

# **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 1989/90**

du 26 avril 1990

---

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 1989 à avril 1990.

26 avril 1990

Pour la Délégation des finances des Chambres fédérales:

La présidente: Y. Jaggi, députée au Conseil des Etats

Le vice-président: J. Iten, conseiller national

# Rapport

## I. Mandat

### 1 Tâches et compétences

Les tâches et les compétences de la Délégation des finances sont fixées à l'article 50 de la loi sur les rapports entre les Conseils (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:

*jusqu'à la fin de 1989*

Conseil national: Richard Reich, Lilian Uchtenhagen, Paul Zbinden

Conseil des Etats: Peter Hefti, Yvette Jaggi, Jakob Schönenberger

*dès janvier 1990*

Conseil des Etats: Yvette Jaggi, Ernst Rüesch et Jakob Schönenberger

Conseil national: Josef Iten, Richard Reich et Arthur Züger

*Présidence:*

- 1989: Conseiller national Reich
- 1990: Députée au Conseil des Etats  
Jaggi

*Vice-présidence:*

- Députée au Conseil des Etats  
Jaggi
- Conseiller national Iten

La Délégation des finances compte les sections suivantes (1990):

*Première section*

- Autorités et tribunaux
- Département militaire fédéral
- Département fédéral de l'économie publique

*Rapporteurs*

M<sup>me</sup> Jaggi, députée au Conseil des Etats

M. Iten, conseiller national

*Deuxième section*

- Département fédéral des finances
- Département fédéral de l'intérieur

M. Schönenberger, député au Conseil des Etats

M. Reich, conseiller national

*Troisième section*

- Département fédéral des affaires étrangères
- Département fédéral de justice et police
- Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie
- Entreprise des PTT

M. Rüesch, député au Conseil des Etats

M. Züger, conseiller national

### 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 onze 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 540 rapports de révision du Contrôle fédéral des finances et 800 arrêtés du Conseil fédéral se rapportant à la gestion financière. En outre, elle a dû se prononcer en procédure urgente sur 110 crédits de paiements supplémentaires (360 mio. de fr.) et sur 18 crédits d'engagements (36 mio. de fr.). Par ailleurs, elle a examiné 21 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 environ 60 dossiers concernant les traitements de fonctionnaires supérieurs.

## **4 Politique d'information**

Les membres et le secrétaire de la Délégation des finances sont liés par le secret de fonction. Selon le libellé de leur règlement, ils sont tenus, à l'égard des tiers, de garder le secret sur tout ce qui parvient à leur connaissance dans l'exercice de leur fonction. Le rapport d'activité que la délégation doit présenter chaque année ne renseigne en outre que sommairement sur les affaires qu'elle a traitées. Le droit de regard illimité de la délégation dans tous les dossiers couvrant les comptes et la surveillance financière, mais également d'autres attributions et tâches qui sont les siennes, notamment son droit d'intervention dans les questions de traitement et de classification des hauts fonctionnaires (application de dispositions dérogatoires relatives à la réglementation des traitements) lui imposent une obligation de réserve en matière d'information. Il n'y a donc pas d'indiscrétion provenant des milieux de la délégation.

Une information ouverte et ponctuelle sur des affaires d'actualité est toutefois indiquée lorsqu'il y a un intérêt public en jeu et qu'on ne peut faire valoir l'impératif de la protection que la loi garantit aux personnes de bonne foi. La Délégation des finances a donc décidé d'assouplir quelque peu sa position en pareil cas, cela dans l'intérêt même d'une information objective et correcte, par conséquent, pour permettre aux gens de presse de remplir leur devoir d'information sur la base de faits clairs et précis.

## **II. Extension des instruments de gestion et de contrôle**

### **1 Services de contrôle administratif**

Le Conseil fédéral a créé, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1990, un nouveau Service de contrôle administratif qui a pour but de l'appuyer sur le plan technique dans l'accomplissement de ses fonctions de surveillance. Ce service est subordonné au Chancelier de la Confédération, mais il remplit ses tâches de manière indépendante sous l'angle professionnel.

Par la voie d'une initiative parlementaire dont les Chambres fédérales délibèrent actuellement, les commissions de gestion préconisent aussi la mise à leur disposition d'un organe parlementaire de contrôle de l'administration. D'une part, les commissions de gestion ont besoin d'un soutien technique accru pour pouvoir exercer leur haute surveillance de l'administration, parce qu'elles perdraient sinon, à la suite de la suppression de l'Office fédéral de l'organisation, le seul instrument leur permettant de procéder à des investigations particulières. D'autre part, la complexité croissante des tâches qu'accomplissent les pouvoirs publics pose aux organes parlementaires chargés d'exercer la haute surveillance de l'administration, des exigences toujours plus élevées, ce qui entraîne la nécessité d'adapter en conséquence les moyens auxiliaires au service de ces organes. Enfin, une commission d'enquête parlementaire a formé, au terme de ses investigations au sein du Département fédéral de justice et police, des exigences qui vont dans le même sens.

Le fait qu'en lieu et place d'un service commun au Conseil fédéral et au Parlement, on ait créé deux services parallèles dont les cahiers des charges sont semblables, s'explique par une intervention de la Délégation des finances qui avait été contrainte de faire part de ses réserves, sur le plan du droit constitutionnel (séparation des pouvoirs), au sujet du service commun initialement prévu. Sur ce point, la prise de position écrite du 15 juin 1989, que le Conseil fédéral avait demandée à la délégation, a été ensuite transmise aux commissions des finances. Bien que des raisons d'ordre pratique eussent de surcroît parlé en faveur de la mise en place d'un service commun, de l'avis de la délégation, les réserves de nature juridique l'emportent, compte tenu de la Constitution fédérale qui fixe sans ambiguïté les attributions du législatif et celles de l'exécutif. Des comparaisons avec le Contrôle fédéral des finances (CDF) qui, en vertu de la loi, est au service tant du Conseil fédéral que du Parlement, ne sont pas pertinentes puisqu'en matière de surveillance financière, le CDF est tenu d'agir en toute indépendance et de manière exhaustive, sans être lié par des instructions. En revanche, un service de contrôle administratif ne peut œuvrer que sur mandat du Conseil fédéral ou des commissions de gestion.

La Délégation des finances tient à souligner qu'elle est formellement partisane du renforcement des instruments de surveillance dont sont dotées les commissions de gestion. Lorsqu'au cours des délibérations, elle a mis en discussion des solutions de rechange, elle a ainsi voulu non seulement insister sur le caractère global de la surveillance financière et de l'examen de la gestion, mais encore relever à temps des problèmes de délimitations des attributions, qui résultent forcément de la similitude partielle des critères d'examen dans le domaine de la surveillance financière et du contrôle de l'administration. Il faudra dorénavant intégrer les deux nouveaux services de contrôle administratif dans la coordination qui s'est jusqu'alors fort bien déroulée entre le secrétariat de la délégation et celui des commissions de gestion.

## **2 «Controlling» dans l'administration fédérale**

Dans ses observations adressées au Conseil fédéral sur la question de la création d'un Service de contrôle administratif, la Délégation des finances propose d'analyser dans quelle mesure on ne pourrait pas remédier aux points faibles découverts dans le contrôle administratif, en utilisant et en instituant le «controlling» dans toute l'administration. En effet, à l'heure actuelle, le Département fédéral des finances étudie la possibilité de recourir à de nouveaux instruments de gestion et de contrôle au sein de l'administration fédérale (Controlling). Les commissions des finances ont été largement renseignées à ce sujet lors de leur séminaire de politique financière en février dernier, de telle sorte que la Délégation des finances peut se borner à une présentation succincte dans le présent rapport.

La délégation suit avec un intérêt particulier les travaux relatifs à cet important projet. Elle soutient tous les efforts visant à améliorer la panoplie des instruments de gestion, à la condition que ceux-ci aboutissent en fin de compte à un engagement encore plus judicieux, rentable et économique des ressources finan-

cières et humaines. La Délégation des finances est, elle aussi, directement intéressée au développement d'une conception du «controlling», pour autant qu'il s'ensuive un élargissement des bases de décision pour ses propres travaux et des voies d'intervention plus brèves le cas échéant.

Le «controlling», forme dérivée de l'anglais «to control», représente une conception d'assistance à la gestion qui permet de discerner certains problèmes très tôt et de faciliter la prise de décisions par le recours à des échelles de mesure et autres critères objectifs. L'idée de base est celle de la systématisation de règles formant un tout, à savoir

1. définition et qualification des objectifs dans un domaine donné de tâches à accomplir;
2. analyse des écarts (comparaison entre l'idéal et la réalité);
3. étape de correction (rétroaction).

Au sein de l'administration fédérale, le «controlling» présente deux composantes, l'une stratégique et l'autre opérationnelle, qui abordent les questions suivantes:

- Sur le plan stratégique, fait-on les bons choix? Dans le cadre du mandat général, quelles sont les tâches dont il faut poursuivre l'accomplissement et avec quelle intensité doit-on s'y employer (sélection des tâches, ordre de priorité)?
- Sur le plan opérationnel, fait-on les choses correctement? Peut-on remplir le mandat plus parfaitement et avec une efficacité accrue, en usant notamment d'autres moyens et en prenant de nouvelles mesures d'organisation?

Tandis que le contrôle de l'administration relève du domaine de la surveillance, qu'il est actif de par la mission donnée et que le contrôle exercé ne l'est qu'a posteriori, le controlling opérationnel est un instrument de gestion qui est utilisé de manière concomitante au déroulement des affaires et se situe pour l'essentiel dans le domaine des responsabilités qu'assument les organes de ligne. Le contrôle administratif et le «controlling» se complètent donc mutuellement.

En ce qui concerne l'introduction du «controlling» dans l'Administration fédérale, il s'agit d'un vaste projet nécessitant une réalisation par étapes. Il importe de commencer par analyser la faisabilité dans un cas concret en exposant les questions suivantes: comment le controlling opérationnel se présente-t-il dans un office représentatif de l'administration fédérale? Quelles sont les exigences spéciales dont il faut tenir compte? Le «controlling» doit-il s'étendre à toute l'administration ou seulement à certains offices choisis ou même uniquement à des domaines bien précis, par exemple à des projets d'investissement complexes? Cette faisabilité fait l'objet d'une clarification portant sur quatre projets-pilotes pour l'étude desquels on s'est assuré le concours d'experts externes.

On a donc examiné:

- l'Office fédéral de la protection civile (domaine de l'instruction),
- l'Office fédéral des transports (subventions aux entreprises de transports concessionnaires),
- l'Administration des douanes (arrondissements des douanes),
- l'Office fédéral de l'assurance militaire.

Au sein de l'Administration fédérale, l'intérêt pour le «controlling» est grand, ce qui est réjouissant. La grande majorité des offices consultés approuvent cette approche méthodique, ce qui prouve qu'il existe sur le terrain un besoin réel

d'instruments de gestion plus efficaces et que les offices sont ouverts à des améliorations.

Les travaux relatifs aux projets-pilotes ont débuté en décembre 1989. A la fin d'avril 1990, l'étude de faisabilité sera achevée puis évaluée. Sur la base d'un rapport intermédiaire, le chef du Département des finances décidera de poursuivre ou non la réalisation du projet de «controlling» dans l'Administration fédérale. Si la décision est positive, on entamera alors la phase de conception: des programmes d'exécution seront élaborés pour les quatre projets-pilotes puis on répondra à la question de savoir dans quels autres domaines de l'administration l'introduction du «controlling» pourrait s'avérer profitable.

La Délégation des finances tiendra les commissions des finances au courant de l'évolution de ce projet.

### **III. Finances de la Confédération**

#### **1 Signaux d'avertissement**

La clôture une fois de plus réjouissante du compte financier de la Confédération de l'année 1989 a, pour la première fois depuis 1985, été de nouveau assombrie par le résultat négatif du compte général, ce qui se traduit par une augmentation du découvert du bilan à 17,1 milliards de francs. Bien que les chiffres de la clôture permettent de porter encore une appréciation positive et cadrent toujours avec l'image présente des finances publiques saines, le Conseil fédéral attire, à juste titre, l'attention sur des signaux avertisseurs qu'il est impossible de ne pas entendre. Le fait que, nonobstant une croissance économique élevée, il faille présenter un compte général déficitaire contredit le mandat constitutionnel selon lequel il y a lieu de réduire le découvert du bilan au cours des périodes durant lesquelles l'économie est prospère.

La Délégation des finances et les commissions des finances peuvent se prévaloir d'avoir réagi en temps utile et sans équivoque possible au danger de dérapage du budget vers le déséquilibre financier. Malgré le manque d'appui du Conseil fédéral au Parlement, il a été possible lors des plus récentes délibérations budgétaires de lutter efficacement contre la périlleuse dynamique des dépenses. A l'heure actuelle, des motions des commissions des finances sont pendantes dans les deux Conseils; elles visent à obliger le Conseil fédéral à limiter, dans ses propositions budgétaires, la croissance des dépenses à celle du produit intérieur brut.

