

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 1990/91

du 26 avril 1991

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. Chaque année, elle présente aux Commissions des finances un rapport sur son activité, conformément à l'article 19, 1^{er} 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 1990 à avril 1991.

26 avril 1991

Pour la Délégation des finances des Chambres fédérales:

Le président: J. Iten, conseiller national

Le vice-président: E. Rüesch, député au Conseil des Etats

Rapport

1 Mandat

11 Tâches et compétences

Les tâches et les compétences de la Délégation des finances sont fixées principalement à l'article 50 de la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC; RS 171.11), ainsi que dans le règlement des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Ses attributions 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;
- 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;
- en application des articles 18, 1^{er} alinéa, et 31, 3^e alinéa, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0), elle est compétente pour approuver des crédits de paiement et d'engagement 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.

12 Décès de Richard Reich, membre de la Délégation des finances

La Délégation des finances a appris avec tristesse le décès de Monsieur Richard Reich, survenu soudainement le 22 février 1991. Né le 4 septembre 1927, à Hemberg, dans le canton de Saint-Gall, Richard Reich devait accomplir une brillante carrière dans laquelle il s'est engagé après ses études d'histoire et de philosophie aux universités de Zurich et Tübingen. Il a mis ses brillants talents au service de la presse écrite, notamment de la Nouvelle Gazette de Zurich, dont il a été le collaborateur, puis le rédacteur de 1959 à 1971. Par la suite, il a occupé le poste de directeur de la Société pour le développement de l'économie suisse jusqu'en 1990.

Il a commencé sa carrière politique en 1961 comme conseiller communal de Diemtigen dans le canton de Berne. Dès 1964, il habite dans le canton de Zurich où il est élu au Grand conseil en 1971. Il accède au Conseil national en 1982, puis à

la commission des finances dès 1986. En 1988, il fait son entrée à la Délégation des finances qu'il préside en 1989.

Membre du parti radical démocratique – dont il fut le président pour le canton de Zurich de 1982 à 1986 – Richard Reich était un partisan convaincu de l'Etat libéral, dont il défendait avec compétence les institutions aussi bien au sein du Parlement fédéral, où ses interventions étaient toujours écoutées, que dans les colonnes des divers journaux et revues pour lesquels il n'a jamais cessé d'exercer ses talents de publiciste.

La gestion financière est indubitablement un domaine où Richard Reich a manifesté des compétences étendues. Ses nombreuses interventions parlementaires et les activités qu'il a déployées dans les commissions l'attestent largement. Sa manière méthodique de traiter les problèmes, la sûreté et la précision de ses propos ont permis à la Délégation des finances de prendre des décisions appropriées dans des affaires délicates.

Sa loyauté et son sens de la collégialité lui ont valu une grande estime de la part de ses collègues de la Délégation des finances.

La mort a emporté Richard Reich alors, qu'une fois de plus, il s'engageait pour affermir l'institution de la haute surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération.

13 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 (art. 49 LREC). Le président de la Délégation des finances, 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 1990:

Conseil des Etats: Yvette Jaggi, Ernst Rüesch et Jakob Schönenberger;
Conseil national: Joseph Iten, Richard Reich et Arthur Züger;

dès janvier 1991:

Conseil national: Joseph Iten, Richard Reich, auquel a succédé Hans Rudolf Früh, et Arthur Züger
Conseil des Etats: Ernst Rüesch, Luregn Mathias Caveltz et Yvette Jaggi

Présidence

1990 Yvette Jaggi,
députée au Conseil des Etats

1991 Joseph Iten,
conseiller national

Vice-présidence

Joseph Iten,
conseiller national

Ernst Rüesch,
député au Conseil des Etats

En 1991, la Délégation des finances compte les sections suivantes:

	Département	Rapporteurs
<i>Première section</i>	Autorités et tribunaux	Monsieur Iten, conseiller national
	Département de l'intérieur	Monsieur Rüesch, député au Conseil des Etats
<i>Deuxième section</i>	Département de justice et police	Monsieur Früh, conseiller national
	Département des finances	
	Département militaire	Madame Jaggi, députée au Conseil des Etats
<i>Troisième section</i>	Département de l'économie publique	
	Département des affaires étran- gères	Monsieur Cavelti, député au Conseil des Etats
	Département des transports, des communications et de l'énergie Entreprise des PTT	Monsieur Züger, conseiller national

14 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 l'article 50, 5^e alinéa, LREC. En outre, elle s'est réunie à huit reprises en séance extraordinaire, durant les sessions, essentiellement pour examiner 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 sept séances pour procéder à des inspections.

Durant la période sous revue, la Délégation des finances a reçu approximativement 700 rapports de révision du CDF et 840 arrêtés du Conseil fédéral se rapportant à la gestion financière. En outre, elle a dû se prononcer en procédure urgente sur 133 crédits de paiement supplémentaires (497 mio. de fr.) et sur 26 crédits d'engagement (182 mio. de fr.). Par ailleurs, elle a examiné 31 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 74 dossiers concernant les traitements de fonctionnaires supérieurs.

2 Affaires principales

21 Surveillance financière des activités administratives couvertes par le secret

A la suite de la publication du rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée de clarifier des faits d'une grande portée survenus au Département

militaire fédéral (CEP – DMF), la Délégation des finances a décidé de réexaminer le système de la haute surveillance et du contrôle financier du Parlement sur les activités administratives soumises au secret militaire.

Elle a transmis à ce sujet aux Commissions des finances un rapport spécial qui a été remis à la presse, après avoir été traité par la Commission des finances du Conseil national lors d'une séance tenue le 18 avril 1991.

La Délégation des finances est convaincue que l'appréciation politique de l'activité administrative soumise à l'obligation du maintien du secret a profondément changé entre 1981, date du rapport du groupe de travail de la Commission de gestion du Conseil national concernant l'affaire Bachmann et 1990, année où a été publié le rapport CEP DMF.

La Délégation des finances arrive à la conclusion que l'administration n'a pas donné à son activité secrète une base légale claire et nette, comme le constate la CEP DMF. Cependant, ni les parlementaires mis dans la confiance ni les agents de la Confédération appelés à gérer ou à contrôler les activités administratives, n'ont douté de la légitimité de ces activités. Toutes ces personnes sont parti de l'idée que ces activités entraient dans le cadre général du mandat constitutionnel de l'Armée suisse.

La surveillance financière de la gestion des projets 26 et 27 a bien fonctionné à l'échelon du CDF. Cette surveillance financière a permis de s'assurer qu'il n'y a pas eu de manquement touchant la gestion financière des projets 26 et 27 durant la période sur laquelle peuvent encore porter aujourd'hui les investigations. La surveillance de la gestion des projets 26 et 27 par le CDF permet de constater que les objectifs visés par les lois sur les finances de la Confédération et sur le Contrôle des finances ont été atteints.

Les procédures et les mécanismes d'information concernant la surveillance parlementaire sur les finances ont été soit perturbés soit incomplets, compte tenu du secret qui a entouré certaines activités militaires.

La Délégation des finances a pris immédiatement les mesures correctives qui s'imposent, pour garantir désormais la transmission des informations nécessaires et le bon déroulement de la haute surveillance financière du Parlement.

Ainsi, la Délégation des finances se fera dorénavant informer lors de ses séances plénières régulièrement par le CDF sur les révisions exécutées par celui-ci dans les domaines secrets et communiquera en outre d'une façon résumée dans son rapport annuel aux Commissions des finances, les constatations qu'elle aura faites à cet égard.

La Délégation des finances propose aux Commissions des finances que le rapporteur au sein des sections compétentes pour le DMF, soit informé par le CDF sur le contenu des crédits affectés aux services secrets, à chaque fois, lors des délibérations sur le budget de la Confédération.

La Délégation des finances a donné au directeur du CDF l'ordre de tenir au courant directement, outre les chefs de département compétents, le chef du Département fédéral des finances sur les questions financières ou les événements relatifs à l'activité administrative soumise à l'obligation du maintien du secret. La

Délégation des finances a donné formellement l'autorisation et le mandat général au directeur du CDF à cet effet.

Enfin, la Délégation des finances veillera désormais à ce que toutes les provisions figurent dans le compte capital, fût-ce sous un titre évitant de signaler l'existence d'une activité secrète.

22 Initiatives parlementaires relatives au contrôle parlementaire

Le 20 juin 1990, le groupe écologiste a déposé une initiative parlementaire (90.243) conçue en termes généraux et demandant une modification de la législation visant

1. d'une part à permettre aux groupes non gouvernementaux d'être représentés régulièrement au sein de la Délégation des finances;
2. d'autre part à astreindre cette dernière à remettre aux commissions des finances, à leur demande, toutes les pièces qu'elle reçoit se rapportant à la gestion financière.

La première question a déjà été examinée, à la suite d'une proposition du conseiller national Rudolf Hafner, par la Commission des finances du Conseil national et, à la requête de cette dernière, par la Délégation des finances.

Cette proposition a été rejetée par la Commission des finances du Conseil national en mai 1990.

A l'instar de la Commission des finances du Conseil national, la Délégation des finances souligne qu'une représentation régulière des huit partis politiques siégeant actuellement au Conseil national et des six partis que compte le Conseil des Etats ne pourrait être mise en œuvre qu'en organisant une rotation trop rapide des membres de la Délégation des finances, ce qui, par conséquent, serait préjudiciable au suivi des dossiers et aux travaux de la haute surveillance financière. L'autre solution consistant à augmenter les effectifs de la Délégation des finances, nécessiterait une modification de l'article 49 LREC. De toute façon, une telle représentation serait contraire à l'article 8^{quinquies} de la même loi.

Par ailleurs, l'augmentation du nombre des membres de la Délégation des finances aurait pour conséquence, sur le plan pratique, de ralentir considérablement le processus de décision, ce qui ne serait guère supportable compte tenu du volume des affaires que doit traiter la Délégation des finances à chacune de ses séances.

Enfin, sur un plan psychologique, le relèvement des effectifs détériorerait le climat de confiance qui réunit aujourd'hui les six membres de la Délégation des finances, par delà les clivages politiques, et qui garantit le bon fonctionnement de la haute surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération.

