juste et judicieuse; il a pourtant fallu aborder toute une série de points, afin d'éviter des discussions ultérieures à propos de l'interprétation des prescriptions. Des questions se sont notamment posées au sujet de l'approbation des directives par les offices fédéraux concernés, de la forme et de l'étendue des documents à présenter, de la définition de notions telles que travaux de transformation, de rénovation et d'entretien, de l'approbation de variantes d'avant-projet, de la manière de traiter les investissements dans des fonds pour parkings et les redevances de substitution, ainsi que de la prise en compte des coûts occasionnés par les organes cantonaux de construction, sans oublier le problème du calcul du renchérissement.

L'un des points cruciaux du débat fut ensuite la prise en compte des bâtiments mis actuellement à disposition. Dans la majorité des dossiers de subventionnement, on prévoit la construction de bâtiments entièrement neufs. Mais il arrive fréquemment que des bâtiments existants fassent partie intégrante d'un projet global. Selon les directives de subventionnement encore en vigueur, de tels bâtiments anciens ne sont subventionnés que jusqu'à concurrence du prix d'achat effectivement payé selon le contrat de vente. Par ailleurs, ils n'entrent pas dans le calcul de la subvention s'ils étaient déjà propriété du requérant, mais avaient une autre affectation. Par exemple, un bâtiment scolaire existant reconverti en école professionnelle ne donne pas droit à une subvention. La raison de cette réglementation restrictive tient à des considérations de politique financière visant à ne subventionner que les dépenses effectives occasionnées en sus. De surcroît, le bénéficiaire doit fournir une prestation propre équitable; il faut éviter que l'apport de bâtiments non mis en valeur ou déjà subventionnés se traduise par des avantages financiers. Toutefois, si des bâtiments qui sont déjà propriété du requérant sont systématiquement exclus du subventionnement, cela peut aboutir à la réalisation de solutions plus coûteuses, par exemple sous forme de l'édification d'un bâtiment entièrement neuf en lieu et place de la modernisation d'un immeuble existant. Or, il peut être parfaitement judicieux et des plus économiques de tirer parti d'anciens bâtiments. De surcroît, il faut tenir compte de l'aspect

juridique à la lumière duquel la solution prévue dans le projet de directives de l'OCF paraît partiellement problématique sur le plan du droit.

La Délégation des finances est d'avis qu'à l'avenir, il faut adopter en principe une égalité de traitement pour les bâtiments anciens et neufs en ce qui concerne le droit aux subventions fédérales. Une adaptation des directives de l'OF permettra de mieux tenir compte des objections d'ordre économique et de nature juridique contre la pratique actuelle en matière de subventions. La loi et l'ordonnance n'auront pas besoin de révision. Dans la nouvelle réglementation, il faut en outre que l'on puisse éviter les abus et que les bénéficiaires de ces subventions continuent à fournir une prestation propre et équitable. Il faut en particulier exclure tout subventionnement à double. La Délégation des finances a prié le chef du DFI de veiller à ce que ces aspects soient dûment pris en compte lors de la refonte des directives.

Le premier projet de directives ayant donné lieu à de nombreuses propositions de modification, l'OCF commencera par traiter les points contestés avec les offices concernés et entreprendra des clarifications juridiques complémentaires. Cette étape sera probablement achevée en juin 1989 et la nouvelle version sera vraisemblablement prête dans le courant du second semestre 1989. L'OCF escompte que les nouvelles directives entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1990 au plus tard. Il convient d'éviter tout nouveau retard si l'on veut pouvoir liquider les dossiers en suspens.

### **3 Manifestations et congrès internationaux: garantie du déficit par la Confédération**

A la demande de la commission des finances du Conseil des Etats, la Délégation des finances a examiné la pratique actuelle concernant les contributions à des manifestations nationales et internationales. Pour l'essentiel, il faut distinguer trois catégories:

- garanties du déficit pour des congrès,
- garanties du déficit pour des manifestations sportives,
- subventions des offices fédéraux pour l'organisation de manifestations internationales.

Les contributions que la Confédération a versées au cours des cinq dernières années restent dans des limites modestes. Pour les deux premières catégories, 2,7 millions de francs ont été alloués et 3,4 millions de francs pour le troisième groupe. Les bases juridiques mentionnées dans les divers arrêtés du Conseil fédéral restent suffisantes. Le DFF a l'intention de rappeler aux services fédéraux, lors de la publication de ses instructions relatives au budget 1990, les directives concernant les garanties du déficit. La Délégation des finances considère que cette affaire est ainsi close.

### **4 Remarques concernant diverses affaires**

Au premier plan des contestations par le CDF, il y a eu en particulier des affaires concernant des constructions subventionnées. Ce faisant, il a fallu corriger surtout



des décomptes où figuraient des éléments ne donnant pas droit à une subvention. Dans le domaine des hautes écoles, on a, entre autres, réduit après coup un décompte de subvention d'environ 250 000 francs parce que le compte de construction contenait des éléments injustifiés, à savoir prétentions d'honoraires, compensation du renchérissement, coûts étrangers à l'objet et dépenses pour matériel de réserve, d'exploitation et d'usage. Dans une autre affaire, on a inclus dans les dépenses à prendre en compte des frais de projet qui avaient déjà été financés par le versement d'une autre subvention. La réduction de la subvention a été de 320 000 francs. Dans le cas d'une construction à but social, le CDF a imposé une diminution supplémentaire de plus de 400 000 francs. Les motifs de cette réduction furent les suivants: prix forfaitaires surindexés, dépenses facturées alors qu'elles étaient déjà comprises dans le forfait, coûts élevés d'aménagements extérieurs dispendieux et frais sans rapport avec l'objet.