Si le Conseil fédéral a initialement refusé son appui aux commissions des finances lors de la correction des objectifs du budget 1990, cela s'expliquait pour une large part par l'attitude du Parlement qui, à plusieurs reprises, avait pris des décisions dont les conséquences financières allaient au-delà des propositions de l'exécutif, qui étaient dûment fondées sur les perspectives et prévisions budgétaires. Comme on le constate à la lecture de la vue d'ensemble publiée en annexe 1 au présent rapport, rien n'a malheureusement changé à cet égard.

La Délégation des finances est consciente de ce qu'il n'est pas possible d'évaluer l'action des pouvoirs publics dans la seule optique des finances. La dynamique du développement économique et politique ainsi que de grandes tâches à accomplir (révision de l'AVS, caisses-maladies, transports, aide à l'Europe de l'Est, offensive en matière de recherche et de formation professionnelle, etc.) soumettent nos finances à une pression croissante. Le plan financier du 2 octobre 1989 est même déjà dépassé par cette évolution rapide et les chiffres revus et corrigés font entrevoir pour la fin de la période de planification financière des déficits budgétaires d'un ordre de grandeur de deux milliards de francs. Uniquement à l'aide des réorientations de la politique des dépenses à tous les échelons, y compris à celui du Parlement, il sera possible de créer la marge de manœuvre indispensable au financement de ces innovations qui s'imposent. Sur la base d'une appréciation réaliste de l'évolution budgétaire à moyen terme, on ne saurait en outre exclure l'éventualité de la présentation, au cours de la nouvelle législature, d'un projet visant à instaurer un véritable programme d'économie à l'échelon des lois.

## **2 Directives budgétaires**

Avec ses directives budgétaires pour l'année 1991, le Conseil fédéral manifeste clairement sa ferme volonté de rendre plus strict son pilotage de la politique budgétaire. C'est ainsi que, pour les années 1991 à 1993, les départements seront tenus de respecter leurs propres plafonds en matière de dépenses, tandis que le Conseil fédéral a chargé le Département des finances de retourner au département concerné toute proposition entraînant un dépassement du plafond des dépenses. La Délégation des finances a pris connaissance avec satisfaction de ces directives budgétaires qui expriment sans ambiguïté aucune la volonté du Conseil fédéral de garder le contrôle de la croissance des dépenses. Les commissions des finances auront la possibilité de se déterminer de manière détaillée au sujet des directives et des objectifs globalement chiffrés sur lesquels celles-ci reposent.

## **3 Le respect du plan financier par l'administration**

Lors du séminaire de politique financière organisé en février dernier à l'intention des commissions des finances, la Délégation des finances a été invitée à veiller également dans le cadre de sa surveillance financière à ce que le plan financier soit systématiquement respecté par l'administration et à ce que les nouveaux projets ne figurant pas dans la planification soient autant que possible compensés par le renoncement à des dépenses moins urgentes.

Il va de soi que la Délégation des finances examine également sous cet aspect les décisions financières du Conseil fédéral qui lui sont soumises d'office, au fur et à mesure qu'elles sont prises, ce qui donne parfois lieu à des interventions auprès du Conseil fédéral. C'est ainsi que la délégation a aussi constaté au cours de la période sous revue que, dans le contexte d'une situation financière de la Confédération qui est encore bonne, le gouvernement a décidé à diverses reprises d'engager des dépenses supplémentaires sans exiger du même coup une compensation correspondante dans des domaines moins prioritaires.



Cela n'est surtout pas compréhensible lorsqu'il s'agit de montants relativement modestes pour lesquels il serait possible de trouver sans grandes difficultés au sein d'un département la marge de manœuvre nécessaire.

Le respect du plan financier par l'administration doit, de l'avis de la Délégation des finances, faire l'objet d'une attention systématique de la part du Conseil fédéral. On ne saurait renoncer à l'exigence de compensation à l'échelon du département que dans les cas dont l'ampleur excède manifestement la marge de manœuvre départementale. En d'autres termes, les charges supplémentaires qui pèsent sur le budget de la Confédération doivent, lorsqu'elles sont importantes, être maîtrisées par une réorientation des priorités à l'échelon du ménage fédéral dans son ensemble. La Délégation des finances a écrit au Conseil fédéral pour l'inciter à vouer une attention plus soutenue à cet aspect.

#### **4 Co-rapports du Département fédéral des finances**

La loi sur les finances de la Confédération oblige le Département fédéral des finances à examiner, à l'intention du Conseil fédéral, tous 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. Dans le cadre de la transmission courante des arrêtés du Conseil fédéral, la Délégation des finances a connaissance des co-rapports. Il y a lieu de constater que les prises de position dûment fondées du Département fédéral des finances expriment les efforts inlassables qui sont faits par ledit département pour sauvegarder l'équilibre budgétaire de la Confédération, ce que se plaisent à reconnaître tant la Délégation des finances que les commissions des finances.

### **IV. Budget et compte d'état**

#### **1 Dépassements de crédit**

Les dépassements de crédit autorisés par le Conseil fédéral sont soumis au Parlement pour approbation ultérieure, en même temps que le compte d'Etat.

La compétence du Conseil fédéral d'autoriser des dépassements de crédit découle de l'article 9, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les finances de la Confédération. Elle est cependant liée à des critères stricts car, en fait, le Parlement n'a ensuite pas d'autre choix que d'approuver a posteriori les crédits octroyés par le Conseil fédéral en procédure d'urgence. En d'autres termes, la souveraineté budgétaire des Conseils est en pareil cas mise entre parenthèses.

Pour l'exercice 1989, les dépassements de crédit s'élèvent à une somme totale de 163 millions de francs. Cette somme est sensiblement supérieure aux valeurs moyennes des dix dernières années. Même si l'on tient compte de facteurs particuliers (parts cantonales plus élevées, requérants d'asile, routes nationales, prêts à la FIPOI), les dépassements de crédit de l'année 1989 ont atteint la limite supérieure tolérable. La Délégation des finances a donc été dans l'obligation d'examiner de manière plus détaillée la pratique du Conseil fédéral. Une analyse

des divers dépassements de crédit a révélé que, dans la plupart des cas, il eût été possible de demander les moyens manquants par la voie ordinaire du second supplément budgétaire. La Délégation des finances a été confortée dans sa manière de voir par le Département fédéral des finances qui avait, au cours de la procédure de co-rapport, fait opposition à l'autorisation de certains dépassements de crédit.

Dans l'intérêt d'une sauvegarde aussi large que possible de la souveraineté budgétaire des Conseils, la Délégation des finances a demandé qu'on veille à ce qu'à l'avenir les dépassements de crédit soient limités aux cas vraiment inévitables qui peuvent survenir même lorsque le crédit est géré avec grand soin.

La Délégation des finances a ensuite considéré comme problématique la décision du Conseil fédéral d'autoriser un dépassement de crédit de 25 millions de francs sur la position budgétaire «construction des routes nationales». Même si les trois rubriques «construction», «gros entretien» et «renouvellement des routes nationales» sont, considérées dans leur ensemble, restées inférieures aux chiffres du budget, il eût été, de l'avis de la délégation, indiqué de demander les moyens manquants dans le secteur de la construction en choisissant à cet effet la voie du crédit supplémentaire. La Délégation des finances a pris connaissance du fait qu'il s'agit d'un cas exceptionnel et qu'à l'avenir des compensations ne seront admises qu'entre les domaines «renouvellement» et «gros entretien des routes nationales».

## 2 Evaluation des papiers-valeurs

La section de la trésorerie de l'Administration fédérale des finances a renforcé au cours des trois dernières années un portefeuille de titres d'un volume important (état au 31 décembre 1989, environ 1 mia. de fr.). Dans ce contexte, les titres ont été, lors de leur achat, enregistrés à leur valeur nominale et les différences par rapport à la valeur du cours sont comptabilisées comme charge ou produit sur le compte des variations de la fortune.

Etant donné qu'au cours de l'exercice 1989, on a acheté en grande quantité des obligations à des cours sensiblement au-dessous du pair, en particulier des titres «en option», il devenait urgent, de l'avis du Contrôle fédéral des finances, de réexaminer le système actuel d'évaluation. Il convient notamment d'éviter que la comptabilisation des différences entre les valeurs nominales et celles des cours conduise à une amélioration du compte général de la Confédération (enregistrement de bénéfices de cours non réalisés).

L'Administration fédérale des finances s'est montrée compréhensive au sujet de ces remarques, mais elle a toutefois insisté sur le fait qu'indépendamment de la méthode appliquée, il est impossible d'éviter à tout coup des bénéfices ou des pertes de cours non réalisés.

Par la suite, on est tombé d'accord pour inscrire au bilan – comme il était du reste prévu de le faire avec l'introduction de la présentation améliorée des comptes de la Confédération dès 1991 (nouvelle ordonnance sur les finances de la Confédération) –, dès la clôture des comptes de 1989, les papiers-valeurs que possède la Confédération en prenant pour référence l'extrait de dépôt de la Banque

nationale suisse où figurent les cours fiscaux de ces titres. Il s'agit, à cet égard, d'adapter la valeur totale des titres et non pas chacune d'entre eux individuellement. La limite supérieure pour le relevé du montant total est donnée par la valeur nominale du portefeuille.

Dans la nouvelle ordonnance sur les finances de la Confédération, on prévoira un article à ce sujet.

### **3 Compétence budgétaire des Ecoles polytechniques fédérales**

En décembre 1988, la Délégation des finances a pris connaissance de l'intention de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) de construire avec la Fondazione Monte Verità un centre de rencontres et cours scientifiques intitulé «Centro Stefano Franscini». Etant donné que ni le budget ni le plan financier ne prévoyaient le moindre montant pour ce projet, la Délégation des finances a chargé l'Administration fédérale des finances de clarifier cette affaire. Du rapport reçu, il ressort qu'en juin 1988 déjà, le Président de l'EPFZ avait fait au Conseil d'Etat du canton du Tessin des déclarations d'intention d'où il ressortait notamment que la Confédération allait s'engager pour subventionner l'infrastructure, sans qu'il y eût pour autant de décision du Conseil fédéral à ce sujet. La Délégation des finances a prié le Conseil fédéral de veiller à ce que du côté de l'EPFZ, on ne préjuge de la compétence du Parlement relative aux décisions en matière de crédit. La délégation est en outre partie de l'idée que la suite de cette affaire se traiterait à l'échelon du Conseil fédéral et elle a exigé un entretien avec le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI).

Sur proposition du DFI, le Conseil fédéral a pris formellement connaissance, en mai 1989, des plans de l'EPFZ et de l'arrangement conclu entre le canton du Tessin et l'EPFZ. Par la même occasion, le Conseil fédéral a sanctionné les engagements souscrits par l'EPFZ pour un montant maximum de 35 millions de francs destinés à la transformation de l'hôtel situé sur le Monte Verità, étant donné qu'il a été d'avis que le Président de l'EPFZ était compétent pour conclure l'arrangement précité.

La Délégation des finances n'a pas pu partager cette manière de voir. A son avis, l'autonomie incontestable de l'enseignement et de la recherche trouve ses limites là où la souveraineté budgétaire du Parlement est touchée. La délégation a en outre persisté à exiger, dans le cadre des ressources affectées au domaine du Conseil des EPF, la compensation intégrale des frais de rénovation de 2,5 millions de francs ainsi que des éventuelles dépenses supplémentaires pour l'exploitation du centre de rencontres et de cours.

### **4 Mandats de l'administration à des experts externes**

La Délégation des finances et les commissions des finances ont déjà critiqué à plusieurs reprises la crédulité croissante de l'administration fédérale face aux experts. Dans son dernier rapport d'activité, la délégation relevait notamment, en se référant à la croissance continue des dépenses pour des expertises, qu'en règle générale l'administration possède des connaissances et des compétences qui ne

sont pas inférieures à celles des spécialistes de l'extérieur et elle a, par la même occasion, invité le Conseil fédéral à faire de nouveau un usage accru du potentiel existant au sein de l'administration. Lors de la délibération du budget en novembre dernier, les commissions des finances ont fait un pas de plus en proposant au Parlement de ramener de 18 pour cent à 10 pour cent la croissance extraordinairement élevée des dépenses de la rubrique «commissions et honoraires», en d'autres termes, de ramener ces crédits de 76,6 à 70 millions de francs, ce que le Parlement décida ensuite à son tour. Pour les mêmes raisons, les crédits de la rubrique «Mandats de recherche et d'étude» ont été réduits de 64 à 61 millions de francs.