Le 19 décembre 1990, après avoir introduit une nouvelle initiative parlementaire portant uniquement sur la question de la représentation au sein de la Délégation des finances (90.270), le groupe écologiste a retiré celle qu'il avait présenté le 20 juin 1990. Il convient de relever que la seconde question figurant dans l'initiative du 20 juin 1990 avait, elle aussi, déjà été examinée par la Commission des finances du Conseil national qui avait décidé, avec l'assentiment de la

Délégation des finances, de résoudre cette question en invitant le CDF à joindre, pour chaque délibération sur le budget ou les comptes, une liste des inspections effectuées ou en cours durant le dernier semestre (voir rapport de la Délégation des finances 1988/89; FF 1989 II 373, chap. II, ch. 1).

23 Coordination du contrôle financier avec les travaux des services de contrôle administratif du Parlement et du Conseil fédéral

Dans son dernier rapport d'activités (voir rapport 1989/90; FF 1990 II 850, chap. II, ch. 1), la Délégation des finances a fait état de la création, à côté du CDF existant, de services de contrôle administratif du Parlement et du Conseil fédéral. Elle a également souligné qu'il conviendrait d'intégrer les deux services en question dans la coordination, au demeurant bien rodée, entre le secrétariat de la Délégation des finances et celui des commissions de gestion.

C'est pourquoi il a été décidé que chacun des services et offices de contrôle soumettrait dorénavant aux deux autres son programme d'activités pour observation, les organes parlementaires étant tenus au courant de cette coordination par leur secrétariat respectif, dans le cadre des décisions qu'ils ont à prendre à ce sujet.

La Délégation des finances relève que le CDF et le Service de contrôle administratif du Conseil fédéral ont déjà commencé à harmoniser leurs programmes dans un esprit de collaboration. La coordination avec le Service de contrôle administratif du Parlement, qui entrera en fonction au milieu de l'année, sera assurée de la même manière.

24 Haute surveillance financière de la Régie fédérale des alcools

Depuis le 1^{er} janvier 1991, à la suite d'une modification de la LREC, les commissions des finances sont compétentes pour l'examen préalable du budget et des comptes de la Régie fédérale des alcools (RFA). Pour leur part, les commissions de gestion sont chargées de traiter le rapport de gestion de cette régie, dont l'année comptable débute le 1^{er} juillet pour se terminer le 30 juin de chaque année.

Etant donné que les comptes et le rapport de gestion de la RFA sont présentés aux Chambres fédérales sous la forme d'un document unique, les commissions de gestion ont soulevé la question de savoir si les commissions de surveillance ne devraient pas coordonner leurs activités, comme elles le font déjà pour le budget, les comptes et le rapport de gestion de l'Entreprise des PTT, lors de séances communes de leurs sections PTT. Consultés, les présidents des sections compétentes des commissions des finances pour le Département des finances – et donc pour la Régie des alcools – ont estimé que les travaux de leurs sections perdraient de leur efficacité si celles-ci devaient à chaque fois siéger de concert avec les sections compétentes des commissions de gestion. Ils ont dès lors choisi d'en rester pour le moment à un examen autonome des objets de la RFA par les commissions des finances et par les commissions de gestion, la coordination

devant être assurée par les secrétariats respectifs desdites commissions. Cette solution n'exclut pas d'éventuelles séances communes occasionnelles des sections des deux commissions, lorsque le besoin s'en fera sentir.

Pour sa part, conformément à son mandat, la Délégation des finances exercera la surveillance concomitante sur les finances de la RFA. Elle a du reste déjà eu l'occasion de prendre connaissance d'un premier rapport de la RFA concernant la marche des affaires durant la période du 1^{er} octobre au 31 décembre 1990.

25 «Controlling» dans l'administration

Dans son dernier rapport d'activités (rapport pour 1989/90, chapitre II, chiffre 2), la Délégation des finances a présenté les traits principaux du «controlling». Ce nouvel instrument de gestion doit permettre aux organes de ligne de l'administration de discerner très tôt les problèmes qui se posent et de prendre les décisions appropriées, en recourant à des échelles de mesures et d'autres critères objectifs. Il a été l'objet d'une étude de faisabilité portant sur quatre projets-pilotes menés dans des offices fédéraux choisis, à savoir: l'Office de la protection civile, l'Office des transports, l'Administration des douanes et l'Office de l'assurance militaire.

Le controlling constitue certes un nouvel instrument de conduite, mais il représente également une philosophie de la gestion, car il astreint les organes de ligne de l'administration à réexaminer constamment si les objectifs visés sont justes et si les moyens et la méthode pour les atteindre sont appropriés. Par ailleurs, ce réexamen revêt un caractère global, du fait qu'il prend en considération les facteurs aussi bien internes qu'externes à l'administration. Enfin, cette nouvelle approche de la gestion est dynamique, car elle vise à saisir les interactions entre les événements et les évolutions dans le temps, en orientant clairement son action vers le futur.

Le controlling se distingue du contrôle administratif par le fait que ce dernier intervient a posteriori alors que le premier exerce une action permanente sur la gestion des offices. De même, il est différent du contrôle financier qui consiste en premier lieu à s'assurer de la juste application du droit, de l'emploi efficace et ménager des fonds et de l'exactitude des écritures comptables, comme le prévoit l'article 4 de la loi fédérale sur le contrôle des finances (LCDF; RS 614.0). Les tâches exercées par le CDF complètent, mais ne concurrencent pas le controlling. En d'autres termes, si le système de controlling constitue un instrument utile à la vérification financière, les réviseurs du CDF sont pour leur part en mesure d'apporter une contribution précieuse au développement des projets, en raison des connaissances acquises lors des contrôles précédemment effectués et aussi, de vérifier le fonctionnement correct d'un système lors de l'exécution de leurs travaux.

On peut en principe distinguer trois sortes de controlling qui, en pratique, restent toutefois très proches les uns des autres, à savoir:

- le controlling de projets ou de programmes que l'on applique à la gestion des grands projets d'investissement tels ceux qui concernent les routes nationales, à la gestion d'importantes acquisitions, par exemple en matière d'informatique

ou au suivi des programmes de grande envergure tels ceux de l'enseignement et de la recherche;

- le controlling opérationnel qui permet de vérifier si un office agit en conformité avec les objectifs qui lui sont fixés et avec l'efficacité nécessaire. Ce type de controlling existe déjà aux CFF. Les PTT quant à eux sont en voie de l'introduire. Il est particulièrement indiqué pour des services tels l'Office central des imprimés et du matériel, l'Intendance du matériel de guerre ou l'Office fédéral de la protection civile;
- le controlling stratégique est plus particulièrement orienté vers une réflexion permanente sur l'objectif visé, la planification, la surveillance et la conduite de tâches fédérales. Il est indiqué d'y recourir pour des domaines tels que l'agriculture ou la politique de la recherche.

Aux quatre projets pilotes réalisés pour analyser la faisabilité du controlling dans l'administration est venu s'ajouter un cinquième, portant sur l'entretien des constructions dans le domaine des routes nationales. Ces projets ont donné des résultats largement positifs. Pour l'un des offices, il est apparu que le mandat légal était si précis qu'il ne restait pas une marge de manœuvre suffisante en matière de gestion pour justifier l'institution d'un controlling.

Le Département fédéral des finances (DFF) a donc conclu que le controlling pouvait être étendu à d'autres offices de l'administration. Pour la seconde série de projets qui seront entrepris, il conviendra de mettre l'accent sur les éléments stratégiques concernant les tâches complexes dont il serait possible de mieux élucider le champ d'application et les objectifs, à l'aide du controlling, et que l'on pourra par conséquent mieux planifier et gérer. Les projets prévus dans cette seconde série touchent la politique agricole, la politique des hautes écoles, la politique de la recherche, l'aide à l'investissement dans les régions de montagne, des systèmes d'indicateurs de gestion aux CFF et aux PTT, ainsi que l'Office fédéral des réfugiés.

Le 16 janvier 1991, se fondant sur une proposition du DFF, le Conseil fédéral a décidé que les travaux de mise en œuvre du controlling seraient poursuivis, au besoin en accordant aux départements et aux offices intéressés les moyens supplémentaires nécessaires en personnel et en matériel.

3 Affaires de personnel et octrois de crédit

31 Affaires de personnel

311 Cas de rémunération

En application de l'«Arrangement de 1951», le Conseil fédéral soumet chaque année à la Délégation des finances pour approbation de nombreuses affaires de rémunération de fonctionnaires supérieurs. C'est ainsi que durant l'exercice, la Délégation des finances a été appelée à se prononcer sur 74 demandes individuelles. Elle a rejeté deux d'entre elles. Par la première, il s'agissait d'accorder un supplément extraordinaire de traitement à une personne, moins d'un an avant qu'elle ne fasse valoir ses droits à la retraite. Or, la Délégation des finances a toujours insisté pour que l'on fasse preuve de retenue dans l'octroi de supplé-

ments de traitement peu avant la retraite, car cela accroît les coûts de la Caisse fédérale d'assurance (CFA) d'une façon disproportionnée. Dans un second cas, l'octroi d'une indemnité extraordinaire plaçait l'agent bénéficiaire dans une situation difficilement comparable à celle des fonctionnaires occupant des postes analogues.

En outre, à plus d'une reprise, la Délégation des finances a différé sa décision, par ailleurs positive, soit pour demander des renseignements supplémentaires soit, dans un cas, en exigeant au préalable l'accomplissement d'une condition dépendant partiellement du travail du fonctionnaire qui devait bénéficier d'une promotion.

312 Ordonnance sur la classification des fonctions

Ainsi que l'a souligné la Délégation des finances dans son rapport d'activités pour 1988/89 (voir chap. V, ch. 1) le Conseil fédéral a adopté le 15 décembre 1988, une nouvelle ordonnance sur la classification des fonctions, que les difficultés accrues de recrutement rendaient nécessaire. Conformément à l'«Arrangement de 1951», la Délégation des finances a été appelée à approuver cette nouvelle ordonnance, qui entraînait de nombreuses revalorisations de postes de fonctionnaires. Le Conseil fédéral l'a assurée que cela ne conduirait pas à une restriction de ses compétences en matière de rémunération.