Depuis deux ans à peine, l'activité de contrôle se déroule en partie lors de la phase d'allocation des subventions et cette anticipation a donné toute satisfaction. Il est fréquent que l'on parvienne de la sorte à intervenir en temps utile pour remédier à des lacunes au niveau de l'allocation; la Confédération évite ainsi d'importants frais supplémentaires au moment du décompte et de son contrôle. Dans le secteur des hautes écoles et dans celui de la formation professionnelle, il a fallu dans plusieurs cas réduire les dépenses subventionnables, ce qui a représenté une correction globale de 1,3 million de francs.

## X. Ecoles polytechniques fédérales

### 1 Loi sur les EPF: dispositions concernant la gestion financière

Le projet du Conseil fédéral d'une loi sur les EPF est actuellement traité par les Chambres fédérales et il prévoit dans sa section «gestion financière», à l'article 34, 3<sup>e</sup> alinéa, de larges dérogations au droit financier en vigueur, en faveur du domaine des EPF. Après un examen approfondi des conséquences d'une telle solution, mais également en se fondant sur ses propres expériences concernant la surveillance financière courante des EPF, la Délégation des finances est parvenue à la conclusion que les propositions du Conseil fédéral allaient trop loin dans l'optique d'une saine gestion financière. Les dispositions de l'article 34 du projet de loi sont ainsi libellées:

#### Art. 34

<sup>1</sup> La comptabilité, le budget et la planification financière du domaine des EPF sont, par principe, régis par la loi du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut, par voie d'ordonnance, prévoir des dérogations si cela s'avère nécessaire pour assurer une gestion rationnelle et répondre aux besoins de l'enseignement et de la recherche.

<sup>3</sup> Il peut notamment

- a. Déroger au principe du produit brut et prévoir une réglementation particulière concernant l'application du principe de l'universalité et de la spécialité du budget;
- b. Autoriser le Conseil des EPF à

1. Transférer les crédits non utilisés dans d'autres rubriques;
2. Placer sur un compte transitoire les crédits destinés à couvrir les dépenses qui ne viendront pas à échéance durant l'année budgétaire.

Tant les commissions des finances que la Délégation des finances sont unanimes à admettre que les intérêts de l'enseignement et de la recherche nécessitent l'adoption de réglementations souples en matière de gestion financière. Bien que le domaine relevant du Conseil des EPF jouisse, aujourd'hui déjà, d'un traitement spécial sur le plan financier, il convient de saluer la création de bases juridiques claires à l'article 34, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, du projet de loi sur les EPF. En revanche, la réglementation proposée au 3<sup>e</sup> alinéa de cet article est en contradiction avec les principes budgétaires essentiels, tels que le principe du produit brut, de l'unité, de la spécialité et de l'annualité, ce qui risque d'aboutir à des atteintes injustifiables à la souveraineté financière du Parlement; la Délégation des finances estime donc qu'une telle situation est indésirable.

Ces principes budgétaires d'ordre formel visent finalement à imposer et atteindre des buts matériels de gestion financière, tels que l'urgence, l'emploi efficace et ménager des fonds. Or, au cours des dernières années, on a constaté une certaine tendance à l'érosion de cette rigueur; il importe pourtant de lutter là contre.

Les intérêts de l'enseignement et de la recherche peuvent, de cas en cas, exiger une application souple du droit régissant la gestion financière. Le Conseil fédéral, mais aussi les commissions des finances et la Délégation des finances ont à maintes reprises manifesté de la compréhension pour les besoins spécifiques des EPF. On ne saurait toutefois s'écarter à tel point du droit ordinaire concernant la gestion financière qu'il devienne alors difficilement possible, voire tout à fait impossible d'exercer la surveillance. Toutes les réglementations dérogatoires indispensables dans l'intérêt bien compris de l'enseignement et de la recherche pourront être édictées en se fondant sur l'art. 34, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas de la future loi sur les EPF. De telles dérogations ne sauraient toutefois représenter un but en soi et il n'est pas non plus admissible de poursuivre ainsi des objectifs étrangers à la nature de la chose en question.

C'est dans ce sens que la Délégation des finances a motivé, en août dernier, sa démarche à l'adresse de la commission ad hoc du Conseil des Etats qui a été également priée de proposer au Conseil la suppression des dispositions équivoques. La commission ad hoc n'a toutefois pas partagé les réserves de la Délégation des finances et elle a donc approuvé les propositions du Conseil fédéral. Par la suite, sur proposition de la vice-présidente de la Délégation des finances, le Conseil des Etats s'est rallié, lors de la session du début de cette année, à la manière de voir de la délégation et il a décidé à une faible majorité de biffer le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 34. Il convient d'attendre la décision du Conseil national sur ce point.

## **2 Train de mesures spéciales en matière d'informatique: frais subséquents**

Dans son rapport d'activité 1986/87, la Délégation des finances avait déploré l'absence de prise en compte des frais subséquents dans le message du Conseil

fédéral sur le train de mesures spéciales en matière d'informatique dans le domaine relevant du Conseil des écoles polytechniques fédérales (EPF). A la suite de cette critique, le Conseil fédéral a chargé le DFI de calculer ces dépenses après coup et d'établir un rapport à l'intention du Conseil fédéral et du Parlement. Ce rapport a été déposé. On y apprend que les 135 millions accordés par le Parlement (y compris les ordinateurs à hautes performances) entraînent des dépenses d'infrastructure subséquentes d'au moins 41 millions et des frais d'exploitation annuels de 19 millions de francs. Compte tenu de la portée de la politique en matière de formation et de recherche, mais également de l'ordre de grandeur du train de mesures, le Conseil fédéral estime que ces dépenses subséquentes restent dans des limites raisonnables.

La critique de la Délégation des finances n'avait pas pour objet les dépenses subséquentes en tant que telles, mais contestait et déplorait le fait que le Parlement n'ait pas été renseigné suffisamment sur la véritable portée financière de ce projet en matière d'informatique. En effet, les Chambres fédérales doivent absolument avoir toute garantie de pouvoir se prononcer sur de telles affaires en pleine connaissance des répercussions financières et des conséquences pour le personnel, ainsi que le précise l'article 43, 3<sup>e</sup> alinéa, LREC.