De récentes constatations de la Délégation des finances montrent cependant que de tels avertissements ne suffisent pas à eux seuls pour inciter l'administration à changer de mentalité dans ce domaine. On ne peut exercer une influence efficace qu'au prix d'une restriction des crédits parlementaires, accompagnée de contrôles appropriés.

L'analyse des contrats conclus avec les experts a révélé, de surcroît, que du côté de la Confédération, on ne négociait pas toujours avec la fermeté voulue. Des prestations de qualité, présupposant des connaissances spéciales et nécessitant une vaste expérience particulière, méritent une rétribution en conséquence. Il importe cependant d'éviter que des profits exagérés découlent de l'exécution de mandats de la Confédération. Ceux-ci représentent généralement pour les entreprises de consultation un gain de prestige, aspect qu'il convient de ne pas négliger lors des pourparlers précédant la signature du contrat.

Des entretiens avec le chef du Département fédéral des finances ont confirmé la Délégation des finances dans son opinion selon laquelle il importe d'optimiser l'engagement économique des moyens financiers attribués aux deux groupes spécifiques de dépenses importants, d'une part, «commissions et honoraires» et, d'autre part, «mandats de recherche et d'étude». Dans les directives du Conseil fédéral concernant le budget 1991, on trouve également des indications qui vont dans ce sens.

Pour la Délégation des finances, trois aspects occupent le premier plan dans ce contexte, à savoir la pratique de l'Office fédéral du personnel, la formulation des contrats et l'évaluation systématique des rapports d'experts dans le sens d'un controlling des mandats.

Sur la base de la documentation demandée au Conseil fédéral, les commissions des finances auront l'occasion d'examiner dans les détails la pratique des offices et services sous forme d'une analyse dans le cadre des prochaines délibérations sur le compte d'Etat.

## **5 Prêts de la Caisse fédérale d'assurance (CFA) pour l'acquisition de logements**

Les statuts de la CFA confèrent au Conseil fédéral la compétence d'accorder des prêts pour financer l'acquisition de logements destinés à être occupés par leurs propriétaires. Le Conseil fédéral a fait usage de cette compétence et il a édicté une ordonnance à ce sujet qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1989. Cette

ordonnance prévoit l'octroi de prêts à des assurés et aux coopératives d'habitation du personnel de la Confédération. Selon l'article 2 de cette ordonnance, il est possible d'utiliser chaque année 3 pour cent des provisions figurant au bilan de la CFA, ce qui représente quelque 300 millions de francs à employer sous forme d'octroi de prêts.

Dans le cadre de la consultation des offices au sujet de cette ordonnance, le Contrôle fédéral des finances a soutenu le point de vue selon lequel les moyens financiers nécessaires à l'octroi des prêts devaient être mis à disposition par la voie du budget.

Le Département fédéral des finances fit en revanche savoir aux commissions des finances des Chambres fédérales, par lettre du 11 octobre 1989, que les prêts accordés sur les ressources de la CFA ne représentaient pas des dépenses au sens de la loi sur les finances de la Confédération et que ces affaires financières devaient être comptabilisées directement sur le compte capital au titre des mesures de gestion de la fortune (simples déplacements à l'intérieur du bilan).

La Délégation des finances n'a pas pu partager cette optique et elle a donc exigé d'être renseignée chaque année sur les prêts accordés.

Au sein de la Délégation des finances, on a également soulevé la question de savoir si le fait d'avoir édicté l'ordonnance concernant des prêts de la CFA pour financer l'acquisition de logements occupés par leurs propriétaires n'équivalait pas à la création d'une seconde base juridique qui serait en contradiction avec l'arrêté fédéral du 7 octobre 1947 tendant à encourager la construction de logements pour le personnel fédéral. Aux yeux de la Délégation des finances, l'octroi de prêts de la CFA à des coopératives immobilières paraissait d'autant plus problématique que les moyens disponibles ne suffisent de loin pas à satisfaire les nombreuses demandes de prêts individuels.

Le Département fédéral des finances considère cependant que les prêts aux coopératives immobilières sont une mesure complémentaire aux autres instruments de financement. Les fondements juridiques du financement de coopératives immobilières ne se recouvriraient nullement et ne nécessiteraient donc aucune adaptation.

## **V. Inspections**

En application des prescriptions de son règlement, la Délégation des finances est tenue d'inspecter à tour de rôle les offices de la Confédération. Elle coordonne ses examens avec ceux des commissions des finances et de gestion. En règle générale, ce sont les sections qui procèdent aux visites d'inspection. Mais c'est la Délégation des finances dans son ensemble qui décide, sur la base des comptes rendus que lui font les rapporteurs responsables, si les résultats des inspections justifient des interventions auprès du chef du département compétent ou auprès du Conseil fédéral.

Lors de ses inspections, la Délégation des finances doit avant tout vérifier que les moyens financiers confiés et le personnel attribué à chacun des offices soient engagés d'une manière efficace et ménagère. En cas de besoin, pour accomplir sa

tâche, elle requiert la collaboration du Contrôle fédéral des finances. Les constatations relatives à la gestion administrative sont communiquées aux commissions de gestion.

Les résumés ci-après vous renseignent sur les inspections exécutées durant l'exercice.

## **1 Chancellerie fédérale**

Conçue comme une entreprise moderne de services avec 300 collaborateurs environ, la Chancellerie fédérale gère aujourd'hui un budget de 425 millions de francs. Elle est avant tout l'organe central d'état-major du Conseil fédéral, mais elle accomplit également d'une façon autonome des tâches de législation et d'exécution.

L'inspection a porté principalement sur des questions concernant le programme de la législature (suivi, instruments) et le contrôle administratif (état des travaux EFFI – mesures interdépartementales); en outre, il y avait lieu de vérifier plus particulièrement les projets d'automation (conception, coûts-limites) ainsi que les mandats de recherches (coût/utilité).

Enfin, la Délégation des finances avait reçu des commissions des finances le mandat de contrôler l'indemnité allouée par la Confédération à l'Agence télégraphique suisse (ATS). L'indemnité accordée à l'ATS pour les prestations que celle-ci fournit à la Confédération est basée sur une décision du Conseil fédéral remontant à 1973, qui établit que l'indemnité ne doit pas dépasser 11 pour cent des charges d'exploitation de l'ATS. Depuis 1973, la Confédération assume donc régulièrement 11 pour cent des charges d'exploitation de l'ATS. Le fonctionnement de cet automatisme n'est pas satisfaisant, dans la mesure où il ne tient pas assez compte du rapport entre la prestation et la contrepartie, les indemnités versées par la Confédération augmentant régulièrement (budget 1990: 2 008 000 fr.) au fur et à mesure de la croissance des charges d'exploitation de l'ATS. La Délégation des finances a pris acte de ce que l'indemnité fédérale à l'ATS fait actuellement l'objet d'une révision sous divers de ses aspects. Elle a simultanément exprimé l'espoir que l'on prendrait en considération les problèmes structurels de l'ATS dans cette analyse de situation. En outre, elle a invité le Conseil fédéral à fixer des adaptations éventuelles, de telle façon que celles-ci puissent être mises en œuvre dans le budget 1991. Depuis lors, l'aide apportée par la Confédération à l'ATS a fait l'objet d'une interpellation au Conseil national (interpellation Matthey du 7 déc. 1989). Compte tenu des difficultés financières actuelles de l'ATS, l'intervention vise à renforcer le soutien de la Confédération à cette institution, non sans souligner également l'importance de celle-ci pour la politique et l'information de notre pays. Le Conseil fédéral renseignera par écrit la Délégation des finances, à fin mai de cette année, sur les résultats des réexamens des prestations de la Confédération à l'ATS.

## **2            Inspectorat de la Direction de la coopération                   au développement et de l'aide humanitaire (DDA)**

Il incombe à l'organe interne de contrôle de la DDA, d'une part, d'assurer le contrôle concomitant selon les critères de la surveillance financière et, d'autre part, d'être prêt à fournir à la direction conseils et appuis sur des questions à caractère financier et administratif. Lors de son inspection, la délégation a pu constater que l'activité de surveillance et de conseil déployée par l'inspectorat se déroulait dans un esprit de collaboration positif et constructif avec la direction. On peut également qualifier de bonne la collaboration avec le CDF.

Pour le surplus, la Délégation des finances approuve l'introduction d'une gestion financière améliorée («controlling», management de projet, compte d'exploitation, contrôle fonctionnel). Un projet à cet effet vient de lui être présenté, dont la phase-pilote vise à élaborer une panoplie d'instruments de planification financière opérationnelle pour une zone d'engagement déterminée. Les résultats concrets de cette première phase seront connus au milieu de 1991.

## **3            Groupement de l'armement (GDA)**

L'inspection avait principalement pour intérêt d'examiner l'activité et l'efficacité de la Section révision et surveillance des prix du GDA. La Délégation des finances s'est de surcroît fait renseigner de manière approfondie sur le processus d'établissement du budget et sur la gestion des crédits.

La Section révision et surveillance des prix, qui compte cinq collaborateurs, exerce la surveillance financière sur les six entreprises fédérales d'armement et sur les sept divisions du GDA. A cela s'ajoutent des analyses de prix auprès de l'économie privée en Suisse et à l'étranger ainsi qu'auprès des régies fédérales d'armement, sans oublier diverses tâches d'instruction et de consultation dans différents domaines. La collaboration avec le Contrôle fédéral des finances est bien réglée et bien rôdée. A l'avenir, il importera d'accroître les études relatives aux systèmes, aux risques et à l'économicité. En ce qui concerne l'exercice du droit de regard sur la calculation de prix en cas d'absence de concurrence, le lecteur est prié de consulter le paragraphe VII, chiffre 2, du présent rapport.

En résumé, l'inspection a permis de constater que:

- le GDA dispose d'un système de budgétisation et de surveillance des crédits qui est géré avec rigueur,
- l'instrument de l'analyse des prix a donné satisfaction et possède des vertus préventives et que
- la collaboration entre le service de révision du GDA et le Contrôle fédéral des finances est bien établie et se déroule à la satisfaction des deux parties.

## **4            Administration fédérale des finances: Service de la monnaie,                   de l'économie et de la trésorerie (MET)**

La trésorerie remplit une fonction de ligne par excellence. En vertu de la loi sur le budget financier, elle a pour tâche d'assurer en tout temps les disponibilités de la

Confédération en matière de paiements, de couvrir les besoins en capitaux de ses entreprises et établissements et de gérer la fortune (ou la dette) de la Confédération. La trésorerie s'occupe aussi des relations avec la Banque nationale suisse (BNS) et prépare les affaires qui s'y rapportent. Le champ d'activité de la trésorerie de la Confédération peut se caractériser par quatre indicateurs chiffrés:

- en 1988, son encaisse moyenne était de neuf milliards de francs,
- ses fluctuations mensuelles ont atteint une amplitude de l'ordre de 5 milliards de francs,
- les opérations de trésorerie (rentrées d'argent et placements) ont dépassé en 1988 la barre des 100 milliards de francs,
- la section Trésorerie de l'AFF ne dispose que de trois postes.

Jusque dans les années septante, il n'y avait pas de gestion active de la trésorerie. Les fonds étaient recueillis sur le marché lorsque l'encaisse de la trésorerie s'approchait du zéro. Les fonds excédentaires étaient déposés sur le compte de virement que possède la Confédération auprès de la BNS et ils étaient rémunérés au taux d'escompte officiel pour les comptes courants. En 1974, lorsque la caisse de la Confédération connut un goulet d'étranglement en raison surtout des excédents de dépenses de la Confédération, le DFF décida de développer progressivement une véritable réserve de trésorerie. Après la constitution de cette réserve, la BNS ne fut plus disposée à rémunérer l'ensemble des fonds de la Confédération sur la base du taux d'intérêt servi sur les comptes courants. On est donc convenu en 1978 que la Confédération puisse, parallèlement à une réserve de base portant intérêt («taux plancher»), effectuer aux conditions du marché des placements à terme fixe auprès de la BNS et que notre institut d'émission puisse, de son côté, replacer ces fonds sur le marché, dans la mesure où cela lui paraît opportun sur le plan de la politique monétaire. Cette réglementation contractuelle contraint la Confédération de mener une politique active en matière de trésorerie. Grâce à sa réserve de trésorerie élevée, elle ne dépend plus aujourd'hui d'une transaction déterminée pour assurer son refinancement, ce qui renforce sa position dans les pourparlers. Elle peut obtenir, de surcroît, une certaine compensation lorsque la situation du marché présente une surchauffe.