Par la suite, au cours de l'exercice, la Délégation des finances a été informée, à sa demande, sur la mise en œuvre de l'ordonnance précitée, qui devait se dérouler en trois phases. La nouvelle classification des fonctions a permis de revaloriser les traitements de près des deux cinquièmes des agents de la Confédération. Son coût est resté dans le cadre des crédits autorisés par le Parlement. Hormis quelques cas isolés, la mise en œuvre de l'ordonnance peut être considérée comme achevée. Dès le 1^{er} juillet 1991, toutes les demandes en relation avec cette ordonnance et tombant sous le coup de l'«Arrangement de 1951» seront à nouveau soumises à la Délégation des finances pour approbation.

313 Indemnité de départ et prestations de libre passage pour les collaborateurs et les collaboratrices personnels des chefs de département

La Délégation des finances a examiné la légalité du cumul du droit à l'indemnité de départ, prévue par l'article 11 de l'ordonnance sur le statut des collaborateurs personnels des chefs de département, et du droit à l'indemnité prévue par l'article 32 des Statuts de la CFA. Le CDF a, dans un de ses rapports, approuvé ce cumul à condition que les rapports de service aient été résiliés sans qu'il y ait eu faute de l'intéressé et bien que ce dernier n'ait pas immédiatement droit à une rente. La Délégation des finances n'en est pas moins d'avis qu'il faut réviser les dispositions actuelles, vu que le collaborateur personnel d'un chef de département est, à charge égale, bien mieux rémunéré qu'un fonctionnaire. Elle demande donc au Conseil fédéral de réviser l'ordonnance du 25 février 1981 sur le statut des collaborateurs personnels des chefs de département de manière à ce qu'ils ne

puissent plus cumuler l'indemnité de départ avec les prestations de libre passage au cas où leurs rapports de service viendraient à être résiliés sans qu'il y ait eu faute de leur part. Elle a appris qu'un ex-collaborateur personnel d'un chef de département avait été sommé de restituer les prestations de libre passage qui lui avaient été versées par erreur.

314 Ordonnance sur les rapports de service des secrétaires généraux et chefs des services d'information des départements

Quant à son attitude attentiste sur la question évoquée au paragraphe précédent, le Conseil fédéral l'a justifiée par la préparation de l'ordonnance du 30 janvier 1991 sur les rapports de service des secrétaires généraux et chefs des services d'information des départements (RO 1991 484), laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} février 1991. La Délégation des finances approuve le principe de l'assouplissement des rapports de service des secrétaires généraux, des chefs des services d'information et la perspective de l'étendre à d'autres hauts fonctionnaires, car elle pense qu'il est normal, comme cela se fait dans le privé, d'accorder une meilleure rémunération aux personnes hautement qualifiées.

Ceci étant, elle ne voit pas pourquoi il faudrait accorder une telle importance au principe de la sécurité lorsqu'il y a résiliation des rapports de service. Elle avait critiqué l'indemnité de départ versée aux secrétaires généraux ou aux chefs des services d'information des départements lorsqu'elle allait jusqu'à une année de salaire. Or, il se trouve qu'elle peut atteindre aujourd'hui un montant équivalant à trois ans de salaire. Aussi est-elle d'avis qu'il faut absolument étendre aux indemnités fondées sur le droit de la fonction publique les accords conclus avec le Conseil fédéral sur l'application de dispositions d'exception en matière de rémunération. Il faut aussi, selon elle, édicter des directives sur la manière de calculer l'indemnité fondée sur le droit de la fonction publique que percevra l'intéressé demeurant au service de la Confédération.

315 Indemnisation des fonctionnaires membres ou experts des commissions extra-parlementaires

En règle générale, les fonctionnaires membres ou experts des commissions extra-parlementaires ne perçoivent pas d'indemnité particulière, sauf si cette fonction extra-professionnelle les amènent à travailler pendant leur temps libre. Ils ont droit uniquement au remboursement de leurs frais au titre d'agent de la Confédération. Suivant une proposition de la Délégation des finances, le DFF a entrepris de réviser les indemnités qu'ils perçoivent en partant du principe qu'il n'y a pas de raison qu'ils soient défavorisés par rapport à ceux de leurs collègues qui assument une charge publique, qu'elle soit cantonale ou communale. La Délégation des finances a constaté que l'Office fédéral du personnel, lequel est habilité à autoriser les exceptions, s'accorde une certaine marge de manœuvre, mais qu'il est assez restrictif en la matière. Pour elle, une indemnité annuelle de 5000 francs voire plus est une indemnité trop élevée, qui risque de déséquilibrer

l'édifice des classes de rémunération. Aussi demande-t-elle au DFF de maintenir l'acquis jusqu'au prochain changement et d'enjoindre à l'Office fédéral du personnel d'être plus sévère lorsqu'il accordera de nouvelles autorisations.

316 Prise en charge par la Confédération d'une partie des sommes de rachat, conformément à l'article 17, 3^e alinéa, des Statuts de la Caisse fédérale d'assurance

La Confédération peut, exceptionnellement, prendre à sa charge une part des sommes de rachat prévues par la CFA. Soucieux d'harmoniser la pratique de la Confédération avec celle des établissements semi-étatiques qui sont rattachés à la CFA, le DFF a émis une circulaire stipulant que la Confédération n'interviendra que s'il est prouvé que les prestations de libre passage apportées par l'intéressé ne suffisent pas à assurer son rachat jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans, qu'il vient d'un secteur où il est très difficile de recruter un candidat aussi qualifié que lui, enfin qu'il est indubitablement apte à exercer la fonction qu'il brigue.

Depuis 1988, le Conseil fédéral a donné suite à 17 demandes, ce qui a coûté environ 900 000 francs à la Confédération de 1988 à 1990. La Délégation des finances recevra désormais chaque année la liste des affiliés de la CFA qui auront bénéficié de cette possibilité l'année d'avant.

32 Octroi de crédits urgents

Les articles 18, 1^{er} alinéa, et 31, 3^e alinéa, de la LFC obligent le Conseil fédéral à requérir l'assentiment préalable de la Délégation des finances pour les crédits à octroyer d'urgence. C'est ainsi qu'au cours de l'exercice, celle-ci a dû se prononcer sur des crédits de paiements portant sur une somme de quelque 500 millions de francs et sur des crédits d'engagement d'un montant total de 182 millions de francs environ. Elle a examiné chaque fois, avec un soin particulier, le caractère urgent des propositions qui lui étaient soumises.

En effet, la Délégation des finances traite des demandes de crédits urgents au nom et pour le compte du Parlement, chaque fois qu'il n'est pas possible de les soumettre en temps utile à celui-là. Il est compréhensible dès lors que ce ne soit qu'après avoir admis l'urgence que la Délégation des finances aborde la question du bien-fondé du crédit requis.

C'est ainsi qu'au cours de l'exercice, dans deux cas, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral d'utiliser la procédure ordinaire du supplément budgétaire, l'urgence des crédits requis ne lui paraissant pas démontrée.

Par ailleurs, dans de nombreux autres cas, elle a exigé des renseignements complémentaires sur le bien-fondé ou l'urgence du crédit requis avant de se prononcer.

4 Activités de surveillance par département

41 Autorités et tribunaux

411 Inspection auprès du Tribunal fédéral à Lausanne

La section compétente de la Délégation des finances a procédé à une inspection qui portait essentiellement sur l'organisation du Tribunal fédéral (TF) et les problèmes qu'il rencontre. Elle a notamment abordé la question de l'accroissement constant de la charge de travail et les moyens d'y faire face, en particulier par la mise à contribution de juges suppléants.

Sans remettre en question la qualité du travail juridique effectué par les juges, la Délégation des finances a constaté des faiblesses dans l'activité administrative du TF. Elle s'est déclarée favorable à la nomination d'un administrateur qui devra s'occuper de la gestion administrative du TF. A la suite de cette intervention, le poste de directeur administratif du TF a été créé et introduit dans le règlement du TF à l'occasion de sa modification du 6 septembre 1990.

Elle a d'autre part exprimé le vœu qu'à l'occasion d'une prochaine révision de l'ordonnance sur les achats de la Confédération, le TF soit expressément mentionné dans le champ d'application de cette ordonnance.

412 Confédération et Agence télégraphique suisse (ATS)

Une nouvelle grille d'indemnisation a remplacé le règlement de 1973 qui permettait à la Confédération d'indemniser l'ATS. Jusqu'alors, la Confédération prenait à sa charge globalement onze pour cent des dépenses d'exploitation de ladite agence. Désormais, elle indemnifiera séparément ses prestations (abonnements, service de traduction en langue italienne, service de l'alarme, utilisation de la banque de données et transmission des communiqués de presse de la Confédération). Du coup, elle a aussi modifié dans ce sens les contrats qui la liaient à la Correspondance politique suisse et à Associated Press. Le budget 1991 prévoit un montant de 3 358 000 francs pour les nouveaux contrats à passer avec les agences de presse, soit 1 100 000 francs de plus que l'année d'avant. La Délégation des finances s'est entretenue avec la Chancelier de la Confédération sur les changements que la signature d'un nouveau contrat avec l'ATS va entraîner. Elle a ensuite approuvé la solution choisie.

413 Les locaux du Palais fédéral et les plans du Parlement

A cause de la réforme du Parlement, la Délégation des finances s'est, une fois encore, occupée des problèmes des locaux au Palais fédéral. Les organes parlementaires chargés du contrôle des finances ne mettent pas en doute le bien fondé des projets visant à améliorer les conditions de travail des membres des conseils, mais ils doivent leur rappeler dès à présent que c'est au Parlement de montrer l'exemple en matière de dépenses des deniers publics, en d'autres termes que l'urgence, la rentabilité et l'économicité, principes si chers aux financiers, s'appliquent aussi aux besoins des parlementaires. On a vu récemment que l'équipe-

ment mis à leur disposition dans la bibliothèque du premier étage du Palais était peu utilisé, même pendant les sessions. Aussi la commission et la Délégation des finances estiment-elles qu'il est prématuré de vouloir donner des bureaux aux 246 parlementaires. Elles ont rappelé qu'une enquête effectuée par les bureaux des deux Chambres en juillet 1988 avait révélé que seuls 180 d'entre eux en ressentaient le besoin et proposé en conséquence à la commission administrative des Chambres de mener à bien le projet *Limelight Due* en deux phases. On commencerait à faire faire les travaux prévus aux sous-sols, au rez-de chaussée inférieur et aux deux derniers étages, puis, fort des expériences acquises, on passerait aux travaux suivants.