Selon les instructions du Conseil fédéral pour le budget 1990 et le plan financier 1991-1993, les départements doivent soumettre des propositions de compensation pour les projets dépassant de plus d'un million les prévisions du plan financier. La Délégation des finances part de l'idée que les dépenses consécutives au paquet spécial en matière d'informatique seront intégralement comprises dans les chiffres du plan financier.

### **3            Domaine agricole du «Früebüel», Zugerberg**

L'exploitation agricole, sise au Zugerberg, gérée jusqu'à présent par l'Office fédéral du génie et des fortifications du Département militaire fédéral (DMF), servait à l'exécution des peines militaires. A la suite des réexamens effectués en 1987 par sa section compétente, la commission des finances du Conseil national a mis en question le maintien de cet établissement pénitentiaire. Au début de 1988, elle a donc invité le Conseil fédéral à faire élaborer des bases permettant de trouver une solution de rechange à l'utilisation des installations du Zugerberg.

Le 26 septembre 1988, le Conseil fédéral a décidé, sur la base d'une proposition conjointe du DFI et du DMF, de transférer le domaine agricole «Früebüel» à l'EPF de Zurich (EPFZ). A la demande de la Délégation des finances et en accord avec les chefs du DFI et du DMF, on a suspendu provisoirement l'exécution des mesures décidées par le Conseil fédéral. Le CDF a reçu mandat de réexaminer à fond, avec le concours d'un expert externe, le bien-fondé des besoins de l'EPFZ et d'étudier d'autres solutions de rechange envisageables quant à l'affectation, compte tenu des dépenses qui s'ensuivraient.

Dans son rapport du 10 mars 1989 à la commission des finances du Conseil national, le groupe de travail institué par le CDF parvient aux conclusions et recommandations suivantes:

- Compte tenu des restructurations opérées dans l'intervalle dans la recherche agricole dont s'occupe l'EPFZ, la nécessité de disposer du domaine «Früebüel» est établie au vu des besoins du nouveau département des sciences agricoles et alimentaires en cours de structuration à l'EPFZ. Cet établissement de recherche supplémentaire occasionnera des frais annuels de fonctionnement de l'ordre de 140 000 francs (non comprises les dépenses de recherche proprement dites), à charge du crédit «Enseignement et recherche» de l'EPFZ.
- Le groupe de travail porte une appréciation positive sur le fait que les idées initiales de l'EPFZ au sujet de l'affectation future du domaine se sont vraiment concrétisées au cours des discussions.
- Le groupe de travail estime donc qu'un transfert du domaine agricole «Früebüel» à l'EPFZ est judicieux. Toujours est-il qu'il recommande de réexaminer son utilisation concrète à la fin du plan quinquennal de l'EPFZ, mais au plus tard dans dix ans.
- Après des clarifications approfondies, le groupe de travail a renoncé à une solution de rechange éventuelle sous forme d'affermage du domaine.

La Délégation des finances a de nouveau analysé ce problème complexe lors d'un entretien avec le chef du DFI à l'occasion de la séance d'avril 1989. Elle s'est en principe ralliée aux recommandations du groupe de travail. La Délégation des finances attache toutefois une grande importance à la mise sur pied d'une étroite coordination des activités de l'EPFZ au Zugerberg avec les travaux des stations fédérales de recherches agronomique. En procédant de la sorte, on évitera des chevauchements et des travaux à double, tout en tirant partie et profit des effets de synergie. Par ailleurs, il importe d'assurer, dans le cadre de la conception globale de la gestion des établissements de recherches agricoles qui sont propriété des EPF, une exploitation efficace de ce nouveau domaine agricole. Le chef du DFI a donné des assurances quant à l'indispensable prise en considération de ces aspects.

## **XI. Organisations semi-étatiques**

### **1 Organisation de la surveillance**

Les organisations dites semi-étatiques, c'est-à-dire celles de droit public et privé qui accomplissent des tâches relevant de la Confédération, revêtent une grande importance dans le cadre de la surveillance financière. Il y a actuellement plus de 230 institutions de ce genre qui reçoivent au total plus de 900 millions de francs de subventions. Parmi ces organisations, 75 sont affiliées à la Caisse fédérale d'assurance et l'effectif du personnel qu'elles occupent atteint quelque 18 000 collaboratrices et collaborateurs. En principe, les départements et offices fédéraux mentionnés dans les lois et ordonnances sont responsables de la surveillance des activités qui sont confiées à ces organisations et de l'utilisation correcte des fonds publics. Le CDF n'exerce normalement que la haute surveillance, mais remplit toutefois la fonction intégrale du contrôle auprès de certaines organisa-

tions. L'Office fédéral du personnel (OFP) est dans ce domaine chargé de la coordination des droits et de la politique du personnel. Il fait annuellement rapport à la Délégation des finances sur son activité dans le secteur des organisations semi-étatiques. En 1988, on a mis l'accent sur l'information relative aux mesures de rémunération qui prendront effet au 1<sup>er</sup> janvier 1989 au sein de la Confédération et qui ont aussi des conséquences pour les organisations semi-étatiques.

Dans le courant de cette année, la Délégation des finances examinera, dans le cadre d'inspections, si les départements et les offices fédéraux remplissent de manière satisfaisante leur devoir de surveillance des organisations semi-étatiques qui dépendent d'eux.

Dans les pages qui suivent, nous soulevons brièvement certains problèmes de surveillance financière dont la Délégation des finances a discuté durant l'exercice écoulé.

## **2 Société suisse de radiodiffusion et de télévision (SSR)**

La nouvelle concession de la SSR, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1988, stipule à son article 23, 2<sup>e</sup> alinéa, que le CDF a pour tâche, sur mandat du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) et conformément aux dispositions de la concession, de contrôler la comptabilité de la SSR et de faire rapport à ce sujet au département précité. L'autonomie des programmes est expressément réservée en vertu de l'article 55<sup>bis</sup> de la constitution. De surcroît, l'article 23, 3<sup>e</sup> alinéa, précise que le CDF, l'organe de contrôle de la SSR et son inspection doivent coordonner leur activité de révision. Cette nouvelle réglementation de la surveillance financière résulte d'une concertation entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances.