Le service «monnaie et économie» doit avant tout accomplir des tâches d'état-major. Durant les années septante, on a placé l'accent sur la conception et l'adoption de mesures visant à protéger la monnaie et à régulariser la conjoncture. Aujourd'hui, ce service s'occupe principalement de questions monétaires (politique monétaire intérieure, aspects monétaires de l'intégration européenne, question de l'adhésion aux institutions de Bretton Woods) ainsi que de la problématique de l'endettement (conduite du centre interdépartemental de coordination «Endettement», questions de principe concernant la GRE, etc.).

Parmi les tâches de ligne de ce service, il convient de mentionner le calcul de l'indice du cours de change du franc suisse, l'application de l'arrêté fédéral sur la participation de la Suisse à des mesures monétaires internationales, de l'arrêté fédéral sur la participation de la Suisse aux conventions générales de crédit de FMI et du Groupe des dix ainsi que de l'Accord sur la participation de la Suisse à la Facilité d'ajustement structurel renforcée du FMI. Le chef de la section MET préside en outre, au nom du chef du département, le groupe d'étude sur la bourse.



Ce que la Délégation des finances a pu constater dans les champs d'activité complexes présentés ci-avant lui a fait une remarquable impression.

Seule la question d'une éventuelle intégration des ressources du fonds de compensation AVS dans la trésorerie centralé de la Confédération est restée en suspens. Dans le système de cette trésorerie centrale sont comprises toutes les grandes institutions à l'exception de l'AVS qui connaît des prescriptions spéciales en matière de placement. Les clarifications entreprises à la demande de la Délégation des finances ont permis d'établir que les inconvénients résultant d'une fusion du fonds de compensation AVS avec la trésorerie de la Confédération ne seraient pas contre-balancés par des avantages équivalents. Il conviendrait toutefois de porter une autre appréciation sur la fusion éventuelle de la trésorerie fédérale avec d'autres fonds, par exemple celui de l'assurance-chômage. Il est enfin judicieux d'intensifier la coopération entre le fonds AVS et la trésorerie de la Confédération ainsi que d'apporter des améliorations au fonds AVS.

La Délégation des finances a en outre pris connaissance du projet visant à recourir aussi dorénavant à ce qu'on appelle des «swaps d'intérêt», à titre d'instrument financier complémentaire dans le cadre de la trésorerie de la Confédération. Ces swaps ont pour caractéristique particulière de prévoir un arrangement aux termes duquel une partie paie des intérêts fixes selon le marché des capitaux tandis que l'autre paie des intérêts flexibles selon le marché de l'argent. Un essai aura lieu avant l'introduction définitive de ce genre de swaps. La Délégation des finances se réjouit de constater que l'on recourt également dans le domaine public à des instruments modernes de financement partout où cela s'avère judicieux.

## **5 Caisse fédérale d'assurance (CFA)**

Cette inspection avait pour origine les nombreux retards et les graves carences constatés par le Contrôle fédéral des finances à l'occasion de son examen des comptes 1988. En réalité, les retards accumulés dans le traitement des dossiers et dans la comptabilisation avaient atteint dans plusieurs domaines (admissions et sorties d'assurés, tenue des comptes-vieillesse conformément à la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [LPP]) une ampleur intolérable. Ces retards posaient des problèmes en matière de rappels et de surveillance du trafic des paiements et entraînaient un surcroît de travail suite aux questions des assurés. L'inspection a démontré que cette situation insatisfaisante avait surtout deux causes, à savoir: une infrastructure informatique insuffisante et le fait qu'on avait, à l'époque, sous-estimé les travaux supplémentaires nécessités par l'adaptation tant à l'introduction de la LPP qu'aux nouveaux statuts de la CFA. Entre-temps, on avait pris les mesures nécessaires pour rétablir la situation, mais le traitement des dossiers en suspens ne sera pas achevé avant la fin de 1990. La Délégation des finances a chargé le CDF de lui présenter dans le courant de l'été 1990 un nouveau rapport sur l'état des travaux.

L'inspection a en outre permis d'aborder des questions fondamentales pour le développement futur de la CFA. Dans ce contexte, on a une nouvelle fois abordé la problématique d'organisations dites semi-étatiques qui peuvent, avec l'approbation de Conseil fédéral, s'affilier à la CFA. La Délégation des finances se

prononce en faveur de l'adoption d'une pratique plus restrictive en la matière et elle a invité le chef du Département fédéral des finances à définir des critères allant dans ce sens.

La fusion de la Caisse fédérale d'assurances avec la Caisse de pensions et de secours des CFF (CPS) était depuis des années préconisée par la Délégation des finances; en date du 27 novembre 1989, le Conseil fédéral a décidé de donner suite à cette requête. La fusion ne sera toutefois réalisée que lorsque seront remplies les conditions concernant le personnel, l'organisation et la technique actuarielle, ce qui sera probablement le cas en 1992.

## **6 Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT)**

Cette inspection a principalement porté sur des questions de personnel et d'organisation, sur des mandats de recherche et d'étude, sur des subventions fédérales et sur la surveillance d'organisations semi-étatiques.

En ce qui concerne les constructions pour la formation professionnelle faisant l'objet de subventions fédérales, le problème de l'accumulation de retards dans les décomptes occupe le premier plan des préoccupations. Il faut en principe porter une appréciation favorable sur les efforts des services administratifs compétents qui cherchent à accélérer les procédures d'allocation des subventions et de calcul de celles-ci en instaurant des examens simplifiés et globaux. A l'avenir, il faudra toutefois veiller, comme jusqu'ici, à juguler d'importantes différences au détriment de la Confédération.

En ce qui concerne le développement économique régional, des difficultés de financement se dessinent, ce qui exige l'adoption d'une pratique plus sélective en matière d'allocation de subventions. Par ailleurs, la Délégation des finances se félicite des simplifications de la procédure administrative prévues par la Centrale pour le développement économique régional, afin de pouvoir rattraper ainsi les retards que la pénurie de personnel a provoqués dans l'examen des requêtes.

Enfin, sur la base de cas concrets, la Délégation des finances s'était déjà interrogée à propos de la surveillance de l'OFIAMT sur de nombreuses organisations semi-étatiques. Aujourd'hui, elle a constaté avec satisfaction que les lacunes qui subsistaient ont été comblées et que la fonction de surveillance est correctement exercée.

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

L'inspection auprès de l'Office fédéral de l'agriculture a constitué l'un des points forts de l'activité de surveillance de la Délégation des finances au cours de l'exercice. L'examen a porté en particulier sur l'économicité et l'efficacité de certaines minisubventions. Le paragraphe VI, chiffre 1, relatif à l'agriculture donne des informations détaillées sur les diverses questions traitées lors de cette inspection.

## **8            Secrétariat général du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (SG/DFTCE)**

L'inspection effectuée au Secrétariat général du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie visait d'abord, outre certaines questions d'organisation et de personnel, à examiner la gestion des crédits. A ce sujet, on a également évoqué, en rapport avec la haute surveillance du DFTCE sur les PTT et les CFF, la planification financière concernant RAIL 2000. A cet égard, la Délégation des finances a constaté qu'on se fonde aujourd'hui encore sur des chiffres figurant dans le message du Conseil fédéral de 1985 à ce sujet. L'Office fédéral des transports a donc été invité à présenter, de concert avec les CFF, un rapport complémentaire portant sur des coûts réactualisés. Ce document a été discuté en octobre dernier avec le chef du département.

Par rapport au crédit d'engagement de 5,4 milliards de francs aux prix de 1985 et selon le projet de cette même année, il y avait à fin juillet 1989 un coût supplémentaire de 2,1 milliards de francs. Dans ce contexte, l'issue d'importantes procédures d'approbation de plans est encore incertaine. Dès qu'il y aura des précisions à ce sujet, le gouvernement sollicitera l'octroi d'un crédit complémentaire. Comme le Conseil fédéral le relève aussi dans son rapport de gestion pour 1989, les conséquences financières des revendications supplémentaires provenant de milieux toujours plus larges des régions et cantons concernés ne sont pas comprises dans le surcroît de coût indiqué.

Compte tenu de perspectives budgétaires moins favorables à la Confédération, la planification financière de RAIL 2000 mérite que les commissions parlementaires compétentes et les Chambres fédérales dans leur plenum lui vouent une attention des plus soutenues. Dans cette attente, il faut se féliciter du mandat que la DFTCE a donné aux CFF. Aux termes de ce mandat, ceux-ci sont tenus de veiller à la transparence et à la rigueur du management financier de RAIL 2000.

## **9            Office fédéral des routes (OFR)**

La section de la Délégation des finances a commencé par se faire renseigner sur la réorganisation de l'office, qui implique, dans une première étape, des modifications structurelles en raison de tâches supplémentaires à accomplir avec la même dotation en personnel (entrée en vigueur de la nouvelle loi concernant les droits d'entrée sur les carburants, problèmes en rapport avec la nouvelle législation sur la protection de l'environnement et les extensions du réseau des routes nationales). Au cours d'une seconde étape, il est prévu de constituer une nouvelle section à intituler «Exploitation des routes nationales» et qui sera chargée de coordonner les principales tâches d'entretien et d'exploitation des routes nationales. On envisage en outre de renforcer la section des «Services centraux» afin qu'elle puisse mieux accomplir ses nombreuses tâches d'ordre administratif.

Diverses questions concernant la répartition et la gestion des crédits, la surveillance financière (service de révision) et l'évolution du coût de l'établissement des projets (études d'impact sur l'environnement) ont fait l'objet d'échanges de vues. La fonction de surveillance du service de révision est limitée à la construction des

routes nationales. Une extension ultérieure de sa compétence à d'autres domaines de subventionnement est souhaitable.

En ce qui concerne la provision pour la circulation routière, qui s'élève actuellement à quelque 2,2 milliards de francs, les prévisions indiquent qu'elle régressera d'ici 1996 et que, à défaut de contre-mesures, le compte routier risque de présenter en l'an 2000 un déficit d'environ 2 milliards de francs.

## **VI. Agriculture**

### **1 Réexamen de certaines minisubventions**

A la suite d'une inspection de la section compétente de la Délégation des finances, exécutée en octobre 1988 auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), le Contrôle des finances (CDF) a été chargé de réexaminer, en collaboration avec cet office, l'économicité et l'efficacité d'un choix de mesures de politique agricole. Comme la surveillance financière du CDF dans le domaine de l'agriculture a été renforcée dans des secteurs précis, à la demande de la Délégation des finances, ces travaux ont pu être intégrés dans la nouvelle conception d'examen. Lorsque les investigations à réaliser le réclamaient, on a également fait appel à l'Administration fédérale des blés (AFB) et à la Régie fédérale des alcools (RFA). En août 1989, le CDF et l'OFAG ont présenté leurs conclusions dans un rapport commun adressé à la Délégation des finances. En décembre 1989, celle-ci a transmis son rapport final, avec des propositions dûment motivées, au Conseil fédéral pour avis (voir le tableau synoptique figurant en annexe 2). L'objectif de ces investigations absorbantes ne consistait pas en priorité à diminuer des contributions accordées par la Confédération. Pour la délégation, il s'agissait bien davantage de montrer les voies et moyens d'arriver à engager les fonds fédéraux plus économiquement et plus efficacement. La Délégation des finances a cependant dû constater que certaines de ces contributions ne se justifiaient plus actuellement, de sorte qu'il fallait en demander la suppression.

#### *Production végétale*

Le réexamen des subventions destinées à réduire le prix des plants de pommes de terre indigènes de classe A, ainsi que des primes à la qualité pour semences de céréales fourragères et pour semences de céréales panifiables, a démontré que l'objectif visé, à savoir la gestion des sortes dans la production végétale en général, ne pouvait pas être atteint avec l'efficacité voulue. On pouvait douter d'une amélioration de la situation même pour un échelonnement plus fort des contributions, tel qu'il était envisagé. Par ailleurs, la production de semences de qualité supérieure, adaptée aux exigences écologiques, peut être réalisée directement et par conséquent plus efficacement dans les trois cas précités, en recourant à la fixation de prix différenciés et en pratiquant une politique d'orientation de la production, lors de l'établissement du programme de culture. Voilà pourquoi la Délégation des finances estime que les contributions d'abaissement de prix doivent être supprimées, en raison de leur efficacité insuffisante. Vu l'aug-

mentation de la production indigène, il ne paraît plus justifié de fournir un soutien financier général aux prix des semences.

Les subventions pour la culture de la pomme de terre dans la zone de montagne et sur les terrains en pente (contributions à la surface) doivent être remises en question dans le cadre d'un réexamen global du secteur de la culture des champs, s'agissant des zones périphériques de ce genre de culture, réexamen qui devra prendre en compte également à titre principal des aspects écologiques (érosion du sol dans les terrains en pente). Pour deux types de subventions, on a proposé un relèvement du montant minimum des paiements.