Après avoir entendu une Délégation de la commission chargée de la réforme du Parlement, la Délégation des finances a approuvé un crédit de planification d'un montant de 500 000 francs; elle a, du même coup, chargé l'Office des constructions fédérales d'établir deux variantes, l'une consistant à construire un nouvel immeuble à flanc de coteau de l'Aar, au sud de l'actuel bâtiment, l'autre à aménager les ailes du Palais. Suivant en cela une recommandation urgente de la Délégation des finances, une délégation de la commission chargée de la réforme du Parlement a demandé à être reçue par l'exécutif de la Ville de Berne. Elle l'a informé des problèmes de locaux auxquels devaient faire face les parlementaires et lui a présenté les esquisses des solutions envisagées en soulignant que les travaux envisagés avaient le caractère d'une étude de faisabilité.

414 Aide-mémoire des conseillers fédéraux et du chancelier de la Confédération

La Délégation des finances a, dans son rapport annuel, officiellement pris acte du remaniement dont l'aide-mémoire des conseillers fédéraux et du chancelier de la Confédération ont fait l'objet. Ce document mentionne les droits et les devoirs qui découlent des fonctions de conseiller fédéral et de chancelier de la Confédération. La Délégation des finances a particulièrement étudié les questions de rémunération et les avantages dont bénéficient ces magistrats. L'aide-mémoire auquel il est fait allusion renferme, entre autres, des dispositions sur l'utilisation, à titre officiel et à titre privé, des voitures de fonction et autres moyens de transport. La Délégation des finances ne remet pas en cause les avantages octroyés aux magistrats en fonctions. Elle a eu un long entretien avec le chancelier de la Confédération à propos de cet aide-mémoire et a recommandé au Conseil fédéral d'en réexaminer certaines dispositions.

42 Département fédéral des affaires étrangères

421 Inspection de la Direction administrative et du service extérieur

L'inspection à laquelle a procédé la section compétente de la Délégation des finances devait permettre d'avoir une idée du travail de la Direction administrative et du service extérieur (DVA) tout en prenant particulièrement en considération certains problèmes actuels ayant des implications budgétaires. Le remplace-

ment, il y a trois ans, de l'ancienne division administrative par l'actuelle DVA et par un secrétariat général a donné satisfaction. La DVA assure au Département des affaires étrangères une bonne infrastructure. Les problèmes majeurs auxquels cette direction est confrontée sont la mise à disposition du personnel que nécessitent l'augmentation du nombre des tâches à accomplir et l'accroissement du volume de travail dans les secteurs traditionnels, ainsi que le développement de l'informatique.

422 Nouveau bâtiment pour le siège de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN)

La Confédération a accordé à l'UICN, à titre de don unique, la somme forfaitaire de 12,5 millions de francs pour l'aider à financer la construction à Gland, dans le canton de Vaud, du bâtiment devant lui servir de siège. Un crédit d'engagement y relatif a été approuvé par les Chambres dans le cadre du supplément II au budget de 1990.

Dans ce contexte, des crédits urgents d'un montant de 660 000 francs ont été soumis à la Délégation des finances pour approbation. Celle-ci a alors demandé des informations détaillées aux responsables du Département fédéral des affaires étrangères au sujet de ce don et a requis simultanément de l'Administration fédérale des finances (AFF) un rapport donnant une vue d'ensemble sur les prestations analogues de la Confédération. Comme l'organisation avait reçu des offres alléchantes d'autres pays alors qu'il est dans l'intérêt de la Suisse de continuer à l'héberger, on a décidé d'accorder l'aide demandée sous forme de don. Selon les renseignements fournis par l'AFF, la Confédération n'a octroyé une aide comparable que dans deux autres cas.

423 Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT)

Une unité suisse importante a pour la première fois été engagée dans une opération de maintien de la paix décidée par le Conseil de sécurité des Nations Unies du 14 mars 1989 au 17 mars 1990. Le Conseil fédéral a pris acte, en septembre passé, du rapport final du comité chargé de la direction de cet engagement.

La Délégation des finances a également pris acte de ce rapport dont les conclusions sont très positives. Sans vouloir minimiser le succès de l'opération, elle a cependant répété qu'elle espérait, comme elle l'avait écrit dans son dernier rapport d'activité, que les faiblesses apparues dans l'organisation et les problèmes de compétence qui ont surgi pourront être évités lors d'engagements futurs de ce genre.

Plusieurs des questions soulevées par le CDF dans son rapport de février 1991 sur la révision finale des comptes GANUPT sont en suspens. La Délégation des finances doit s'en occuper prochainement.

424 Centre de formation de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire à Moghegno, au Tessin

La Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) gère, à Moghegno, un centre où des cours sont donnés notamment aux collaborateurs qui se rendent dans les pays en voie de développement pour y travailler sur le terrain. Depuis que la direction a renoncé à donner ces cours elle-même et a aussi chargé une organisation indépendante d'assurer la gestion et la direction de ce centre, les frais ont augmenté très considérablement. Vu cette situation, la Délégation des finances avait demandé que l'on examine si ce centre devait être maintenu.

Au cours d'un entretien qui a eu lieu le 1^{er} septembre 1990, la DDA avait déclaré qu'elle envisageait de renoncer à ce centre et de résilier les contrats au terme le plus proche, parce que le centre ne satisfaisait plus aux besoins en matière de formation et de perfectionnement des connaissances. Vers la fin de 1990, la direction a fait savoir que le centre de Moghegno n'était pas plus coûteux que d'autres locaux ayant un but similaire. Elle s'appuyait dans ses déclarations notamment sur un rapport rédigé par des experts indépendants. Le CDF ayant objecté que des éléments essentiels dont il fallait tenir compte pour comparer les coûts avaient été négligés dans ce rapport, la direction avança un certain nombre d'autres arguments en faveur de ce centre, affirmant qu'on manquait de solutions de rechange, que Moghegno était bien situé, que l'infrastructure y était favorable et que le centre avait une certaine importance sur le plan local et régional. Le chef du Département fédéral des affaires étrangères s'est rangé à cette opinion dans une lettre du 9 avril 1991 et s'est prononcé en faveur du maintien du centre pendant deux ans, c'est-à-dire jusqu'à fin 1993. Après avoir examiné tous les aspects de la question, la Délégation des finances a donné son accord à cette prolongation temporaire. Elle espère cependant que la direction tirera entièrement parti des possibilités qui s'offrent d'abaisser les coûts et qu'elle calculera notamment l'indemnisation versée à l'exploitant en se fondant sur les règles valables pour la gestion des entreprises.

425 Institut Universitaire d'Etudes du Développement (IUED)

L'IUED, à Genève, qui existe sous sa forme actuelle depuis 1977, a pour objectif d'encourager l'enseignement et la recherche en matière de coopération au développement et de former des étudiants provenant du tiers monde. La moitié de ses dépenses sont couvertes par le canton de Genève; la part de la DDA est de 40 pour cent, soit 2,5 millions de francs environ. Un montant supplémentaire de 5,5 millions de francs est versé sous forme de contributions fédérales à des projets de la direction dont l'institut a la régie. A la suite d'une plainte déposée par un ancien collaborateur de l'institut, la Délégation des finances a demandé en été 1988 que la direction procède à un réexamen général de l'activité de l'institut. La direction a chargé deux experts indépendants d'exécuter ce mandat, leur demandant notamment d'étudier le fonctionnement des divers services de l'institut, son

organisation, la répartition des compétences, les mécanismes d'évaluation et de contrôle, et le flux d'information.

Selon le rapport transmis en février 1990, l'organisation de l'institut serait généralement bonne et les affaires y seraient traitées de façon rationnelle; des améliorations sont cependant proposées dans certains secteurs. Le conseil de fondation de l'institut a décidé en été 1990 d'appliquer ces suggestions. La Délégation des finances attend que les mesures prennent effet. La DDA et le CDF se tiennent au courant de l'affaire.

43 Département fédéral de l'intérieur

431 Inspection de l'Office des constructions fédérales

A l'occasion d'une inspection de la Section expertises de l'Office des constructions fédérales (OCF), la Délégation des finances a constaté quelques points faibles dans les méthodes de travail, notamment en ce qui concerne la procédure de décompte pour les constructions subventionnées. Ces carences proviennent surtout du manque de netteté dans la délimitation des compétences entre les offices subventionnés et l'OCF, ainsi que des retards à la Section expertises. C'est pourquoi la Délégation des finances a proposé au Conseil fédéral de réorganiser le secteur des constructions subventionnées. Le chef du Département de l'intérieur a lancé par la suite un projet en ce sens, dans le cadre de la réorganisation du domaine des constructions en général. Un groupe de travail comprenant un conseiller extérieur à l'administration a été mis sur pied. Son rôle sera de définir plus clairement les relations entre offices et de proposer des moyens de simplifier les procédures. Concernant la réorganisation de ce secteur en général, on est prié de se reporter aux explications pertinentes du rapport de gestion du Conseil fédéral.

432 Inspection de l'Institut Paul Scherrer (IPS)

Une section de la délégation des finances a inspecté l'Institut Paul Scherrer au début de mai 1990. Les sujets traités permettaient d'avoir un bon aperçu de l'activité très diversifiée de cet important institut de recherche. En matière de recherche, la section a constaté que l'on tenait dûment compte des travaux ne portant pas sur le domaine nucléaire, afin d'encourager les énergies dites de substitution.

On s'attend à ce que la construction de la source de neutrons de spallation occasionne des frais supplémentaires. Ces frais supplémentaires de 18,755 millions de francs ont été par la suite pris en considération dans le message gouvernemental du 27 juin 1990 concernant les projets de construction des Ecoles polytechniques fédérales (EPF) et des établissements de recherche qui leur sont rattachés.

En ce qui concerne les finances, la section a constaté que l'institut avait, à fin 1989, un excédent d'environ 30 millions de francs sur le plan des engagements; cet excédent devra être éliminé en deux ans. Pour le reste, la Délégation des finances

soutient les efforts déployés par l'institut et le CDF pour que la comptabilité d'exploitation fournisse davantage de renseignements.