Au début de 1988, le CDF s'est mis en rapport avec le DFTCE et la SSR, afin d'assurer l'exécution concrète et la coordination des travaux de révision. Au cours de plusieurs séances, la SSR et le CDF ont élaboré conjointement un projet concernant le nouveau mandat de révision et l'ont ensuite soumis au chef du DFTCE pour approbation. Par lettre du 6 octobre 1988, le DFTCE a approuvé le projet commun, l'a transmis au CDF et a en outre spécialement chargé cet organisme de contrôler en détail les investissements de la SSR pour l'exercice comptable 1988. Le 1<sup>er</sup> février 1989, le CDF, l'organe de contrôle et l'inspection de la SSR ont mis au point, sous la présidence du président central de la SSR, les points essentiels de la révision de cette année et ils se sont répartis les rôles. Depuis lors, les travaux ont débuté et l'indispensable coordination est assurée.

Le nouveau régime de la surveillance financière, instauré dans la concession de la SSR, doit encore faire ses preuves. On peut cependant se hasarder à des prévisions positives si l'on considère la manière constructive dont se sont déroulés les entretiens de coordination et dont les travaux de révision de cette année ont été abordés.

La problématique de la surveillance financière sur la SSR a de nouveau donné lieu à discussion lors des délibérations préliminaires du projet de loi fédérale sur la radio et la télévision au sein de la commission du Conseil national en février de cette année. Cette commission est finalement tombée d'accord pour adopter une

solution qui concerne la formulation de l'article 56, alinéa 4a (nouveau). Celle-ci s'inspire des dispositions de la concession et a la teneur suivante:

L'autorité de surveillance peut charger le Contrôle fédéral des finances de réexaminer la tenue de la comptabilité. La loi fédérale sur le contrôle fédéral des finances n'est pas applicable.

La Délégation des finances constate avec satisfaction qu'on est ainsi parvenu à trouver une réglementation acceptable pour toutes les parties au sujet de questions qui l'ont longuement préoccupée.

### **3 Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accident (CNA)**

Des différences de traitement considérables existent entre les cadres supérieurs de la CNA et ceux de la Confédération, qui sont rétribués selon l'échelon le plus élevé de la hors-classe correspondante. C'est la constatation qu'a faite la Délégation des finances en traitant une affaire de rémunération que lui soumettait le Conseil fédéral. Après diverses clarifications, la Délégation des finances a prié le Conseil fédéral de prendre, dans le cadre de son obligation légale d'exercer la haute surveillance, des mesures propres à réduire ces différences.

Avec l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 1984, de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (RS 832.20), la compétence en matière de fixation des traitements de la CNA a été dévolue au Conseil d'administration, alors qu'auparavant les dispositions prévoyaient l'approbation obligatoire du Conseil fédéral, ce qui permettait d'entreprendre des corrections si nécessaire. La Délégation des finances a recommandé maintenant au Conseil fédéral de charger les directeurs du personnel des PTT et des CFF, qui représentent la Confédération au sein du Conseil d'administration de la CNA, de faire valoir, à l'avenir, les critères déterminant la fixation des salaires dans l'administration fédérale lorsque le conseil d'administration de la CNA mettra la politique des salaires à l'ordre du jour de ses débats. La CNA, qui a le statut d'un établissement de droit public, occupe près de 2000 personnes. L'association du personnel de la CNA est affiliée à l'Union fédérative du personnel des administrations et entreprises publiques. L'argument opposé à la Délégation des finances, selon lequel la politique de la CNA en matière de salaires doit tenir compte de celle des assurances privées, n'est pas pertinent car si on le suit jusqu'au bout, il faudrait alors appliquer les mêmes échelles au personnel de l'Office fédéral des assurances sociales ainsi que dans d'autres secteurs de la Confédération.

Dans l'intervalle, le Conseil fédéral a donné des directives dans ce sens. De son côté, la CNA s'est déclarée prête, dans une lettre à l'adresse du chef du DFF, à discuter de la politique des salaires avec les services de la Confédération, ce d'autant plus qu'il y a actuellement un réexamen général du régime des traitements.

### **4 Pro Helvetia**

A l'occasion de sa révision annuelle auprès de la Fondation Pro Helvetia (PH), le CDF a constaté que l'engagement de PH dans l'édition d'Ars Helvetica, une

œuvre en plusieurs tomes sur l'histoire de l'art et l'histoire des cultures en Suisse, n'était pas suffisamment réglée par contrat. De surcroît, le Conseil de fondation n'avait pas pris de décisions concrètes et on avait omis de demander des offres à la concurrence. Compte tenu de cette situation peu claire et du risque financier considérable qui en résulte, le CDF a proposé de faire compléter en conséquence le contrat d'édition et de commercialisation conclu en 1984. Après bien des hésitations, PH et l'éditeur sont tombés d'accord sur ces avenants au contrat. C'est ainsi que les droits et obligations de PH découlant du contrat ainsi que le plafond de son engagement financier sont réglés de manière claire et précise. Par ailleurs, la Fondation a pris sur le plan interne les décisions qui faisaient défaut. La Délégation des finances est directement intervenue dans cette affaire peu réjouissante qui a traîné en longueur et elle a demandé à être tenue au courant de son évolution.

## **5 Caisses de chômage**

Il y a quelques années, le CDF avait constaté des retards dans le contrôle des décomptes des caisses de chômage. Il avait alors proposé de confier le mandat de révision de l'OFIAMT à des fiduciaires externes pour rétablir la situation. Cette mesure s'est révélée judicieuse. Les retards ont été rattrapés et on est parvenu à remédier à toute une série de lacunes comptables.