### *Production animale*

On doit constater en principe que les domaines examinés (notamment un choix de subventions pour l'encouragement de l'élevage du bétail bovin et du menu bétail) ne font pas assez, et il s'en faut de beaucoup, l'objet de contrôles d'efficacité. Les analyses effectuées ont permis de proposer des simplifications administratives, qui doivent être réalisées à brève échéance.

Les investigations concernant les contributions, dites d'exploitation, pour l'amélioration de l'élevage et de la détention du bétail dans la région de montagne ont révélé que les objectifs primitifs, qui visaient principalement la production animale et la politique de formation professionnelle, étaient dépassés. Aujourd'hui, ce sont surtout des objectifs portant sur la politique des revenus qu'il convient de rechercher. L'institution des contributions versées aux détenteurs de bétail dans la région de montagne a conduit à faire coexister en parallèle diverses mesures d'encouragement, dont certaines s'expliquent historiquement, mesures qui ont un même objectif consistant à influencer directement le revenu, qui visent le même groupe de bénéficiaires et qui obéissent à des critères identiques pour le calcul de la subvention. Cette situation ne va pas sans soulever des questions d'efficacité. Voilà pourquoi la Délégation des finances estime que les contributions d'exploitation doivent être supprimées, la perte de revenu qui en résulte pouvant être facilement compensée par une augmentation régulière des contributions aux détenteurs de bétail dans la région de montagne.

### *Formation professionnelle et vulgarisation agricole*

Il est apparu ici que quelques-uns des types de mesures choisis ne pouvaient être évalués que dans le cadre d'un réexamen global du système de subventionnement en matière de formation professionnelle et vulgarisation agricole (révision courante). La Délégation des finances estime que l'on peut apporter des simplifications considérables et qu'il faudra, à l'avenir, renoncer à l'octroi de minisubventions. Pour le surplus, on a proposé des mesures correctives qui peuvent être mises en œuvre à brève échéance (fixation de montants minimums de paiement, etc.).

Dans sa prise de position d'avril 1990, le Conseil fédéral a approuvé pour une grande part les modifications proposées par la Délégation des finances. Il a pu se rallier en particulier à la proposition de supprimer les subventions dites d'exploitation, la compensation pour la politique des revenus pouvant être réalisée à court terme par une augmentation des contributions aux frais des détenteurs de bétail. En revanche, le Conseil fédéral tient à garder les subsides destinés à réduire le

prix des plants de pommes de terre indigènes ainsi que les primes à la qualité pour semences de céréales fourragères et pour semences de céréales panifiables. Cette divergence entre la Délégation des finances et le Conseil fédéral devra encore être éliminée.

## 2 Céréales panifiables et fourragères

Des excédents de céréales panifiables qui s'annonçaient de nouveau fort importants ont incité la Délégation des finances à discuter en octobre de l'année dernière avec le chef du Département fédéral de l'économie publique (DFEP) des aspects financiers de cette évolution. Les précisions demandées par la Délégation des finances ont permis d'établir que les coûts supplémentaires s'élèveront probablement à 133 millions de francs pour 1989 et à 71 pour 1990.

Etant donné que les mesures d'orientation de la production prises jusqu'à présent par le biais du prix payé se sont révélées manifestement trop peu efficaces, la Délégation des finances est d'avis que des mesures plus radicales sont indispensables. Il est incontestable que de telles interventions doivent être harmonisées sur la culture des céréales fourragères indigènes et tenir également compte des impératifs de la politique concernant les revenus et l'intégration. A cela s'ajoutent des aspects écologiques et surtout d'ordre éthique lorsqu'il s'agit de dénaturer des céréales panifiables. Les méthodes et les solutions doivent être avant tout axées sur les besoins effectifs. C'est ainsi qu'il est apparu raisonnable à la Délégation des finances de limiter à 440 000 t par année au plus l'obligation qu'a la Confédération de prendre en charge des céréales panifiables. La délégation a donc demandé au Conseil fédéral d'adopter des mesures en conséquence.

Par les mesures d'urgence qu'il a décidées le 20 décembre 1989, le Conseil fédéral a largement pris en compte les suggestions de la Délégation des finances:

- Céréales panifiables: limitation à 450 000 t de la garantie d'achat au plein prix de prise en charge, compte tenu de la quantité totale transformée annuellement par les moulins de commerce (céréales panifiables indigènes et étrangères). Si cette quantité est dépassée, les coûts de mise en valeur sont à la charge des producteurs.
- Céréales fourragères: abaissement des primes de culture d'environ 12 pour cent.

Le Conseil fédéral part de l'idée qu'il sera de la sorte possible de stabiliser, voire d'abaisser les dépenses de la Confédération dans ce domaine. Une stabilisation partielle ne pourra toutefois survenir qu'à partir de l'exercice 1991, étant donné que l'abondante récolte de 1989 sera en majeure partie mise en valeur durant l'année 1990. Les dépenses moyennes annuelles de la Confédération pour la mise en valeur de la récolte des céréales panifiables ont été de l'ordre de 40 millions de francs pendant la période de ces cinq dernières années et elle devraient se situer dorénavant entre 20 et 25 millions de francs. Les crédits pour les primes de culture des céréales fourragères avaient déjà été réduits de 10 millions de francs par les Chambres fédérales lors de l'examen du budget pour 1990.

Le Conseil fédéral est conscient de ce que la culture des céréales doit être également stabilisée dans la perspective des négociations commerciales. A moyen

et à long terme, il importe d'encourager une production (céréales panifiables et fourragères) axée sur les impératifs de sauvegarde de l'environnement. Il faut aussi espérer qu'on évitera de la sorte d'instaurer dans le secteur céréalier un contingentement, mesure à prendre en dernier recours.

Des contrats librement conclus permettraient de promouvoir les mesures envisagées. En effet, les producteurs qui s'obligeraient à exploiter leurs champs en respectant les règles d'une production intégrale ou écologique d'une autre façon seraient récompensés par l'allocation de subventions. Avant de concevoir des modalités détaillées, il faudra attendre les résultats des négociations du GATT et les conclusions du groupe d'experts en matière de versements directs.

Le Conseil fédéral a chargé le DFEP de préparer des mesures à moyen et long terme comprenant aussi les révisions de loi nécessaires. La Délégation des finances a pris connaissance avec satisfaction des intentions du Conseil fédéral.

### **3 Contributions aux détenteurs de bétail**

Dans le cadre des délibérations parlementaires sur le versement de contributions aux détenteurs de bétail, on a exprimé de divers côtés la crainte d'une absence de conditions administratives propres à assurer un versement équitable de ces subventions. Après s'être mise en rapport avec l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), la Délégation des finances a examiné les contributions versées en 1988.

Parmi ses principales conclusions, il y a lieu de relever ce qui suit: l'ordonnance sur les contributions aux détenteurs de bétail (RS 916.311) a été édictée le 14 mars 1988 par le Conseil fédéral avec entrée en vigueur rétroactive au 1<sup>er</sup> janvier 1988. Compte tenu de l'objectif visé par une telle mesure et des préoccupations d'ordre écologique, on a opté dans la conception du subventionnement pour une réglementation aussi simple que possible.

La question consistant à connaître le nombre des exploitations qui recevront une contribution appelait une réponse prudente assortie de réserves. Les répercussions des dispositions relatives à la charge que représente le fumier des fermes ainsi que la limite du revenu et de la fortune donnant droit à la contribution ont été difficiles à estimer. Globalement, on a estimé le nombre des exploitations subventionnables à 52 000 voire 57 000, soit de 55 à 60 pour cent de toutes les exploitations agricoles détenant du bétail, ce qui se traduit par des besoins financiers de quelque 90 millions de francs.

Par analogie avec les contributions aux frais et aux détenteurs de bovins, les cantons sont chargés de l'exécution de cette mesure. L'introduction à échéance relativement brève, l'enregistrement de données supplémentaires et l'établissement de nouveaux programmes d'informatique ont notablement retardé l'exécution sur le plan administratif. Ce sont surtout les grands cantons qui n'ont pas eu le temps nécessaire à l'établissement des décomptes pour la fin de l'année 1988. Dans le courant de cette même année, seize cantons ont reçu des contributions à ce titre pour un montant de 44,5 millions de francs. Les derniers décomptes finaux ont été déposés à fin mai 1989 et il a fallu les financer par un crédit budgétaire complémentaire.

Pour l'exercice de subventionnement 1988, 50 314 exploitations ont reçu finalement en paiement une somme totale de 90,4 millions de francs. Cela représente en moyenne un montant de 1797 francs par exploitation. Les estimations effectuées avant l'introduction de cette mesure se sont donc avérées fort précises. L'OFAG a entrepris les démarches nécessaires pour éliminer les quelques difficultés pratiques qui subsistent encore.

## **VII. Achats et acquisitions**

### **1 Char de combat 87 Léopard 2**

L'acquisition de 380 chars Léopard autorisée dans le cadre du programme d'armement 1984 se déroule comme prévu en ce qui concerne le coût, les délais, les prestations, la qualité et la participation suisse. En 1989, 150 chars avaient été livrés à la troupe, dont 115 de production suisse. Le Groupement de l'armement (GDA) a l'intention d'utiliser le solde du crédit, qui est de l'ordre de 200 millions de francs, pour compenser partiellement le renchérissement survenu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1985. Les calculs les plus récents établissent que celui-ci se situera entre 450 et 500 millions de francs. Le crédit complémentaire nécessaire sera demandé avec le programme d'armement 1991.

### **2 Droit de regard sur la calculation des prix**

L'utilisation par le Conseil fédéral du droit de regard dont le fondement figure dorénavant dans l'ordonnance sur les achats (modification du 20 juin 1988) a donné entière satisfaction sur le plan pratique. Les réticences originelles des milieux économiques ont largement disparu. Cette nouvelle réglementation confère notamment au CDF une importante tâche de coordination. Depuis lors, celui-ci a organisé, en accord avec la Commission des achats, une série de réunions d'information et de séances de coordination pour les collaborateurs des services chargés des acquisitions et pour les inspections fédérales concernées. Ces réunions avaient pour but de renseigner les participants sur les principes à respecter (formulation du droit de regard, exécution d'analyse de prix, structure des prix et de la calculation) ainsi que d'élaborer ensemble une recommandation écrite relative à une marche à suivre aussi uniforme que possible pour les analyses de prix. Ces travaux ont abouti à la recommandation de la commission précitée en date du 29 août 1989.

Pendant l'exercice écoulé, le CDF a mené à bien avec le GDA deux analyses de prix importantes. Dans un cas, il s'agissait d'analyser la calculation du système radio SE-225. Or, une seule entreprise entrait en ligne de compte pour l'exécution de cette commande de plus de 200 millions de francs. Un droit de regard fut donc convenu avec cette entreprise. Sur la base de l'analyse, on est parvenu à fixer des prix-plafonds, à éliminer certains coûts et à réduire raisonnablement certains tarifs-horaire. La seconde affaire d'analyse de prix concernait l'accroissement de l'efficacité au combat des canons DCA de 35 mm. Pour cette commande, la



concurrence faisait également défaut. Le réexamen de l'offre a permis de constater que les prix proposés avaient été calculés correctement et que le GDA avait été, en sa qualité de mandant, traité à tout le moins aussi avantageusement que n'importe quel autre client. En revanche, un taux des suppléments a été corrigé en faveur de la Confédération.

## **VIII. Organisations semi-étatiques**

### **1 Adhésion de la Confédération à des organisations de droit privé**

La tendance croissante de l'administration fédérale à participer à des organisations semi-étatiques ou de droit privé a été qualifiée d'ambiguë à plusieurs reprises par la Délégation et les commissions des finances. En règle générale, une telle participation est liée à un apport de fonds de la Confédération, qui échappent ensuite à un contrôle étendu et approfondi. De surcroît, une participation de la Confédération n'apparaît pas toujours indispensable au vu du but ou des tâches de telles organisations. De l'avis de la Délégation des finances, des décisions correspondantes ne sauraient être prises à l'échelon des offices fédéraux. L'exemple qui suit illustre la nécessité de clarifier cette question de principe.

En octobre 1988, le directeur de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) autorisait la Station fédérale de recherches agronomiques de Changins (RAC) à signer les statuts de l'association MEDIPLANT en qualité de représentant de la Confédération. Cette association vise pour l'essentiel à créer et exploiter un centre de recherche sur les plantes médicinales et aromatiques. D'après les statuts, les membres de l'association sont le canton du Valais, la Fondation Dalle Molle et la RAC, bien que l'affiliation soit également ouverte à d'autres intéressés. La Confédération s'oblige notamment par son adhésion à mettre à disposition deux bureaux, un laboratoire de campagne et deux hectares de terrain pour des expériences ainsi qu'à prendre à sa charge les travaux de gestion et de secrétariat de même qu'à assurer une permanence téléphonique. Pour cela, un coût de 150 000 francs a été inscrit au budget annuel.