La section a finalement étudié les effets de synergie résultant de la fusion des deux anciens instituts IFR et ISN. Elle a constaté que ceux-ci sont restés modestes jusqu'à présent. Toutefois, la fusion a permis de céder au Conseil suisse des écoles 98 postes permanents, dont cinquante ont cependant dû être compensés par des fonds supplémentaires prélevés sur le crédit réservé à l'enseignement et à la recherche.

433 Révision de la loi fédérale sur l'aide aux universités: Propositions visant à simplifier l'évaluation des subventions fédérales

Selon la nouvelle loi sur les subventions, des montants globaux ou forfaitaires doivent être versés au titre de l'aide financière et pour les indemnités s'il est possible d'atteindre de cette manière les objectifs visés et d'accomplir également les tâches imparties à moins de frais. Dans cet ordre d'idées, la Délégation des finances avait écrit en novembre 1989 aux commissions intéressées des Chambres fédérales pour leur demander d'étudier, dans le cadre de la révision de la loi sur l'aide aux universités, plusieurs modifications et simplifications proposées par le CDF et rendues nécessaires par la complexité de la délimitation des frais de construction de cliniques ou de parties de cliniques universitaires servant à la médecine humaine. La commission du Conseil national a transmis les suggestions au chef du Département fédéral de l'intérieur; celui-ci a chargé un groupe de travail dirigé par l'Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES) et dans lequel le CDF était représenté, d'étudier lesdites propositions.

Le groupe de travail a approuvé la proposition de la Délégation des finances pour l'essentiel. Par conséquent, la méthode compliquée utilisée jusqu'ici pour déterminer la part revenant aux universités lors de la construction de cliniques, sera remplacée par un calcul forfaitaire global et d'une simplicité voulue, à savoir par la fixation d'un pourcentage uniforme pour toutes les cliniques construites. On a pu trouver une solution qui assure la simplification recherchée de la procédure d'allocation et de décomptes. Le montant forfaitaire a été calculé de manière à ce que, dans l'ensemble, la construction de cliniques soit subventionnée dans la même mesure qu'auparavant – ce qui était indispensable pour s'assurer l'approbation des cantons universitaires. Les articles déterminants ont été corrigés du point de vue rédactionnel. La Délégation des finances a accepté les propositions du groupe de travail. Le 22 mars 1991, les Chambres fédérales ont adopté définitivement la loi révisée sur l'aide aux universités avec les simplifications qui avaient été proposées.

La Délégation des finances soutient les efforts que déploie le CDF pour obtenir la fixation de montants forfaitaires et des simplifications pour les subventions versées dans d'autres domaines également.

44 Département fédéral de justice et police

441 Centres fédéraux de l'Office fédéral des réfugiés

Au cours de l'exercice précédent déjà, la Délégation des finances avait réexaminé des contrats de location que le délégué aux réfugiés avait conclus avec des particuliers pour héberger des requérants d'asile. Des experts indépendants avaient constaté une disproportion entre le montant du loyer convenu pour certains immeubles et la valeur marchande de ceux-ci. La Délégation des finances avait condamné énergiquement cette exploitation d'une situation de pénurie et avait prié le chef du Département fédéral de justice et police de faire corriger les contrats de bail contestés. Par la suite, il a été possible de relouer deux objets à des conditions acceptables après l'expiration des contrats en question. La situation était plus difficile dans un troisième cas. Le contrat de location était valable jusqu'en 1997 et ne prévoyait pas de résiliation avant ce terme. Le propriétaire se déclara prêt, au cours des négociations, à réduire le loyer, mais demanda en compensation que la validité du contrat soit prolongée de trois ans. Selon le CDF une telle modification n'aurait pratiquement pas amélioré la situation. Aussi la Délégation des finances a-t-elle recommandé de s'en tenir au contrat jusqu'en 1997 et de trouver entre-temps un autre logement.

Comme il y a encore lieu de craindre que l'Office fédéral des réfugiés ne soit pas à même de mettre à disposition les centres de transit nécessaires, la Délégation des finances demande que les services responsables de la conclusion des contrats fassent de leur mieux pour parer à de nouveaux abus. Comme on le sait, la procédure d'approbation a été réglée en 1989 déjà au cours d'une entrevue de représentants de la délégation des finances et du chef du Département fédéral de justice et police.

442 Dépenses de la Confédération en matière de sécurité de l'Etat

La protection policière de l'Etat relève de la compétence du Ministère public de la Confédération. Celui-ci collabore étroitement avec les autorités cantonales d'instruction et de police. Les principales tâches de sécurité de l'Etat sont le contre-espionnage ainsi que la lutte contre le terrorisme et d'autres formes de violence extrémiste. En outre, les services de police doivent prendre des mesures de sécurité en faveur de l'aviation civile et combattre le crime organisé.

Le CDF a toujours examiné avec une attention particulière les crédits alloués dans les budgets de la Confédération à la sécurité de l'Etat, en raison du caractère particulièrement délicat de ces tâches. Il s'agit en l'occurrence pour l'essentiel d'indemnités versées aux cantons pour des prestations particulières qui doivent être fournies rapidement et sans complications sur mandat de la Confédération, ainsi que de contributions versées aux PTT et au «Wissenschaftlicher Forschungsdienst der Stadtpolizei Zürich (WFD)» (Service de recherche scientifique de la police municipale de Zurich) pour des services spéciaux. Les paiements faits par le Ministère public se fondent sur des décisions du Conseil fédéral ou sur des contrats. Ces dernières années, ils étaient de l'ordre de 2,5 millions de francs.

A la suite d'une lettre de la Commission de gestion du Conseil national, les indemnités payées au WFD ont fait l'objet d'un examen spécial cette année. Le CDF a constaté que ces indemnités versées par la Confédération sont raisonnables. Les membres des Commissions des finances ont eu également la possibilité de prendre connaissance du contrat y relatif.

Cependant, le CDF a constaté, au cours de ses inspections, que les critères utilisés pour calculer les contributions versées aux cantons au titre de la sécurité de l'Etat sont trop vagues. Pour cette raison, il avait demandé au Ministère public il y a déjà un certain temps, que de nouveaux principes soient élaborés. A la suite de recherches circonstanciées, un projet de directives avait été mis au point pour 1988. Il avait été prévu de le faire approuver par le chef du Département fédéral de justice et police et de le mettre en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 1988. De nombreux examens n'étant pas encore terminés, la réglementation reste provisoire. Une nouvelle base légale sera fournie en la matière dans le cadre de la réforme de la sécurité de l'Etat. La Délégation des finances a ordonné de poursuivre l'examen de l'affaire et a demandé au CDF de la tenir au courant des développements en la matière.

Pour ce qui est du paiement des contributions versées au titre de la sécurité de l'Etat, le CDF a demandé que les paiements soient directement remis aux caisses d'Etat des cantons et que l'on renonce à les placer sur un compte en banque. Cette demande a été satisfaite entre-temps. Une mesure analogue sera prise pour les villes de Zurich et Berne.

Sur mandat de la première section (Intérieur/Justice et police) de la Commission des finances du Conseil national, le CDF a également examiné attentivement les dépenses spéciales au titre de la protection policière de l'Etat. Il est arrivé à la conclusion que l'on fait un usage ménager de ce crédit et qu'il est utilisé pour des tâches en rapport avec le service.

45 Département militaire fédéral

451 Non-respect des compétences financières et budgétaires du Parlement

Mandatée par la Commission des finances du Conseil national, la Délégation des finances a examiné des irrégularités financières et budgétaires présumées en rapport avec la construction du Centre de cours et de sports (KUSPO) de La Lenk.

En 1973, le Conseil fédéral a demandé un crédit de 2,8 millions de francs pour l'achat d'un terrain de la commune de La Lenk, sur lequel devait être construit un hôpital de base de l'armée. Il a laissé entendre qu'un nouveau message serait soumis aux Chambres fédérales pour ce qui est du projet de construction proprement dit. Par la suite, des craintes selon lesquelles le fonds serait impropre à la construction d'un hôpital de base souterrain se sont confirmées.

En décembre 1979, la Confédération a conclu un contrat de partenariat avec la commune de La Lenk, par lequel la Confédération accordait à ladite commune un droit de superficie pour 100 ans. En outre, la Confédération et la commune ont

créé un organe responsable de la construction et de l'exploitation d'un Centre de cours et de sports situé sur la parcelle appartenant à la Confédération. Enfin, le contrat prévoyait le transfert en copropriété de la moitié du Centre à la Confédération après la réalisation de celui-ci. Entre 1980 et 1984, la Confédération a effectué des versements pour plus de 10 millions de francs. Ces dépenses ne sont pas directement apparues dans les budgets et n'ont pas été soumises aux Chambres fédérales dans un message séparé.

Indépendamment de la question du financement de ce Centre, une enquête administrative a été ouverte en 1986 au sujet de l'activité de différentes personnes travaillant au KUSPO à La Lenk. Le juge d'instruction militaire chargé de l'affaire a notamment conclu que, en recevant des informations imprécises et incomplètes, les Chambres fédérales avaient déjà été trompées, à la lecture du message sur l'acquisition du terrain, sur le but effectif de l'objet devant être construit. Cependant, il a estimé encore plus regrettable que les compétences budgétaires du Parlement aient manifestement été contournées par le biais du contrat sur le droit de superficie. Il a toutefois précisé que les fonctionnaires principalement responsables de cette affaire étaient entre-temps partis à la retraite et que leurs actes, qui ne pouvaient être sanctionnés que par des mesures disciplinaires, étaient en outre couverts par la prescription.

Soucieux d'éviter des complications lors de la procédure pénale à engager, le juge d'instruction a accepté, à la demande de la Direction de l'administration militaire fédérale (DAMF), d'éliminer les passages critiques dans une deuxième version de son rapport. Ainsi que l'auteur l'a souligné à l'intention de la Délégation des finances, il maintient ses affirmations figurant dans la première version. Le rapport initial était donc destiné au Département militaire fédéral (DMF), afin que ce dernier puisse tirer les conséquences du non-respect des compétences financières et budgétaires du Parlement.