## **XII. Garantie contre les risques à l'exportation (GRE)**

Une fois de plus, la Délégation des finances a dû s'occuper de la GRE de manière approfondie au cours de l'exercice écoulé. Elle a été amenée à intervenir au vu des observations critiques contenues dans le rapport du CDF sur la révision des comptes 1987. Bien que le Conseil fédéral ait, dès le 1<sup>er</sup> avril 1985, considérablement augmenté les émoluments pour les garanties politiques et suspendu la garantie contre les risques monétaires, il n'a pas été possible d'améliorer la situation financière dans la mesure escomptée. Depuis 1978, on enregistre régulièrement des déficits qui, après épuisement des réserves constituées antérieurement, sont couverts par des avances de la Confédération qui sont productives d'intérêts. Les avances cumulées que la Confédération a déjà versées pour assurer les liquidités de la GRE (financement des avoirs consolidés et des pertes non couvertes) s'élevaient à quelque 1,6 milliard de francs à la fin de 1988. En valeur corrigée à raison de 35 pour cent, la fortune du fonds GRE – la solvabilité de divers pays doit être remise en question – est aujourd'hui d'environ 500 millions inférieure aux dettes contractées envers la Confédération. Cette situation continuera de s'aggraver. D'ici 1993, les avances de la Confédération devraient atteindre quelque 2,5 milliards de francs. A cette époque, les intérêts que la GRE devra verser chaque année à la Confédération seront de l'ordre de 100 millions de francs. Le CDF a donc à juste titre insisté sur la nécessité absolue de prendre des mesures d'assainissement.

Dans l'intervalle, les départements compétents ont analysé la situation critique de la GRE. Le Conseil fédéral a discuté de propositions d'assainissement et le DFEP a été chargé de préparer un message à ce sujet. Compte tenu de la portée politico-financière de ces problèmes, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de s'entretenir avec une délégation gouvernementale; cette rencontre a eu lieu durant la session de février 1989.

La décision du Conseil fédéral part de l'hypothèse selon laquelle la mauvaise situation financière de la GRE est due avant tout à la garantie monétaire, souhaitée par le Parlement, et qui a eu cours de 1973 à 1985. Les dommages survenus à ce titre sont irréversibles: alors que les conventions de consolidation de dettes le permettent encore, il n'est plus possible de recouvrer les créances engagées au titre des risques monétaires. Afin de soulager suffisamment la GRE, il est indispensable d'amortir sur quelques années ces pertes de l'ordre de 900 millions de francs, ce proportionnellement au déficit annuel figurant au bilan de la GRE établi sur la base de valeurs corrigées. Cette solution, qui s'accompagnera de l'adaptation prévue pour la structure des émoluments, devrait permettre de restaurer les conditions dont dépend le rétablissement de la couverture des coûts qu'exige la loi et qui n'existe plus depuis 1980. De l'avis du Conseil fédéral, cette manière de procéder n'équivaudra pas à subventionner les exportateurs après coup, car leur situation concurrentielle actuelle ne s'en trouverait ni améliorée ni péjorée.

Comme on l'a constaté lors de l'entretien avec les chefs du DFEP et du DFF, le Département fédéral des finances aurait préféré que la Confédération n'amortisse qu'une partie de ses avances dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle normale, à savoir la part dépassant le montant non corrigé de la dette consolidée. Dans les circonstances actuelles, cela aurait pour conséquence de renoncer uniquement à adopter le même rythme pour le réaménagement de la dette (renonciation à certaines prétentions, réduction du montant des intérêts dus) sur une partie des avances de la Confédération.

Dans la discussion avec la délégation du Conseil fédéral, on a constaté combien grande était la diversité des problèmes et des conceptions. Nul ne conteste la ferme intention d'assainir durablement la GRE et de créer, par la refonte du régime des émoluments, les conditions nécessaires à un rétablissement. Il y a aussi identité de vues au sujet de l'inexigibilité définitive des pertes d'ordre monétaire.

En revanche, les divergences portent sur

- la définition de la couverture des coûts,
- la forme et l'étendue de l'assainissement,
- la renonciation à des avances, en liaison avec des remises de dettes à des pays du tiers monde,
- l'évaluation de l'activité de la GRE sur le plan national et international,
- la composition des organes dirigeants de la GRE (représentativité plus large).

La Délégation des finances a pris connaissance des intentions du Conseil fédéral. Il incombera au Parlement de fixer définitivement la marche à suivre pour assainir la GRE.



### **XIII. Inspections des sections de la Délégation des finances**

Au cours de la période sous revue, les différentes sections compétentes de la Délégation des finances ont, dans le cadre d'inspections, soumis à un examen approfondi les services ou domaines suivants:

#### *Tribunal fédéral des assurances (TFA)*

Les dépenses pour le personnel représentent 95 pour cent du budget global du TFA. On déplore une pénurie de rédacteurs d'arrêts. L'automatisation de bureau est très avancée. Le TFA a été déçu des résultats d'une expertise confiée à des spécialistes externes de la gestion d'entreprise. Les commissions de gestion s'occupent actuellement de cette problématique. Les constatations faites à Lucerne confirment par ailleurs le bien-fondé de la retenue maintes fois préconisée par la Délégation des finances en ce qui concerne le recours à des experts de l'extérieur.

Le TFA a déploré en outre les insuffisances des jugements rendus par certains tribunaux cantonaux, ce qui provoque inutilement un surcroît de charges pour le TFA.

#### *Représentations du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et de l'Office national suisse du tourisme (ONST)*

La surveillance financière courante confronte aussi la Délégation des finances à divers problèmes en rapport avec les représentations diplomatiques et consulaires de la Suisse. La section compétente de la Délégation des finances a été amenée à entreprendre une inspection auprès du Consulat général de Suisse à Francfort sur le Main. Des sujets financiers importants complétaient des questions ponctuelles relatives aux dépenses pour le personnel et le matériel: frais d'exploitation, locaux et logements de service (achat/location), mesures de construction pour la protection des personnes et des biens, etc. La Délégation des finances est arrivée à la conclusion qu'une réglementation un peu plus souple et large des compétences financières entre la Centrale et les postes extérieurs permettrait de réduire sensiblement les dépenses administratives. La délégation continuera à suivre ces questions et gardera à cette fin le contact avec la direction administrative du DFAE.