La Délégation des finances a estimé que la participation de la Confédération à cette association n'était pas indispensable et elle a prié le Conseil fédéral de faire étudier et préciser par l'Office fédéral de la justice (OFJ) la question de principe de la compétence de décider d'une participation de la Confédération.

Dans son avis de droit à ce sujet, l'OFJ établit, entre autres, qu'une participation de la Confédération requiert l'existence d'une norme légale explicite. En outre, une telle participation ne peut être réalisée qu'à la condition que les moyens financiers nécessaires à cet effet soient mis à disposition. L'autorité administrative doit donc être couverte sur le plan du droit financier si elle veut pouvoir prendre une décision de ce genre. La compétence d'un service administratif de la Confédération de décider de la participation à une organisation privée doit donc être réglée par une loi ou une ordonnance, bien qu'au sens de l'article 61, 2<sup>e</sup> alinéa, LOA, on puisse parler d'une autorisation légale générale conférée à un office fédéral lorsque, dans un cas d'espèce, ni le législateur ni le Conseil fédéral

n'ont concrétisé la compétence. Dans le cas de MEDIPLANT, l'OFJ est arrivé à la conclusion que c'est le Conseil fédéral qui aurait dû prendre la décision d'adhésion à cette association.

Dans sa prise de position à l'intention de la Délégation des finances, le Conseil fédéral a expliqué que la vaste question fort complexe de la délégation de compétence au sein de l'administration fédérale était actuellement soumise à un réexamen général et qu'une solution était en préparation. Par ailleurs, le Conseil fédéral estime que la participation de la Confédération à MEDIPLANT, concrétisée par l'OFAG, est judicieuse.

## **2 Financement de l'Association suisse pour l'encouragement du conseil d'exploitation en agriculture (ASCA)**

Dans le cadre de l'arrêté fédéral de 1977 sur les économies à réaliser, les subventions fédérales à l'ASCA avaient été sensiblement réduites. Afin de contribuer à surmonter les difficultés financières consécutives à ces mesures d'économie, l'OFAG a consenti, avec l'accord du Conseil fédéral, à concéder à cette association une réglementation spéciale temporaire (jusqu'en 1985) aux termes de laquelle on déroge aux principes généraux applicables en matière de subventionnement en ne prenant pas en compte pour le calcul des dépenses donnant droit aux subventions, une partie des recettes provenant de travaux effectués pour le compte de tiers (subventionnement brut au lieu de net).

Malgré l'opposition de l'Administration fédérale des finances, le Département fédéral de l'économie publique et l'OFAG envisageaient de poursuivre en 1986 cette réglementation spéciale en faveur de l'ASCA. Tandis que la divergence de vues entre l'OFAG et l'AFF durait depuis des années, le subventionnement brut contesté fut maintenu. A la fin de 1989, le Département fédéral des finances renonça à de nouvelles interventions parce que, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1991, la Confédération reprendra les centrales de conseil dans ce domaine.

La Délégation des finances est d'avis que le comportement de l'OFAG a eu pour conséquence de faire échouer les efforts d'économie entrepris par l'Administration fédérale des finances. L'ASCA aurait eu depuis 1985 suffisamment de temps pour réformer son financement. Lors de l'examen du budget 1990, la délégation a refusé une solution intérimaire proposée entre-temps et elle a exigé un retour immédiat au principe du subventionnement net. Les commissions des finances puis le Parlement ont réduit en conséquence le crédit en question.

Par ailleurs, la Délégation des finances estime qu'il est indispensable, préalablement à une reprise éventuelles des centrales de conseil par la Confédération, de réexaminer à fond les besoins dans le domaine des prestations de conseil et les possibilités de coordination avec d'autres services fédéraux.

## **IX. Subventions fédérales pour des constructions**

### **1 Absence de l'impératif d'économie**

La Délégation des finances et le Contrôle fédéral des finances (CDF) continuent à se préoccuper de la problématique des subventions fédérales allouées à des tiers pour leurs constructions. Cette attention soutenue s'explique par diverses raisons. D'une part, les subventions fédérales aux mesures de construction atteindront bientôt la barre des 3 milliards de francs (budget 1990: 2,8 mia. de fr.). Il y a, d'autre part, de nombreuses réglementations de subventionnement, souvent complexes, ce qui complique voire empêche de calculer de manière simple, claire et nette les montants des subventions. A cela s'ajoute le fait que les offices fédéraux ont tendance à faire preuve d'une certaine générosité lorsqu'ils allouent des subventions fédérales, ce qui peut donner ensuite lieu à des interventions au titre de la surveillance financière, interventions axées sur les fondements juridiques applicables et sur un engagement économique des ressources. En période de bons résultats des exercices comptables, il est doublement difficile d'imposer aux offices fédéraux une recherche accrue d'économies à réaliser. Il n'est, en effet, pas rare qu'il faille imposer les corrections opérées par le CDF non pas uniquement face à la résistance des bénéficiaires des subventions, mais encore face aux offices fédéraux compétents pour le calcul des subventions fédérales.

Grâce à l'anticipation du contrôle que pratique le CDF depuis quelques années dans le cadre de la procédure d'allocation, on peut corriger en temps utile des promesses de subvention peu claires ou juridiquement insoutenables en provenance d'offices fédéraux, de telle sorte qu'on évite par la suite des antagonismes interminables au stade du décompte définitif. La Délégation des finances se félicite de cette procédure. Elle escompte toutefois que les offices qui allouent des subventions prennent mieux leurs responsabilités sous l'angle d'un engagement qui ménage vraiment les ressources de la Confédération par la recherche de solutions économiques.

### **2 Le rôle de l'Office des constructions fédérales (OCF)**

L'OCF est d'abord un organe technique spécialisé dans la construction. Il est, entre autres, compétent pour l'établissement et la réalisation des projets de construction de bâtiments appartenant à la Confédération, pour l'entretien des immeubles, pour la coordination dans le domaine des constructions fédérales et pour d'autres choses encore. L'OCF est toutefois également responsable des préavis relatifs aux projets de construction dans les domaines de la formation professionnelle, des assurances sociales, de la santé publique, de l'exécution des peines et de l'aide aux universités. Ces tâches sont accomplies en particulier par la section «Expertises» de l'OCF, qui coopère étroitement avec le Contrôle fédéral des finances en ce qui concerne le calcul des subventions fédérales. Il y a, malheureusement, depuis des années déjà une accumulation considérable de dossiers en suspens auprès de la section des expertises de l'OCF, qui s'explique en partie par une pénurie de personnel. Etant donné que cette situation a atteint un point critique, la Délégation des finances a estimé qu'il était de son devoir

d'intervenir auprès du chef du département et du directeur de l'office. Les retards de la section des expertises compromettent aussi de plus en plus la qualité du contrôle des décomptes de construction. Etant donné que ces contrôles ne se bornent pas aux questions de technique de construction, mais sont également plus ou moins déterminants pour fixer le montant des subventions fédérales, les carences constatées ont progressivement abouti à des difficultés dans la collaboration avec le CDF. Dans le courant de cette année, la Délégation des finances entreprendra d'inspecter la Section des expertises. Elle tient à relever qu'elle escompte que les mesures prises entre-temps conduiront à une amélioration rapide d'une situation insatisfaisante.

### **3 Subventions fédérales pour des constructions universitaires**

En relation avec le projet présenté par le Conseil fédéral dans le cadre de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (deuxième train de mesures), à savoir la révision de la loi fédérale sur l'aide aux universités, le CDF propose des simplifications de la procédure d'allocation et de décompte pour les subventions aux constructions destinées aux hôpitaux universitaires. La Délégation des finances souscrit expressément à ces propositions. Selon le projet de loi présenté, les coûts supplémentaires qui ne sont pas provoqués par l'enseignement et la recherche devraient continuer à faire l'objet d'un décompte séparé ne donnant pas droit aux subventions (il s'agit par exemple des parties de bâtiments et d'installations à vocation commerciale, de blanchisseries hospitalières, de locaux pour l'accueil et la réception des patients). Dans une série de cas examinés jusqu'ici, cette distinction a donné lieu à des discussions extrêmement longues et laborieuses entre le CDF, l'OCF, des offices spécialisés et les bénéficiaires des subventions, parce que les critères d'attribution permettent d'admettre diverses interprétations en toute régularité. Le CDF a donc proposé de prendre par principe dorénavant en compte la totalité des frais de construction d'un hôpital universitaire comme base du décompte de subventionnement. Cela aurait pour conséquence de rendre caduques les ventilations de coûts fort complexes opérées jusqu'à présent et il s'ensuivrait de notables simplifications à tous les échelons de l'administration. Le fait de renoncer à la ventilation des coûts précités entraînerait toutefois un élargissement de la base de calcul du subventionnement; on pourrait cependant tenir compte de cette situation en fixant les taux des subventions. La Délégation des finances a écrit aux commissions de la science et de la recherche, qui sont chargées de l'examen préalable de ce projet de loi, pour les inviter à examiner les propositions du CDF visant à instaurer des simplifications essentielles et à en tenir compte dans la nouvelle loi autant que faire se peut.

### **4 Exemples tirés de la pratique**

Lors de la construction d'un hôpital universitaire dans le cadre d'un projet de grande envergure étalé sur plus de dix ans et dont le coût total est supérieur à 800 millions de francs, les investigations du CDF ont révélé l'existence de graves insuffisances sur le plan du déroulement interne des affaires administratives. C'est ainsi que les promesses de subventions reposaient sur des directives de sub-

ventionnement qui n'avaient pas été correctement portées à la connaissance des bénéficiaires des subventions. En outre, on a insuffisamment tenu compte de l'avancement des travaux et des modifications du projet initial qui se sont avérés indispensables en cours de chantier. Finalement, les promesses de subventions étaient rédigées de manière sommaire et prêtaient à confusion, ce qui, s'ajoutant à un arrêt du Tribunal fédéral concernant la première tranche, a provoqué des incertitudes considérables. Dans l'intérêt de la protection de la bonne foi, le CDF a dû abandonner certaines de ses contestations; les réductions définitives des subventions ont cependant atteint 7,7 millions de francs.

Une série de contestations concernaient les mesures de construction et installations de protection des eaux. Le CDF a dû, dans ses rapports de révision retrancher des montants parfois importants de la somme des travaux subventionnables, par exemple le versement d'allocations de renchérissement non conformes aux normes SIA sur les salaires et le matériel, l'élargissement des routes d'accès au mépris des dispositions de l'ordonnance, l'acquisition de terrains en réserve, etc. Ces déductions se sont heurtées à l'opposition réitérée des bénéficiaires des subventions dans le cadre de l'approbation des décomptes finaux, ce qui s'est traduit par des procédures de recours s'étendant sur plusieurs années. Pour des motifs relevant de la protection de la bonne foi, il a finalement fallu renoncer à certaines réductions de subventions, tandis que la majeure partie des abattements furent imposés par les voies de droit. Actuellement, les promesses de subventions sont assorties de réserves expresses concernant la déduction éventuelle des coûts non subventionnables lors du dépôt du décompte final.

Il y a eu, de surcroît, d'importants abattements sur des subventions fédérales allouées à une école d'agriculture et à une école professionnelle. Là encore, il s'est agi de réductions concernant des éléments de coût non subventionnables tels que l'équipement de biens-fonds, des travaux d'entretien, des honoraires pour des projets non exécutés, l'élimination inexacte d'éléments de bâtiments ayant une autre destination et de travaux relevant exclusivement du maître de l'ouvrage, de listes erronées concernant les prestations fournies, de changement de destination de logements pour le personnel et d'autres choses encore. Bien qu'une partie des décisions fussent déjà définitives, il a été possible de procéder à de notables corrections en faveur de la Confédération. La Délégation des finances estime que de telles différences sont graves. Elles sont incontestablement significatives du soin insuffisant avec lequel les offices fédéraux compétents ont traité les projets en question.

## **5 Routes nationales**

La révision financière de la construction des routes nationales incombe pour l'essentiel aux inspections financières des cantons. L'organe de surveillance de la Confédération est l'Office fédéral des routes (OFR). A la suite d'une pénurie de personnel, cet office a été contraint de rationaliser les travaux de son service de révision financière des routes nationales en ce sens qu'il se borne à contrôler les pièces justificatives concernant les décomptes supérieurs à 100 000 francs, mais qu'il a en revanche intensifié ses sondages sur le terrain. Cette innovation introduite dès le 1<sup>er</sup> janvier 1989 donne des résultats satisfaisants.

De son côté, le CDF exerce la haute surveillance. Les services cantonaux de révision financière sont tenus de renseigner chaque année le CDF et l'OFB sur leurs activités de révision. Sur la base des rapports reçus en 1989, on peut constater que les organes cantonaux de révision et de contrôle accomplissent soigneusement leurs tâches dans la mesure où leur dotation en personnel le leur permet.