A ce sujet, le Directeur de la DAMF et Secrétaire général du DMF a notamment fait les observations suivantes à l'intention de la Délégation des finances: Il n'y a pas eu de modification du projet au sens où l'entendent les prescriptions sur les constructions et les crédits. Le Centre de La Lenk reste, comme par le passé, une base sanitaire; toutefois, en raison des conditions géologiques, cette base n'a pu être construite en sous-sol. Il n'y a eu violation ni des prescriptions sur les crédits, ni de la souveraineté du Parlement en matière de budget. Selon le droit en vigueur à l'époque, il n'était pas nécessaire de présenter un message pour les constructions effectuées par des tiers, en faveur desquelles la Confédération accordait des contributions. Depuis lors, le DMF a modifié sa pratique en ce sens que, depuis le milieu des années 80, les constructions pour lesquelles la Confédération accorde des contributions financièrement importantes font aussi l'objet d'un message. Rétrospectivement, étant donné la nouvelle façon de considérer les choses, on peut se demander s'il n'aurait pas mieux valu rédiger également un message à propos des crédits destinés au Centre de La Lenk. Enfin, le Parlement a toutefois approuvé tous ces crédits, sans exception, par le biais des budgets pertinents. Ni l'AFF, ni le CDF n'ont jamais élevé d'objections contre cette façon de procéder.

L'AFF a fait savoir à la Délégation des finances qu'elle supposait que la solution choisie visait à éviter la procédure que nécessite l'octroi d'un crédit d'engagement.

Mais, de tels procédés n'ont jamais fait l'objet d'une pratique établie. Par contre, la disposition du contrat sur le droit de superficie prévoyant le transfert en copropriété de la moitié du Centre à la Confédération après la réalisation de celui-ci, est contraire aux objectifs de la LFC. Aux termes de l'article 27, 3^e alinéa, LFC, les demandes de crédit d'un grand intérêt politique peuvent faire l'objet d'un message spécial du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale. Comme ce genre de demandes fait, en procédure préalable, l'objet d'un examen par l'AFF, en cas de doute celle-ci se prononcera dorénavant en faveur d'un message particulier. Pour ce qui est de la nécessité d'un crédit d'engagement, l'AFF estime que l'article 25 LFC est suffisant.

Le chef du DMF penche également pour l'avis exprimé rétrospectivement par l'AFF. En ce qui concerne la responsabilité de la DAMF, il estime que le déroulement chronologique de cette affaire démontre clairement que le directeur actuel a été contraint de mener à bien une affaire qui avait été amorcée avant son entrée en fonction. Indépendamment de toutes les critiques justifiées concernant la procédure financière qui a été adoptée à l'époque, le chef du DMF pense que le Centre de La Lenk représente une symbiose exemplaire entre une région de cure et l'armée. Par ailleurs, grâce à la solution choisie, les coûts incombant à la Confédération ont été réduits de plus de 9 millions de francs. Enfin, il précise qu'à l'avenir, dans des cas-limites, le DMF optera davantage pour une voie plus transparente pour le Parlement.

Dans son rapport du 13 décembre 1990 à l'intention de la Commission des finances du Conseil national, la Délégation des finances a indiqué que, à la lumière de tous les aspects de la question, les compétences financières et budgétaires du Parlement ont été éludées lors de la réalisation du Centre de La Lenk. La Commission des finances du Conseil national en a pris connaissance lors de sa séance du 21 janvier 1991 et a chargé la Délégation des finances de résumer cette affaire dans le présent rapport d'activité.

452 Dissolution de l'organisation de résistance P-26; dissolution et réorganisation du service de renseignements extraordinaire P-27

Le 14 novembre 1990, le Conseil fédéral a décidé la dissolution de l'*organisation de résistance P-26*. Le 10 décembre 1990, il a en outre bloqué les crédits prévus au budget 1991 pour la P-26. Le Département fédéral des finances (DFF) et le DMF ont été chargés de clarifier les questions financières en rapport avec la dissolution de la P-26 et d'adresser à ce sujet un rapport et une proposition au Conseil fédéral avant fin janvier 1991. Le DMF et le CDF ont en outre reçu pour mission de s'assurer qu'aucun paiement ne sera effectué, ni aucun engagement contracté, dans un but autre que celui de la liquidation de la P-26. Le compte 1990 est clos et a été contrôlé par le CDF.

Certains problèmes, notamment la réaffectation de l'ancien chef de la P-26, ont été réglés entre-temps. Par contre, le rapport concernant toutes les questions financières liées à la liquidation de la P-26 est encore en suspens. La réserve d'or, l'argent liquide et les avoirs en banque de la P-26 ont déjà été confisqués. Depuis

le 1^{er} février 1991, les 214 kg d'or reposent à la Banque nationale suisse pour le compte de l'AFF. L'argent liquide et les avoirs en banque, qui se montent à quelque 1,2 million de francs, ont été versés à l'AFF. Il reste toutefois à fixer à quels crédits du budget seront imputés les frais de liquidation. Le 17 avril 1991, le Conseil fédéral a fixé les modalités de la liquidation du P-26 et chargé le DFF de procéder aux opérations y relatives.

Le Conseil fédéral n'a pas encore pris de décision en ce qui concerne la dissolution et la réorganisation du *service de renseignements extraordinaire P-27*. Le compte 1990 est clos et a été contrôlé par le CDF. Entre-temps, les avoirs disponibles, qui s'élevaient à environ 1,4 million de francs, ont été versés ou remis à la Confédération.

La Commission de gestion du Conseil national a décidé d'examiner de plus près la dissolution et la réorganisation de la P-27. Elle s'intéressera tout particulièrement – conformément à la répartition des tâches – à l'organisation et à la gestion de la P-27. La Délégation des finances, pour sa part, traitera, lors d'une prochaine séance, les aspects financiers liés à sa dissolution et à sa réorganisation. En premier lieu, elle devra déterminer quels secteurs de la P-27 il faudra dissoudre et quels secteurs il faudra intégrer au Groupe renseignements et sécurité. Le CDF a demandé au chef de l'état-major général de communiquer, par écrit, à la Délégation des finances la façon dont il compte procéder quant au fond et au calendrier ainsi que du point de vue financier.

A cet égard, les contrats passés avec les collaborateurs, les choses louées, les sources de renseignement ainsi que les principales installations, informatiques ou autres, sont d'un grand intérêt. Dans la mesure où des contrats devront être résiliés, il conviendra d'appliquer une procédure rapide pour éviter des coûts supplémentaires.

453 Commémoration de la mobilisation générale de 1939 (projet DIAMANT)

Afin de marquer le cinquantenaire de la mobilisation générale de 1939, le DMF a organisé, sous le nom DIAMANT, une série de manifestations qui se sont déroulées d'août à septembre 1989, avec la collaboration des cantons. En outre, il avait été prévu de préparer une documentation sur la période de 1939 à 1945, destinée à l'enseignement de l'histoire suisse dans les écoles moyennes, secondaires et professionnelles.

Dans sa séance du 22 février 1989, le Conseil fédéral a approuvé le projet. Pour les dépenses ne pouvant être mises à la charge des articles budgétaires ordinaires, soit 6,5 millions de francs, il a autorisé l'utilisation de 500 000 francs provenant du bénéfice de la frappe d'une pièce de monnaie commémorative «Général Guisan» ainsi qu'un crédit supplémentaire de 6 millions de francs, avec crédit provisoire ordinaire de 2 millions de francs. En revanche, il a refusé le subventionnement de la documentation scolaire par la Confédération et a prié le DMF de chercher un financement sur une base privée.

Les crédits nécessaires ont été mis à disposition par l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse le 19 juin 1989, lors de l'approbation du premier supplément du budget pour 1989.

En raison des différentes sources de financement, un compte final a été établi. Les dépenses brutes totales de la Confédération se sont élevées à 10,434 millions de francs ou à 9,794 millions de francs nets après déduction du matériel liquidé à des tiers (140 000 fr.) et de la part du bénéfice réalisé lors de l'émission de l'écu commémoratif (500 000 fr.). Outre le crédit spécial de 6 millions de francs, 3,794 millions de francs ont donc été mis à la charge des crédits ordinaires pour la solde, la subsistance, le logement et le matériel d'instruction de la troupe, ainsi que pour quelques travaux de clôture du projet. La Délégation des finances, qui a posé des questions concernant le respect du budget et du principe du produit brut, a pris connaissance de ces comptes et les a approuvés.

La documentation destinée à l'enseignement est financée par des fonds privés, et réalisée sous le patronage de la Nouvelle société helvétique. Il s'agit d'un cahier d'information à l'intention des élèves, d'une documentation fouillée pour les enseignants, de diapositives, d'une cassette video relatant la vie de l'époque en Suisse, ainsi que du film «DIAMANT» présenté au public lors des journées commémoratives. Les comptes qui portaient sur 1 456 000 francs de dons au début de mars 1991 seront vérifiés par une société de révision.

46 Département fédéral des finances

461 Inspection du Secrétariat général

La Délégation des finances a notamment inspecté l'activité qu'il a déployée en tant qu'intermédiaire entre le département et les offices, en tant qu'état-major du chef du département, en tant qu'informateur de ce dernier, des offices et du public, enfin en tant que coordinateur des travaux devant déboucher sur la création de l'Espace économique européen. On a évoqué les problèmes du moment, soit les problèmes d'embauche et de gestion du personnel et ceux que pose l'informatique. Il a aussi été question des rapports de service et des possibilités de les modifier ou de les résilier. Le Secrétariat général du DFF a relevé que le statut des fonctionnaires fournissait à ce sujet des fondements tout à fait légaux qu'il s'agissait d'appliquer de cas en cas. Il a enfin fait remarquer que, depuis le mois de juillet 1988, le Tribunal fédéral avait jugé six cas présentés par le DFF et que, dans les six cas, il avait retenu, tant dans ses considérations que dans son jugement, les arguments avancés par lui.

L'inspection exécutée par la section compétente a laissé une bonne impression aux membres de la Délégation des finances, qui ont pris acte de l'absence de frictions entre le Secrétariat général et le CDF et entre le Secrétariat général et le Service de contrôle administratif du Conseil fédéral. Il faudra encore inclure le nouvel organe parlementaire de contrôle de l'administration dans ce processus de coopération.