#### *Délégué aux réfugiés (DAR)*

Cette inspection auprès du DAR avait pour objet principal l'organisation de la surveillance financière dans les cantons et auprès des œuvres d'entraide. A l'occasion de l'introduction d'un nouveau système de décompte auprès du DAR, le CDF a de nouveau mis en évidence des lacunes sur le plan de la surveillance financière. Le CDF a proposé de former un groupe de travail commun qui sera chargé d'élaborer une conception visant à accroître l'efficacité et l'étendue du contrôle financier.

La Délégation des finances a saisi cette occasion pour aborder avec le délégué divers problèmes d'actualité touchant au domaine de l'asile.

### *Administration fédérale des finances (AFF)*

Les tâches de l'AFF dans son double rôle d'organe d'état-major et d'organe de ligne ont constitué un autre thème d'inspection. Dans ce contexte, la section compétente de la Délégation des finances était avant tout intéressée par le «pilotage» global des finances de la Confédération. Il s'agissait d'évaluer la manière dont, en vertu de l'article 32, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, LFC, l'AFF examine, à l'intention du Conseil fédéral, les projets qui ont des répercussions financières, afin de déterminer s'ils sont conformes à une saine économie, si leur coût est supportable et s'ils s'accordent avec la politique de conjoncture: il importe également d'examiner comment les dépenses périodiques font l'objet à intervalles réguliers d'un examen visant à s'assurer de leur nécessité et de leur opportunité.

Cette inspection a mis en évidence le fait que l'AFF travaille à l'aide de méthodes modernes de science financière et qu'elle a une connaissance approfondie des réalités; elle remplit donc correctement le mandat légal rappelé ci-avant.

### *Office fédéral de l'agriculture (OFAG)*

Les thèmes principaux des deux inspections auprès de l'OFAG ont porté sur la mise sur pied d'un service d'inspection dont la création avait été envisagée, sur l'évolution à court et moyen terme du fonds pour la viticulture ainsi que sur le rapport coût/bénéfice des mini-subventions.

Il y a un an, la Délégation des finances s'était demandée s'il ne convenait pas de créer une inspection financière au sein même de l'OFAG. En raison d'un volume de dépenses annuelles supérieures à 2 milliards de francs et convaincue de ce que le potentiel d'économies n'était pas complètement épuisé dans le domaine relevant de l'OFAG, la Délégation des finances avait estimé qu'un tel instrument représenterait un soutien efficace tant pour la direction de l'OFAG que pour les organes de la surveillance financière. Malgré l'accueil positif que le directeur de l'OFAG avait réservé à cette proposition, le but visé doit être pour le moment atteint par un renforcement de la surveillance financière quantitative et qualitative qu'exerce le CDF. Des travaux de préparation méthodiques sont en cours auprès du CDF. Parallèlement, il y a intensification de la collaboration entre les services de révision de l'OFAG et ceux du CDF.

En ce qui concerne les mini-subventions, on a examiné diverses possibilités visant à une concentration accrue des moyens et à éviter des complications et charges administratives disproportionnées. La Délégation des finances a chargé l'OFAG d'entreprendre d'autres analyses avec le concours du CDF et de lui faire rapport en automne 1989.

### *Division principale des services financiers et inspection financière (FISP) de l'Entreprise des PTT*

Cette inspection a eu pour objets principaux le processus d'établissement du budget, le financement et la surveillance de grands projets ainsi que la surveillance financière interne.

Ces investigations ont permis de s'assurer que les services financiers coopèrent de manière active et compétente à l'établissement du budget. L'automatisation croissante des processus de travail dans divers services des PTT pose un problème

de grande portée. En effet, la complexité des programmes et la grave pénurie de spécialistes entraînent des retards dans la réalisation de certains projets.

Le FISP exerce la surveillance financière avec compétence et efficacité. Il met l'accent notamment sur la surveillance financière de grands projets; pour ce faire, il s'appuie sur les instructions en la matière données par la direction générale ainsi que sur deux conceptions développées par ses soins («méthodes et moyens» / «système de détection avancée»). Il a pour objectif prioritaire de parvenir à réaliser un engagement des moyens fondé sur la rentabilité et les économies.

#### **XIV. Conclusions**

A l'encontre des rapports annuels des cours des comptes étrangères, dont certains comprennent plusieurs tomes, la rétrospective que la Délégation des finances est tenue de faire sur les douze derniers mois d'une intense activité de contrôle ne contient guère d'éléments spectaculaires. Cela n'est pas dû à une absence de matière donnant lieu à des interventions de la Délégation des finances ou du CDF concernant l'exécution du budget ou encore à des méthodes d'investigation qui seraient moins rigoureuses que celles des organes de contrôle à l'étranger. En réalité, la Délégation des finances continue à mener une politique d'information qui se veut empreinte de réserve, dans la mesure où la nature et l'importance des affaires la justifient. Le rapport d'activité annuel sert premièrement à exposer les questions de principe relatives à la gestion financière de la Confédération et de ses régies. En revanche, il n'est pas destiné à mentionner dans leurs détails les nombreuses interventions de la Délégation des finances dans les affaires budgétaires, interventions qui font partie de ses tâches de routine en matière de contrôle. La Délégation des finances constate avec satisfaction que, dans l'ensemble, la gestion financière du Conseil fédéral et de l'administration mérite une bonne note.

On a certes constaté çà et là des lacunes dans la conduite et des violations de l'obligation de diligence entraînant des conséquences financières au détriment de la Confédération; dans d'autres cas, la politique de certains offices fédéraux en matière de dépenses a donné lieu à des rappels à l'ordre. La Délégation des finances n'a jamais hésité à prendre directement contact avec les chefs des départements concernés pour leur demander leur soutien. Les carences constatées avaient le plus souvent pour cause une attitude trop peu critique face à des dépenses financées par l'argent des contribuables ou encore certains excès de zèle.