## **X. Réfugiés**

### **1 Contrats de location pour centres de transit**

La forte affluence de requérants d'asile continue à s'accroître et place surtout les responsables dans une situation inhabituelle de nécessité où ils doivent agir rapidement pour pouvoir loger les nouveaux demandeurs d'asile et les prendre en charge. En pareille situation, des solutions dénuées de toute bureaucratie représentent l'unique possibilité de maîtriser à bref délai les problèmes d'hébergement qui se posent; dans ce contexte, il importe toutefois de ne pas négliger le principe de la légalité.

Le logement des requérants d'asile est en principe l'affaire des cantons, mais les coûts sont pris en charge par la Confédération. Lorsque le Délégué aux réfugiés s'occupe de faire aménager des dortoirs de fortune et des centres de transit, il agit pour ainsi dire à titre subsidiaire afin de soulager les cantons.

Il est malheureux de constater que certains bailleurs ont profité de la situation actuellement difficile dans le domaine du logement des requérants d'asile pour réaliser de manière choquante des gains inappropriés. Plusieurs contrats de location conclus par le Délégué aux réfugiés avec des particuliers ont fait, à la demande de la Délégation des finances, l'objet d'un réexamen par le Contrôle fédéral des finances; on s'est alors aperçu de l'existence d'une disproportion intolérable entre le montant du loyer convenu et la valeur marchande des immeubles loués. La Délégation des finances condamne cette exploitation spéculative et éhontée d'une situation de nécessité et elle a prié le chef du Département fédéral de justice et police de faire corriger les contrats de bail contestés. On a également envisagé d'ouvrir une action contre les propriétaires des immeubles en question au sens d'une demande d'annulation des contrats de bail pour cause de disproportion évidente entre la prestation et la contre-prestation ou pour cause d'erreur essentielle (art. 21 et 24 du code des obligations). Au terme d'investigations plus poussées ayant permis d'établir qu'il n'était pas exclu que le représentant de la Confédération ait négligé son obligation de diligence lors de la conclusion des contrats, la Délégation des finances a finalement dû se ranger à l'avis du service juridique de l'Administration fédérale des finances, selon lequel l'ouverture d'une action en justice ne constituerait pas la meilleure solution. Entre-temps, on est parvenu à corriger dans une mesure toutefois modeste certains contrats. On a, de surcroît, pris des dispositions pour qu'à l'avenir les contrats de bail conclus par le Délégué aux réfugiés soient, avant leur signature, approuvés par l'Administration fédérale des finances et par l'Office des constructions fédérales.

## 2 Surveillance financière auprès du Délégué aux réfugiés (DAR)

Les dépenses pour le domaine de l'asile ont plus que doublé en l'espace de deux années (comptes 1988: 189 mio. de fr., budget 1990: 387 mio. de fr.); cette évolution appelle un renforcement de la surveillance financière interne à l'office. La Délégation des finances avait déjà relevé dans son dernier rapport d'activité les carences de l'ancienne conception de la surveillance. Un groupe de travail, au sein duquel le Contrôle fédéral des finances était également représenté, a entre-temps élaboré des propositions concrètes et déposé son rapport final. Etant donné que la majeure partie des moyens financiers de la Confédération sont destinés aux cantons (remboursement de dépenses d'assistance et subventions aux frais d'administration, etc.), la nouvelle conception de la surveillance prévoit à juste titre des révisions périodiques dans tous les centres cantonaux de décompte et pour les œuvres d'entraide. On prévoit aussi de resserrer la collaboration avec les organes cantonaux de surveillance financière. Le Délégué aux réfugiés ne tardera pas à prendre des décisions concernant les mesures d'organisation des procédures. La concrétisation des diverses conceptions sera coordonnée avec la réorganisation des services centraux, avec la mise en place d'un service de controlling et avec les travaux du groupe d'experts pour la politique en matière d'assistance. La Délégation des finances analysera en temps opportun l'efficacité du nouvel instrument de contrôle.

## XI. Entreprise des PTT

La surveillance financière courante de l'Entreprise des PTT est assurée par l'Inspection interne des finances de l'entreprise (FISP), qui transmet ses rapports d'inspection régulièrement au CDF et à la Délégation des finances. Au cours de l'exercice, cette dernière a pris connaissance d'environ 160 rapports d'inspection du FISP, qui concernaient aussi bien la Direction générale que les directions d'arrondissement et leurs services. Le rapport annuel de synthèse du FISP est également présenté aux sections PTT, des commissions des finances et des commissions de gestion, raison pour laquelle on peut se dispenser ici de traiter plus en détail les questions qu'il soulève. On peut cependant relever que la direction de l'Entreprise des PTT considère l'organe interne de contrôle comme un moyen de gestion et voue aux constatations faites par cet organe toute l'attention nécessaire.

Le FISP compte actuellement 31 collaborateurs, ce qui représente le même effectif de personnel qu'au début des années 60 (il comptait alors 30 postes). La croissance vertigineuse de l'Entreprise des PTT, mais également la complexité grandissante des problèmes, qui placent la surveillance financière devant des tâches beaucoup plus difficiles, exigent une augmentation mesurée de l'effectif du personnel de l'organe interne de contrôle, pour permettre à celui-ci de continuer à accomplir complètement et correctement ses tâches. La Délégation des finances ne manquera pas d'inviter les commissions des finances à vouer toute l'attention requise à cette exigence justifiée lors des prochaines délibérations sur le budget.

✚

Pour le surplus, se fondant sur l'aperçu qu'elle a régulièrement sur le travail de l'Inspection des finances de l'Entreprise des PTT, la Délégation des finances peut confirmer que cet organe exécute ses tâches de contrôle en toute fiabilité et avec compétence.

## **XII. Autres affaires**

### **1 Situation dans le secteur des stocks obligatoires**

La Délégation des finances s'est de nouveau informée, au cours de l'année écoulée, auprès du Délégué pour l'approvisionnement économique du pays, sur la situation dans le secteur des stocks obligatoires.

Les dépenses des détenteurs de stocks obligatoires se sont élevées en 1988 à un total de 570 millions de francs. Les avantages fiscaux en matière d'impôt fédéral direct se traduisent pour la Confédération par une perte annuelle de recettes fiscales estimée à plus de 200 millions de francs. De surcroît, la Confédération accorde sa garantie pour le renouvellement des stocks obligatoires. Il est réjouissant de constater qu'on n'a pas enregistré de pertes importantes au cours des dernières années.

Au centre des informations données par le délégué figurait la question controversée du financement des stocks obligatoires. Entre-temps, l'Association suisse des banquiers et la Banque nationale suisse avaient dénoncé avec effet au 31 décembre 1989 une convention conclue avec le Département fédéral de l'économie publique. Jusqu'à la fin de 1991, une solution transitoire permet d'assurer le financement des stocks obligatoires. Comme le mentionne le Conseil fédéral dans son rapport de gestion du 14 février 1990 sur l'année 1989, il a fallu examiner une participation directe de la Confédération aux dépenses concernant le maintien des stocks obligatoires dans l'éventualité où l'on ne pourrait trouver prochainement sur une base d'économie privée et avec le concours des banques des crédits à des taux d'intérêt peu élevés et à des conditions conformes aux dispositions de la loi fédérale sur l'approvisionnement du pays.

### **2 Fusion d'offices fédéraux: effets de synergie**

En se fondant sur des affaires de rémunération à traiter dans le contexte de mesures de restructuration, la Délégation des finances s'est renseignée auprès du Conseil fédéral sur les effets de synergie, les répercussions financières et les conséquences pour le personnel de la fusion de divers offices fédéraux relevant du Département fédéral de l'intérieur (DFI). C'est tout récemment que le Conseil fédéral a remis à la Délégation des finances son rapport sur l'intégration des activités culturelles au sein du DFI.

Au début d'avril 1989, le Conseil fédéral a décidé, en vertu de l'article 58, 2° et 3° alinéas, LOA, de fusionner en un nouvel Office fédéral de la culture (OFC), le Musée national suisse (MNS), la Bibliothèque nationale (BN) et l'Office fédéral



des affaires culturelles avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 1989. Cette mesure visait les objectifs suivants:

- assurer une activité coordonnée et complète dans le domaine culturel,
- permettre la création de conceptions globales et le choix d'accents,
- adapter les structures de direction au sein du département et à l'intérieur des offices dits culturels en fonction des tâches à accomplir,
- assurer un accomplissement efficace des tâches d'actualité,
- réduire les dépenses d'infrastructure.

Comme le précise le rapport du Conseil fédéral, l'intégration des anciens offices indépendants MNS et BN dans l'OFC a sensiblement réduit les difficultés de gestion du chef du département. Par la même occasion, cette fusion a créé des possibilités nouvelles de coordination plus efficace des tâches culturelles ainsi que leur insertion dans une conception d'ensemble. L'OFC est aujourd'hui l'interlocuteur responsable du chef du département pour la totalité des affaires culturelles et il dispose d'importants instruments de «pilotage» (attributions budgétaires et de personnel) applicables à l'ensemble du vaste domaine de la culture sous toutes ses formes (OFC, MNS et BN).

En ce qui concerne la libération de postes, on a constaté que les conditions y relatives n'étaient pas encore remplies. D'ici la fin de la période d'intégration, on devrait toutefois parvenir à concrétiser certaines rationalisations. La question d'une fusion des locaux reste encore en suspens; des solutions semblent toutefois s'esquisser à moyen terme.

### **3 GANUPT: unités sanitaires suisses en Namibie**

Le Secrétaire général de l'ONU en ayant exprimé le vœu, la Suisse a participé au Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT). Cette entreprise est conforme à la politique du Conseil fédéral, qui entend élargir la participation de la Suisse aux actions en faveur de la paix. Comme les crédits nécessaires n'avaient pas pu être requis à temps pour figurer dans le budget de l'année 1989, une partie (24,51 mio. de fr.) a dû être demandée au printemps 1989, en procédure urgente. A ce moment-là déjà, la Délégation des finances a constaté que les départements responsables de la conduite de cette entreprise, à savoir le DFAE et le DMF, s'appuyaient sur des évaluations sommaires des frais, en raison de nombreuses incertitudes. C'est pourquoi elle a invité le Chef du DFAE à prendre des mesures, afin d'assurer un développement correct des opérations financières et elle a simultanément chargé le CDF de coopérer à cette affaire par ses conseils. C'est ainsi que le DFAE a ensuite constitué un organe de gestion financière. La Délégation des finances a eu récemment l'occasion de tirer un bilan intermédiaire du déroulement financier de l'entreprise, avec les responsables du CDF et du DFAE.

L'intervention au sein du GANUPT a ouvert à tous les participants un champ d'expérience nouveau. Il fallait dès lors s'attendre à des difficultés de démarrage. Mais c'est avant tout une réglementation peu claire des compétences entre les deux départements intéressés qui a pesé sur l'efficacité du projet mis en œuvre. La Délégation des finances a donc été contrainte de constater de nombreux

conflits de compétence qui ont fait obstacle à un emploi ménager des fonds publics. Elle supervisera, de concert avec le CDF, la clôture de l'entreprise et veillera à ce que l'on tire les enseignements nécessaires de ce genre d'engagement.

### **XIII. Conclusions**

Si ce rapport fait état de diverses carences, la Délégation des finances, qui dispose d'une large vue d'ensemble sur les finances de la Confédération, peut constater que d'une façon générale celles-ci sont gérées avec soin et correction. Elle exprime au Conseil fédéral et à l'administration, mais également à tous les organes chargés de la surveillance financière, avec en première ligne le Contrôle fédéral des finances et les services d'inspection qui lui sont subordonnés, ses sentiments de reconnaissance.

Enfin, d'ores et déjà, la Délégation des finances exprime sa vive gratitude à son Secrétaire permanent, Monsieur Fritz Bucher, qui a demandé à être libéré de ses fonctions à compter du 1<sup>er</sup> août 1990. Né le 28 juillet 1926, Monsieur Fritz Bucher, qui comptabilise plus de 42 ans au service de la Confédération, a été appelé à travailler comme adjoint au secrétariat des commissions et de la Délégation des finances en 1970. C'est le 6 avril 1977 que le Conseil fédéral l'a nommé au poste qu'il occupe aujourd'hui. La Délégation des finances se plaît à relever les compétences de son Secrétaire, son dynamisme, sa puissance de travail et son intégrité. Esprit pragmatique, Monsieur Fritz Bucher a toujours assisté les organes parlementaires de la haute surveillance financière avec prévenance, efficacité et objectivité, manifestant du même coup l'idée élevée qu'il se fait de la fonction publique. C'est donc avec regret que la Délégation prend congé de ce grand commis de l'Etat. Elle lui souhaite de jouir pleinement d'une retraite largement gagnée et méritée.