462 Caisse fédérale d'assurance: examen des comptes 1989 par le Contrôle fédéral des finances

La Délégation des finances avait déjà inspecté la CFA en 1989 et ce, après que le CDF eut découvert de nombreux retards et de graves carences dans les comptes de 1988. La CFA avait alors été chargée de prendre des mesures d'assainissement et d'informer la Délégation des finances des résultats en été 1990, ce qu'elle fit. Il n'a dès lors plus été nécessaire de prendre des mesures supplémentaires.

La révision, faite par le CDF, des comptes 1989 a révélé qu'il y avait désormais beaucoup moins de retards dans le traitement des dossiers, mais qu'à l'inverse les carences de la comptabilité avaient progressé et que les attestations comptables qui avaient été fournies n'avaient pas permis, cette fois encore, de vérifier la régularité des comptes présentés ni de les approuver. Aussi la Délégation des finances avait-elle exigé que la CFA mette en chantier un plan d'assainissement concret en faisant plus largement appel à des experts externes susceptibles de remédier le plus rapidement possible à cette situation. Les mesures prises par eux avaient permis d'éliminer avant la fin de 1990 plus de la moitié des points de litige relevés par le CDF. Il est vrai que les points restants concernent des domaines dont l'assainissement exigera quelques mois. Le plan d'assainissement prévoit cependant qu'ils seront tous liquidés avant la fin de l'année, malgré les différences qui les caractérisent.

La Délégation des finances s'informerà à nouveau de l'état d'avancement des travaux vers le mois de juin.

463 Arriérés dans les subventions fédérales

Partant d'observations faites par la section «Constructions» de la Commission des finances du Conseil national, la Délégation des finances a chargé l'AFF de donner son avis sur le volume des arriérés dans les paiements des subventions fédérales. On a signalé que les cantons reçoivent les subsides (par exemple ceux affectés aux routes, aux hautes écoles et à la conservation des monuments) avec un certain retard, ce qui les oblige à des préfinancements coûteux.

Selon les observations de l'AFF, le problème réside dans un excès de requêtes en souffrance. L'insuffisance des crédits d'engagement approuvés, par rapport au total des subsides demandés, oblige à différer le traitement des demandes. Ce procédé est fondé, soit sur des réserves expresses concernant l'octroi des crédits contenues dans l'acte législatif correspondant, soit sur des décisions prises par le Parlement lors de l'examen du budget. Au demeurant, la nouvelle loi sur les subventions, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1991, prescrit aux départements d'établir un ordre de priorités pour traiter les demandes de subventions.

47 Département fédéral de l'économie publique

47.1 Inspection de la sucrerie de Frauenfeld

La section compétente de la Délégation des finances a pu constater la qualité de la gestion et de la surveillance de la sucrerie de Frauenfeld effectuées par

l'administration. La Délégation des finances tient cependant à savoir si le système de décompte actuel pourrait être réorganisé de manière à inciter la raffinerie à produire de manière plus économique et à tirer ses profits moins des intérêts perçus sur le capital destiné à financer la transformation des betteraves que de la production proprement dite.

S'agissant des investissements, il faut rappeler qu'ils sont approuvés par la Confédération et remboursés sous forme d'amortissements. En raison du système de financement, on ne peut exclure que des investissements soient faits sans que leur nécessité soit établie. Il faudra donc veiller à l'avenir à éviter que le total annuel des investissements dépasse celui des amortissements. Enfin, la Délégation des finances a exigé une estimation comparative des frais d'élimination du terreau par les deux variantes, à savoir: traitement de ce terreau par une société anonyme ayant une participation de 50 pour cent dans les raffineries, ou déversement du terreau sur les champs avoisinants.

47.2 Aide à l'investissement dans les régions de montagne

Le fort accroissement des demandes d'aide à l'investissement a épuisé les crédits du fonds destiné à financer cette aide et causé des difficultés dans le versement des prêts alloués. A mi-1990, on comptait près de 400 requêtes en souffrance pour un total de 225 millions de francs. L'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail avait proposé d'effectuer une avance équivalant au total des amortissements échéant à fin 1990. Cette proposition a cependant dû être rejetée en raison des dispositions légales pertinentes, notamment celles de la LFC. La Délégation des finances est d'avis que le manque de ressources du fonds ne peut être pallié par une simple mesure transitoire. Il faudra à l'avenir, soit diminuer l'enveloppe des crédits alloués, soit augmenter les ressources du fonds dès 1992, comme le proposent les motions Gadiet et Steinegger.

47.3 Coût d'un compte céréalier (vue d'ensemble)

La Délégation des finances a étudié la faisabilité d'un compte céréalier similaire au compte laitier. Les dépenses et les recettes liées aux céréales dans le compte d'Etat ont été jusqu'ici ventilées entre l'Administration fédérale des blés (AFB), l'Office de l'agriculture (OFAG), et la Direction générale des douanes (DGD). Il faut y ajouter les dépenses de la Société coopérative des céréales et matières fourragères (CCF). Tant l'AFB que la CCF publient un rapport annuel détaillé. La Délégation des finances est parvenu de ce fait à la conclusion qu'un compte global des dépenses et des recettes améliorerait sensiblement la transparence dans le secteur céréalier. Un tel compte devrait inclure, outre les subsides directs, les coûts indirects pour l'économie publique, y compris l'ensemble des charges touchant les consommateurs et les contribuables. Le chef du Département fédéral de l'économie publique (DFEP) a assuré la Délégation des finances qu'il instituerait un tel compte afin d'établir la clarté souhaitée dans le secteur des céréales.

47.4 Subventionnement des exploitations comptables agricoles

La Délégation des finances a examiné le subventionnement des exploitations comptables agricoles, lequel fausse la concurrence entre les divers services comptables, qu'ils soient privés ou publics, ou qu'ils relèvent d'associations. L'enquête du CDF a montré que la pratique de subventionnement suivie jusqu'ici est défendable, si l'on tient compte de tous ses aspects fondamentaux. En effet, lorsqu'une exploitation comptable offre des services de conseil, de formation et d'évaluation statistique, il a droit à des subsides fédéraux. La Délégation des finances estime cependant que certains correctifs s'imposent.

Ainsi, les services comptables cantonaux devraient relever les limites supérieures de prix dans leur facturation à l'adresse des agriculteurs. Le travail des centrales de vulgarisation de Lindau et Lausanne doit être tarifé de manière à couvrir les frais. Dans la mesure où le secrétariat de l'Union suisse des paysans effectue des décomptes fiscaux, la Délégation des finances juge indiqué de prendre en compte non seulement le coût supplémentaire occasionné, mais aussi de renforcer la contribution à la couverture des frais versées par la Confédération à titre de financement des coûts de base. La Délégation des finances a chargé l'OFAG de présenter des propositions précises visant à supprimer les distorsions actuelles de la concurrence.

47.5 Contribution de 2,7 millions de francs pour la mise en valeur de la récolte 1989 d'abricots du Valais

La Délégation des finances a pris connaissance avec quelque étonnement, à l'occasion de l'examen des arrêtés du Conseil fédéral, en fonction des critères de l'équilibre budgétaire, du versement d'une contribution supplémentaire de 2,7 millions de francs pour la valorisation de la récolte 1989 d'abricots du Valais. Le produit global de cette récolte a en effet atteint, malgré la modération des prix, le triple du produit de l'année antérieure, ce qui a permis aux producteurs de réaliser une notable amélioration de leur revenu. L'ordonnance du DFEP sur les prix à la production et les aides financières applicables à la récolte 1989 d'abricots du Valais limite d'ailleurs expressément l'octroi d'une aide financière à la mise en valeur technique et industrielle. Elle ne prévoyait pas de financer la mise en marché des fruits frais. La Délégation des finances appuie les mesures prévues par le département pour éviter la répétition de semblables demandes de crédits additionnels. Dorénavant on renoncera à mettre à disposition des ressources fédérales supplémentaires pour la commercialisation des récoltes surabondantes qui se reproduisent régulièrement tous les deux ans et qui dépassent largement les besoins du marché. L'appui financier de la Confédération se limitera désormais à la valorisation industrielle, à la publicité, et au contrôle de qualité. Le prix de la classe II doit être abaissé pour des motifs d'orientation de la production. Il s'agira de réduire à un minimum raisonnable l'aide fédérale à la mise en valeur industrielle.

47.6 700^e anniversaire de la Confédération

L'Assemblée fédérale a voté le 7 octobre 1988 un crédit-cadre de 65 millions, dont 10 millions à titre de garantie en cas de déficit, pour financer les célébrations du 700^e anniversaire de la Confédération. Le délégué au 700^e a, entre autres charges, celle de se procurer des montants auprès de l'économie et les organisations intéressées. Plusieurs manifestations sont cofinancées par les cantons et les communes. Les fonds provenant de dons et les recettes ne peuvent encore être exactement chiffrés. Une estimation prudente avance un total de 17 millions pour l'ensemble des financements de soutien et des recettes.

Conformément à la solennité de l'événement, la Délégation des finances s'est informée régulièrement de l'état de la gestion financière du projet «Fête du 700^e anniversaire de la Confédération». Des montants pour 77 millions de francs ont été engagés à cet effet. Ils seront couverts par le crédit-cadre de la Confédération ainsi que par les contributions des donateurs. La Délégation des finances a constaté que les responsables gèrent les crédits avec le soin voulu. Le reproche fait par les médias au délégué, d'avoir alloué des crédits fédéraux excédant ceux votés par le Parlement, se sont révélés infondés. La Délégation des finances a publié un communiqué à ce sujet à fin juin 1990. Elle a cependant observé que dans certains cantons où sont organisées des manifestations particulièrement importantes, des problèmes financiers peuvent surgir en raison de l'autonomie souhaitée par les organisateurs des célébrations. C'est pourquoi la Délégation des finances a requis le DFEP de faire savoir aux organisateurs qu'ils devraient prendre en charge les dépassements des budgets.

47.7 Examen des mesures de soutien à la production de tabac indigène

La Délégation des finances a chargé la CDF de renforcer la surveillance financière sur l'ensemble du secteur agricole. Celle-ci a donc étudié les mesures de soutien à la culture indigène du tabac. Il en ressort que le tabac est le produit agricole le moins concurrentiel. Les dépenses consenties en sa faveur par notre économie sont même supérieures aux gains réalisés. La Délégation des finances a par conséquent décidé de poursuivre ses travaux sur la base du rapport du CDF.