En matière de subventions fédérales dont les montants sont très importants, la surveillance financière s'avère particulièrement délicate. Même lorsque des analyses coût/bénéfice parlent en faveur de la suppression de certaines subventions, il est difficile d'imposer de telles mesures. L'expérience enseigne que les fonctionnaires inclinent parfois à sauvegarder plutôt les intérêts des bénéficiaires de subventions qu'à défendre ceux de la Confédération. Souvent, des organisations semi-étatiques réagissent aussi avec susceptibilité aux interventions de la Délégation des finances en ce sens qu'elle se prévalent de leur statut particulier pour se distancer de la Confédération, mais ne tardent pas ensuite à s'en rapprocher dès qu'ils y trouvent leur avantage.

Les expertises et avis de droit sont de plus en plus prisés comme l'attestent les chiffres du budget. La Délégation des finances est convaincue qu'en règle générale l'administration n'est pas moins compétente que des experts de l'extérieur. Elle invite le Conseil fédéral à tirer de nouveau profit du potentiel interne à l'administration et à décider ensuite sur ces propres évaluations. Il y a suffisamment d'exemples d'expertises coûteuses reprenant à leur compte des connaissances déjà en possession de l'administration ou soumettant des propositions qui ont ensuite échoué sur le plan pratique.

Tandis que la surveillance financière ne pose guère de problèmes dans les rapports avec le Conseil fédéral et l'administration, il s'avère parfois difficile ensuite de trouver un consensus entre commissions parlementaires à propos de questions relevant de la gestion financière. De telles divergences profitent surtout à l'administration lorsque ses points de vue parviennent à s'imposer plus facilement au sein des commissions en question que ce n'est le cas des arguments avancés par les organes de surveillance financière dans la perspective du respect des impératifs et objectifs supérieurs. A ce propos, on ne manque pas d'exemples d'actualité. A une époque où le Parlement déplore la puissance croissante de l'administration, il importe d'éviter d'affaiblir la haute surveillance pour des raisons de prestige ou encore d'entraver la souveraineté budgétaire du Parlement.

Aux remerciements à l'adresse du Conseil fédéral et de l'administration pour leur gestion financière qui est minutieuse dans l'ensemble, nous tenons à associer le Contrôle fédéral des finances et les inspections financières qui lui sont subordonnées. Sur la base de la vue d'ensemble qui est la sienne, la Délégation des finances est à même de confirmer que le CDF accomplit sa tâche de manière consciencieuse et fiable, mais également dans un esprit de soutien à l'administration et aux entreprises publiques. Le contrôle, y compris la surveillance financière, doit contribuer à déceler les carences, mais mettre aussi en évidence les améliorations possibles. En d'autres termes, il ne saurait démotiver ou engendrer une situation dans laquelle l'administration se couvrirait à grand frais de tous côtés par peur des contrôles.

Le contrôle financier ne revêt pas la même importance pour tous les intéressés. Preuve en est, pour conclure sur une note insolite, l'exemple de ce buraliste postal qui a expliqué à un inspecteur l'absence du livre principal de la comptabilité en déclarant qu'il l'avait utilisé pour allumer le feu de cheminée (extrait du dernier rapport d'activité de l'inspection financière de l'Entreprise des PTT).

**Décisions du Parlement en matière de dépenses allant au-delà des propositions du Conseil fédéral**  
(depuis 1986)

21 mars 1989

Projet	Divergences par rapport aux propositions du Conseil fédéral	Dépenses supplémentaires pour la Confédération Fr.
<i>1. Budget 1986</i>		
(AF du 19 déc. 1985)		
302.463.23 Schweiz. Feuilletondienst	Le soutien de la Confédération est maintenu	150 000 (p. a.)
302.463.24 Service de presse suisse	Le soutien de la Confédération est maintenu	75 000 (p. a.)
501.301.03 Formation du personnel	Augmentation	100 000 (p. a.)
Crédit annuel d'engagement	Relèvement du crédit à 18,8 millions de francs	5 000 000 (p. a.)
Amélioration du logement en région de montagne	(primitivement 13,3 mio. de fr.)	
<i>2. RAIL 2000</i>		
(AF du 17 fév. 1986)		
	Variante «Süd Plus» ainsi que des dépenses supplémentaires au titre de mesures liées à la protection de l'environnement sur la ligne Olten–Mattstetten	300 000 000 (tot.)
<i>3. Réductions tarifaires dans les transports publics</i>		
(AF du 1 <sup>er</sup> oct. 1986)		
	Augmentation du crédit d'engagement prévu pour des réductions des tarifs sur les transports de marchandises à partir du port rhénan de Bâle	30 000 000 (tot.)
<i>4. 2<sup>e</sup> révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité</i>		
(AF du 9 oct. 1986)		
	Echelonement des rentes plus favorable pour les assurés (+ 56 mio. de fr. dont 37,5% à la charge de la Confédération)	21 000 000 (p. a.)

Projet	Divergences par rapport aux propositions du Conseil fédéral	Dépenses supplémentaires pour la Confédération Fr.
<p>5. <i>Budget 1987</i> (AF du 17 déc. 1986)</p> <p>101.102.08 Visites réciproques avec des parlementaires étrangers et dans le cadre de l'Union interparlementaire (UIP)</p>	<p>Relèvement du crédit à 175 000 francs (primitivement 160 000 fr.)</p>	<p>15 000 (p. a.)</p>
<p>6. <i>Révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMA)</i> (LF du 20 mars 1987)</p>	<p><i>Conseil fédéral:</i> fixation des subsides fédéraux sur la base de l'évolution des coûts dans l'assurance-maladie et de l'état des finances fédérales <i>Parlement:</i> calcul des subsides uniquement sur la base de l'évolution des coûts dans l'assurance-maladie</p>	<p>Projet rejeté par le peuple (votation populaire du 6 déc. 1987)</p>
<p>7. <i>Fondation suisse de la Bibliothèque pour tous</i> (AF du 9 oct. 1987)</p>	<p>Relèvement de la subvention à 1,5 million de francs (antérieurement 1 mio. de fr.)</p>	<p>500 000 (p. a.)</p>
<p>8. <i>Indemnités allouées par la Confédération à des personnes lésées par la catastrophe de Tchernobyl</i> (AF du 18 déc. 1987)</p>	<p>Indemnités octroyées à toutes les personnes lésées de la sphère agricole, pour autant qu'il s'agisse de cas de rigueur</p>	<p>env. 3 000 000 (tot.)</p>