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

19 mars 1990

Projet	Divergences par rapport aux propositions du Conseil fédéral	Dépenses supplémentaires pour la Confédération (Francs)
<p>1. Budget 1986 <u>(AF du 19 décembre 1985)</u></p> <p>302.463.23 Schweiz. Feuille-tondienst</p> <p>302.463.24 Service de presse suisse</p> <p>501.301.03 Formation du personnel</p> <p>Crédit annuel d'engagement Amélioration du logement en région de montagne</p> <p>2. RAIL 2000 <u>(AF du 17 février 1986)</u></p> <p>3. Réductions tarifaires dans les transports publics <u>(AF du 1er octobre 1986)</u></p>	<p>Le soutien de la Confédération est maintenu</p> <p>Le soutien de la Confédération est maintenu</p> <p>Augmentation</p> <p>Relèvement du crédit à 18,8 millions de francs (primitivement 13,3 millions de francs)</p> <p>Variante "Süd Plus" ainsi que des dépenses supplémentaires au titre de mesures liées à la protection de l'environnement sur la ligne Olten-Mattstetten</p> <p>Augmentation du crédit d'engagement prévu pour des réductions des tarifs sur les transports de marchandises à partir du port rhénan de Bâle (+ 30 millions de francs pour une période de six ans)</p>	<p>150 000 (p. a.)</p> <p>75 000 (p. a.)</p> <p>100 000 (p. a.)</p> <p>5 000 000 (p. a.)</p> <p>300 000 000 (total)</p> <p>30 000 000 (total)</p>

Projet	Divergences par rapport aux propositions du Conseil fédéral	Dépenses supplémentaires pour la Confédération (Francs)
<p>4. 2<sup>e</sup> révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité <u>(AF du 9 octobre 1986)</u></p>	<p>Echelonnement des rentes plus favorable pour les assurés (+ 56 millions de francs dont 37,5 % à la charge de la Confédération)</p>	<p>21 000 000 (p. a.)</p>
<p>5. Budget 1987 <u>(AF du 17 décembre 1986)</u></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 francs)</p>	<p>15 000 (p. a.)</p>
<p>6. Révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMA) <u>(LF du 20 mars 1987)</u></p>	<p><u>Conseil fédéral</u> : fixation des subsides fédéraux sur la base de l'évolution des coûts dans l'assurance-maladie et de l'état des finances fédérales <u>Parlement</u> : 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 décembre 1987)</p>
<p>7. Fondation suisse de la Bibliothèque pour tous <u>(AF du 9 octobre 1987)</u></p>	<p>Relèvement de la subvention à 1,5 million de francs (antérieurement 1 million de francs)</p>	<p>500 000 (p. a.)</p>
<p>8. Indemnités allouées par la Confédération à des personnes lésées par la catastrophe de Tchernobyl <u>(AF du 18 décembre 1987)</u></p>	<p>Indemnités octroyées à <u>toutes</u> les personnes lésées de la sphère agricole, pour autant qu'il s'agisse de cas de rigueur</p>	<p>environ 3 000 000 (total)</p>

Projet	Divergences par rapport aux propositions du Conseil fédéral	Dépenses supplémentaires pour la Confédération (Francs)
<p>9. Octroi de subventions pour la construction d'établissements pour personnes âgées par l'assurance-vieillesse et survivants (AF du 18 mars 1988)</p>	<p><u>Conseil fédéral</u> : délai fixé au 30 juin 1988 pour le début des travaux de construction <u>Parlement</u> : prolongation du délai jusqu'au 30 juillet 1990. Charge totale pour l'AVS : + 25 millions de francs</p>	<p>4 000 000 (total)</p>
<p>10. Intempéries de 1987 (AF du 18 mars 1988)</p>	<p>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 pour cent)</p>	<p>13 000 000 (total)</p>
<p>11. Subventions routières générales extraordinaires allouées aux cantons (motion de directives 1988)</p>	<p>Maintenir le soutien sans réduction dès 1990</p>	<p>150 000 000 (p. a.)</p>
<p>12. Festivités commémoratives du 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération (AF du 7 octobre 1988)</p>	<p>Augmentation du crédit d'engagement, prévu comme garantie du déficit, de 10 millions de francs</p>	<p>10 000 000 (total)</p>
<p>13. Contribution unique au musée en plein air de Ballenberg</p>	<p>Interpellation transmise sous la forme d'une motion, automne 1988</p>	<p>7 000 000 (total)</p>
<p>14. Ecoles de service social (AF du 6 octobre 1989)</p>	<p>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)</p>	<p>environ 7 000 000 (p. a.)</p>
<p>15. Ressources financières des années 1989 et 1990 pour les contributions aux frais des détenteurs de bétail dans la région de montagne (AF du 13 mars 1989)</p>	<p>Le plafond de dépenses est fixé à 480 millions de francs pour les deux ans (antérieurement 440 millions de francs)</p>	<p>20 000 000 (p. a. 1989 et 1990)</p>

Projet	Divergences par rapport aux propositions du Conseil fédéral	Dépenses supplémentaires pour la Confédération (Francs)
<p>16. Révision de l'arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène <u>(AF du 16 mars 1989)</u></p>	<p>Participation réduite aux pertes pour les producteurs de betteraves sucrières ; induit des charges supplémentaires pour les consommateurs et la Confédération (total environ + 1,3 million de francs)</p>	<p>200 000 (p. a.)</p>
<p>17. Nouvel arrêté sur la viticulture <u>(AF du 23 juin 1989)</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Pas de suppression des contributions à la reconstitution du vignoble</li> <li>. Nouvelles contributions pour atténuer les cas de rigueur résultant des dégâts lourds dus au gel et pour promouvoir une exploitation respectueuse de l'environnement</li> </ul>	<p>environ 2 500 000 (p. a.)</p> <p>2 à 10 000 000 selon les dégâts dus au gel</p>
<p>18. Office suisse d'expansion commerciale <u>(AF du 6 octobre 1989)</u></p>	<p>Nouveau : admission d'une aide financière pour des opérations de promotion des exportations mises sur pied par des groupes à but non lucratif extérieurs à l'OSEC</p>	<p>5 000 000 (total 1990 à 1994)</p>
<p>19. Augmentation des contributions aux caisses-maladie <u>(AF du .....)</u></p>	<p>Contre-projet à l'initiative des caisses-maladie</p>	<p>environ 300 000 000 (p. a.)</p>
<p>20. Mesures spéciales en faveur de la formation continue <u>(AF du .....)</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 12 millions de francs de plus pour les personnes sans formation et celles qui entendent réintégrer la vie professionnelle</li> <li>. 12 millions de francs de plus pour la fabrication intégrée par ordinateur</li> </ul>	<p>24 000 000 (total 1990 à 1995)</p>

Projet	Divergences par rapport aux propositions du Conseil fédéral	Dépenses supplémentaires pour la Confédération (Francs)
<p><u>En délibérations parlementaires</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Révision de la loi sur la protection des eaux (Décision du Conseil national, juin 1989 ; décision du Conseil des Etats, <u>décembre 1989</u>)</li> <li>• Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (répartition des tâches, 2<sup>e</sup> train de mesures) (Décision du Conseil des Etats, <u>décembre 1989</u>)</li> <li>• Réforme du Parlement, subventions aux groupes parlementaires (Décision du Conseil national, <u>février 1990</u>)</li> </ul>	<p>Art. 19 g (nouveau) de la loi sur l'agriculture ; introduction de subventions aux agriculteurs qui réduisent leur cheptel à trois unités de gros bétail au maximum</p> <p>Pas de renonciation aux subventions allouées aux cantons à forte capacité financière</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvention de base                   francs 80 000   (Conseil fédéral                   francs 50 000)</li> <li>• Subvention par membre   des groupes                   francs 9 000   (Conseil fédéral               francs 7 000)</li> </ul>	<p>30 000 000 (p. a.)</p> <p>3 000 000 (p. a.)</p> <p>environ 700 000 (p. a.)</p>

## Examen de certaines minisubventions auprès de l'Office fédéral de l'agriculture

Réexamen de certaines minisubventions auprès de l'Office fédéral de l'agriculture		
Désignation de la mesure	Résultats des travaux et propositions de modification de la Délégation des finances du 13 décembre 1989	Prise de position du Conseil fédéral du 4 avril 1990
<b>Production végétale (OFAS)</b>		
A.1 Contributions à la réduction du prix des plants de pommes de terre indigènes de classe A (RFA)	A <u>supprimer</u> , en raison de l'efficacité insuffisante de la mesure ; l'objectif peut être mieux atteint par d'autres mesures	A <u>maintenir</u> ; en tenant mieux compte des préoccupations écologiques et de politique des revenus
A.2 Prime à la qualité pour semences de céréales fourragères	A <u>supprimer</u> , en raison de l'efficacité insuffisante de la mesure ; comme A 1	A <u>maintenir</u> ; égalité de traitement avec les semences de céréales panifiables (B.1)
A.3 Contributions à la culture des pommes de terre dans la région de montagne et sur les terrains en pente (RFA)	A maintenir dans la forme actuelle ; cependant, pour des motifs écologiques (érosion du sol) il faut réexaminer la culture sur les terrains en pente	Adhésion
A.4 Culture des céréales fourragères : primes de culture	Relèvement de 1 à 3 ares de la surface minimum donnant droit à la subvention	Adhésion
A.5 Contributions à l'exploitation agricole du sol : contributions à la surface et d'estivage	Relèvement du montant minimum des contributions d'estivage	Adhésion
<b>Production végétale (AFB)</b>		
3.1 Primes à la qualité pour semences de céréales panifiables	A <u>supprimer</u> en raison de l'efficacité insuffisante de la mesure ; comme A.1 et A.2	A <u>maintenir</u> ; en tenant mieux compte des préoccupations écologiques
<b>Production animale</b>		
1.1 Contributions de base aux cantons	Défaut actuel presque total de contrôles d'efficacité ; Mesures à maintenir, tout en procédant à des simplifications administratives déjà réalisables à bref délai (désenchevêtrement des tâches, délégation d'exécution aux cantons, forfait)	Adhésion
1.2 Primes pour familles d'élevage et primes de garde		
1.3 Contributions à l'achat		



<b>Réexamen de certaines minisubventions auprès de l'Office fédéral de l'agriculture</b>		
Désignation de la mesure	Résultats des travaux et propositions de modification de la Délégation des finances du 13 décembre 1989	Prise de position du Conseil fédéral du 4 avril 1990
<b><u>Production animale (suite)</u></b>		
C.4 Achats d'animaux d'élevage et de rente de la région de montagne pour alléger le marché	A maintenir dans la forme actuelle ; l'efficacité devrait dans tous les cas être réexaminée dans un cadre plus général	Adhésion
C.5 Campagnes d'élimination préventive de menu bétail en région de montagne		
C.6 Elevage de volaille : primes uniques et primes d'exploitation	Supprimer les primes uniques en raison de leur faible efficacité ; établir des forfaits pour le second type de primes en passant par les écoles d'élevage de volaille	Adhésion
C.7 Contributions à l'exploitation : amélioration de l'élevage et de la détention d'animaux en région de montagne	A supprimer dans le délai le plus bref possible, compte tenu du changement des conditions-cadres. Il est possible facilement de donner des compensations de revenu, en augmentant régulièrement les contributions aux frais des détenteurs de bétail dans la région de montagne	Adhésion ; à réaliser dès le 1.1.1992 ; compensation par augmentation correspondante des contributions aux frais
<b><u>Formation professionnelle et vulgarisation agricole</u></b>		
D.1 Cours, concours et rencontres entre les jeunes agriculteurs	Mesure à supprimer (subvention-bagatelle) ; à intégrer dans l'aide apportée actuellement à l'Association des jeunes agriculteurs	Adhésion : date de réalisation encore à déterminer
D.2 Formation des cadres : voyages d'étude	Mesures à maintenir dans une forme différente : il convient de promouvoir des simplifications administratives et d'établir des comparaisons avec l'OFIAHT	Adhésion de principe ; date de la réalisation encore à déterminer. Le montant minimum des paiements proposé est considéré comme trop haut
D.3 Examens	dans le cadre d'une révision globale de la formation professionnelle agronomique ; fixer un montant minimum des paiements (Fr. 2'000.-), à brève échéance, pour les mesures D.2 et D.4	
D.4 Cours, conférences		
<b><u>Lait</u></b>		
E.1 Octroi de primes pour les produits laitiers d'économie alpestre	Fixation d'un montant minimum des paiements et mise en oeuvre d'autres simplifications administratives	Adhésion

**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 1989/90 du 26 avril 1990**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.06.1990
Date	
Data	
Seite	850-890
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 189

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.