Projet	Divergences par rapport aux propositions du Conseil fédéral	Dépenses supplémentaires pour la Confédération Fr.
9. <i>Octroi de subventions pour la construction d'établissements pour personnes âgées par l'assurance-vieillesse et survivants</i> (AF du 18 mars 1988)	<i>Conseil fédéral</i> : délai fixé au 30 juin 1988 pour le début des travaux de construction <i>Parlement</i> : prolongation du délai jusqu'au 30 juillet 1990. Charge totale pour l'AVS: + 25 millions de francs	4 000 000 (tot.)
10. <i>Intempéries de 1987</i> (AF du 18 mars 1988)	Le taux de la participation financière de la Confédération aux coûts pour la remise en état de la route du Nufenen s'élève à 100 pour cent (au lieu de 75%)	13 000 000 (tot.)
11. <i>Subventions routières générales extraordinaires allouées aux cantons</i> (motion de directives 1988)	Maintenir le soutien sans réduction dès 1990	150 000 000 (p. a.)
12. <i>Festivités commémoratives du 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération</i> (AF du 7 oct. 1988)	Augmentation du crédit d'engagement, prévu comme garantie du déficit, de 10 millions de francs	10 000 000 (tot.)
13. <i>Contribution unique au musée en plein air de Ballenberg</i>	Interpellation transmise sous la forme d'une motion, automne 1988	7 000 000 (tot.)
14. <i>Ecoles de service social</i> (session de printemps 1989)	Les deux chambres transmettent une motion exigeant la poursuite de l'aide fédérale (malgré la décision prise dans le cadre de la répartition des tâches de les supprimer)	env. 7 000 000 (p. a.)

Projet	Divergences par rapport aux propositions du Conseil fédéral	Dépenses supplémentaires pour la Confédération Fr.
15. <i>Ressources financières des années 1989 et 1990 pour les contributions aux frais des détenteurs de bétail dans la région de montagne</i> (AF du 13 mars 1989)	Le plafond de dépenses est fixé à 480 millions de francs pour les deux ans (antérieurement 440 mio. de fr.)	20 000 000 (p. a 1989 et 1990)
16. <i>Révision de l'arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène</i> (AF du 16 mars 1989)	Participation réduite aux pertes pour les producteurs de betteraves sucrières; induit des charges supplémentaires pour les consommateurs et la Confédération (total env. + 1,3 mio. de fr.)	200 000 (p. a.)
<i>Dans le cadre des délibérations parlementaires</i>		
Révision de la loi sur la protection des eaux (Arrêté du Conseil des Etats, session d'automne 1988)	Art. 19g (nouveau) de la loi sur l'agriculture et introduction de contributions aux agriculteurs qui réduisent leur cheptel de trois unités de gros bétail au maximum	30 000 000 (p. a.)
Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (2 <sup>e</sup> répartition des tâches) (Arrêté de la Commission du Conseil des Etats, novembre 1988)	Maintien des subventions aux cantons à forte capacité financière	3 000 000 (p. a.)
Nouvel arrêté sur la viticulture (Arrêté du Conseil national, session de printemps 1989)	Maintien des contributions aux reconstitutions Octroi de nouvelles contributions afin d'atténuer les dommages dus à des gelées hivernales extraordinaires et d'encourager les méthodes de culture respectueuses de l'environnement	env. 2 500 000 (p. a) 2 000 000 – 10 000 000, selon les dommages dus au gel



## Dépenses budgétaires obligatoires

	Dépenses budgétaires obligatoires, B 1989			
	Fixées par la loi	Fixées par contrat	Pas ou partiellement fixées	Total (groupes spéc.)
	Mio. de fr.	Mio. de fr.	Mio. de fr.	Mio. de fr.
Intérêts .....	878			878
Personnel .....	2 840			2 840
Dépenses générales .....	582	1312	1073	2 967
Parts des cantons .....	2 175			2 175
Oeuvres sociales de la Confédération .....	4 612			4 612
<i>Subventions</i>				
- Routes .....	416	215	88	719
- Transports publics .....	1 693	141	119	1 953
- Agriculture: mesures économiques et sociales .....	1 007	6	930	1 943
- Agriculture: mesures techniques .....	4	69	117	190
- Forêt, ouvrages .....	60	145	71	276
- Environnement, protection de la nature .....	2	62	102	166
- Santé .....	985		11	996
- Politique sociale, construction de logements .....		51	19	70
- Protection civile .....		130	21	151
- Culture .....	31	71	28	130
- Enseignement .....	371	70	425	866
- Recherche .....		3	299	302
Oeuvres d'entraide et institutions internationales .....	410	647	120	1 177
Immeubles, bâtiments .....		363	240	603
Mobilier .....		50	237	287
Matériel de guerre .....		1493	572	2 065
Routes nationales .....	178	850	265	1 293
Prêts (GRE) .....	74	388	91	553
Autres (estimées) .....	100	100	143	343
<i>Total (arrondi) .....</i>	<i>16 420</i>	<i>6170</i>	<i>4970</i>	<i>27 560</i>
<i>Quotes-parts .....</i>	<i>60%</i>	<i>22%</i>	<i>18%</i>	<i>100%</i>

**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 1988/89 du 25 avril 1989**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.06.1989
Date	
Data	
Seite	373-413
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 800

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.