La Délégation des finances constate ce qui suit:

- La culture du tabac n'a plus qu'une importance limitée pour notre politique agricole. Les recettes tirées de ce type de production ne représentent que 0,2 pour cent du rendement brut de l'agriculture; la proportion est la même par rapport aux terres cultivées.
- Les charges par hectare qu'entraîne la culture du tabac indigène dépassent nettement la marge brute. C'est ainsi qu'en 1988, les paiements par hectare se montaient à 26 860 francs, tandis que le producteur recevait 23 320 francs net par hectare, en guise de dédommagement pour le travail manuel et les capitaux engagés dans les machines et les bâtiments.
- Même en tenant compte du fait que de nos jours, toutes les branches de la production agricole souffrent d'une saturation, il convient de privilégier toute

réduction des désavantages comparatifs subis en matière de coûts, en ayant pour objectif d'optimiser les mesures d'orientation économique de la production.

- Il est apparu que l'actuel régime de financement de la culture du tabac indigène est fort problématique pour plusieurs raisons. Par exemple, le fonds de financement du tabac indigène institué en 1982 n'est soumis à aucune surveillance des pouvoirs publics. Etant donné qu'il n'existait de base légale ni pour la perception de taxes, ni pour la création d'un fonds, il a fallu recourir à un système de conclusion volontaire de contrats.

Il ressort d'un entretien mené avec l'OFAG et avec la DGD que tous deux ont des doutes sur le bien-fondé du système de soutien en vigueur, mais qu'ils souhaitent le maintenir dans le contexte actuel.

La Délégation des finances recommande au DFEF d'examiner quelles seraient les solutions de rechange remplaçant avantageusement la culture du tabac.

47.8 Minisubventions destinées à l'agriculture

Nous avons traité de manière exhaustive de l'examen de certaines minisubventions dans le rapport de l'année dernière de la Délégation des finances (chap. VI, ch. 1). A la suite d'une inspection de la section compétente de cette même délégation, des mesures ont été prises afin de rendre plus efficace et économique l'utilisation des fonds engagés par la Confédération. En avril 1990, le Conseil fédéral a approuvé la plupart des modifications proposées par la Délégation des finances. Il a toutefois maintenu les subventions destinées à réduire le prix des plants de pommes de terre indigènes ainsi que les primes à la qualité pour les semences de céréales fourragères et les semences de céréales panifiables.

Après s'être penchée sur les différents arguments avancés, la Délégation des finances a décidé de ne rien changer à ses propositions car les minisubventions en cause ne permettent ni d'atteindre à coup sûr le but visé, ni d'utiliser au mieux les crédits. Elle est d'avis, en effet, que l'objectif prévu dans le cas des trois minisubventions précitées pourra être atteint de manière plus économique en fixant des prix aux producteurs.

Le Conseil fédéral a adhéré à ce point de vue dans sa lettre du 24 octobre 1990. Il s'est dit prêt à supprimer les subventions destinées à réduire le prix des plants de pommes de terre indigènes ainsi que les primes à la qualité pour les semences de céréales fourragères et pour les semences de céréales panifiables. Il n'a toutefois pas précisé le moment auquel il procéderait à une modification des bases légales ni la procédure qu'il choisirait pour ce faire. Il s'est borné à indiquer que la suppression et la liquidation des trois minisubventions se feraient dans le cadre des prochaines modifications des lois en cause. La Délégation des finances entend suivre de près les mesures qui seront prises concrètement dans ce but.

47.9 Fonds destiné à financer la mise en valeur des excédents de viande (fonds de réserve de la viande)

A cause de la surproduction due à des motifs structurels qui entraîne des frais considérables de mise en valeur, et en raison de taxes minimales à l'importation, la Confédération a dû octroyer à plusieurs reprises des crédits supplémentaires en faveur du Fonds de réserve de la viande, sous forme de prêts sans intérêt. Sa dernière intervention remonte au printemps 1990: elle a accordé un prêt de 7 millions de francs à titre gratuit pour la période allant jusqu'en 1995, et prolongé jusqu'en 1993 le remboursement d'un prêt datant de 1985 (le solde de la dette se montait à 7 mio. de fr.).

L'octroi d'un prêt sans intérêt est, de fait, en contradiction avec une présentation transparente des frais d'équipement effectifs de la Confédération. La Délégation des finances a donc demandé à l'AFF de se prononcer sur la pratique adoptée en matière de prêts, en particulier dans le secteur agricole. Des prêts à titre gratuit peuvent être accordés ponctuellement par un arrêté du Conseil fédéral en faveur du Fonds de réserve de la viande. La Délégation des finances partage le point de vue critique de l'AFF sur les prêts portant intérêt et elle approuve une politique restrictive dans l'octroi de ce type de crédit. Le problème des excédents de viande doit désormais être résolu «à la source»; en d'autres termes, le revenu des producteurs doit être assuré en priorité par des paiements directs.

47.10 Garantie contre les risques à l'exportation

Grâce aux mesures décidées par les Chambres fédérales en décembre 1990 afin d'améliorer la situation financière de la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE), le compte de cette institution voit disparaître une charge représentant 50 millions de francs par année, puisque les intérêts courants payés sur l'avance fournie par la Confédération ont été supprimés. Le nouveau système de primes et l'abandon des risques ne découlant pas directement des attributions spécifiques à la GRE devraient permettre d'assainir à long terme la situation financière de la GRE.

La Délégation des finances s'est penchée sur la GRE, pour l'exercice en cause, à la suite d'une remarque de la CDF dans le rapport de révision sur le compte de 1989. Elle trouve défendable la pratique consistant à commissionner des tiers en cas de recouvrement incertain des créances. Afin d'assurer l'égalité de traitement et d'éviter des violations du droit, elle tient cependant à ce que les mesures prises afin de réduire les pertes le soient sur la base de principes uniformes. La politique suivie à cet égard doit permettre à la GRE d'obtenir des recettes suffisantes, de ne pas faire subir de désavantage disproportionné aux autres partenaires et de prévenir des violations du droit dans le pays débiteur. Il s'agit enfin de tenir compte des accords passés par le Club de Paris, pour que la vente de créances ne les enfreigne pas.

47.11 Situation dans le secteur des stocks obligatoires

L'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays informe régulièrement la Délégation des finances de la prise en charge, prévue par la loi, du renouvellement des stocks obligatoires grâce à la garantie accordée par la Confédération sur les prêts bancaires. La Confédération devient en contrepartie propriétaire des marchandises stockées. L'année dernière, elle a enregistré des pertes se montant à 76 000 francs en raison de la liquidation de stocks de marchandises.

Le système actuel de financement des stocks obligatoires échoit à la fin de 1991; à partir de cette date, la Banque nationale renonce à participer à ce financement. Il ressort du rapport de gestion du Conseil fédéral pour 1990 que la Confédération devra vraisemblablement cofinancer les stocks obligatoires, soit par l'octroi de crédits, soit par une réduction directe du taux d'intérêt. La Délégation des finances s'informerera du nouveau régime de financement.

47.12 BUTYRA: octroi d'un supplément de marge aux grossistes

Le 1^{er} novembre 1989, le Conseil fédéral a modifié le système de supplément de marge à la suite de l'intervention de la Délégation des finances, de sorte que le supplément a été réduit de 350 000 francs environ et a été ramené à 490 000 francs au cours de l'exercice 1989/1990. Le supplément de marge a été introduit en 1960 afin d'éviter une restructuration soudaine du commerce du beurre en gros, qui aurait pu survenir à partir du moment où les gros distributeurs ont été autorisés à se procurer le beurre directement auprès de la Centrale suisse du ravitaillement en beurre (BUTYRA).

Après s'être penchée sur les suppléments de marge octroyés aux grossistes, la Délégation des finances constate que parmi les bénéficiaires de cette subvention, on trouve aussi des entreprises dans lesquelles les organisations de producteurs de lait ou de grandes sociétés commerciales ont des parts. La restructuration du commerce du beurre a tellement progressé que le maintien des suppléments de marge peut être considéré comme un anachronisme de notre politique économique. La mesure prise n'a pas atteint le but visé au départ et elle ne convient pas à une politique de concurrence. La Délégation des finances a donc une nouvelle fois recommandé au DFEP de renoncer au supplément de marge versé sur les ventes des grossistes en beurre.

48 Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie

481 Chemin de fer des Centovalli: analyse des coûts supplémentaires

Au moment où, en enterrant partiellement le tracé du chemin de fer des Centovalli, c'est-à-dire au début de l'année 1989, on s'était rendu compte qu'on était en train de dépasser sensiblement les coûts estimés, le chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) et le chef du

DDF avaient saisi le CFD, qui avait alors demandé aux offices fédéraux concernés de procéder à une nouvelle analyse des coûts et d'assurer leur surveillance. En outre, le DFTCE avait donné mandat à un fiduciaire d'analyser l'organisation et le déroulement du projet, d'en détecter points faibles, erreurs et vices et de lui proposer des améliorations précises qui pourraient servir pour les projets à venir. La Délégation des finances a été régulièrement informée par le CDF de l'état d'avancement des travaux. Elle a pris connaissance des résultats de l'analyse des surcoûts et du montant total et révisé des travaux. En outre, elle a été informée par le chef du DFTCE des mesures qu'il a prises, suite au rapport de la fiduciaire. Elle approuve le fait que le DFTCE a repris à son compte les améliorations proposées par la fiduciaire et le fait qu'il ait décidé de soumettre à l'avenir, pour des cas semblables, les compétences, l'examen du projet et sa surveillance à une réglementation plus stricte. Elle continue à se tenir au courant des progrès résultant de la mise en œuvre de ces mesures.

482 Fonds de désaffectation des installations nucléaires

La Délégation des finances a voulu savoir si les fonds prévus à cet effet (168,3 mio. de fr. à la fin de 1989) étaient suffisants. Le CDF lui a répondu en résumé que les calculs avaient été faits par des spécialistes disposant des connaissances techniques nécessaires, que les résultats étaient revus et adaptés à intervalles réguliers, mais qu'il était difficile d'estimer ce qu'il en coûterait réellement en moyenne, vu que la désaffectation des plus vieilles installations n'aura lieu que dans une vingtaine d'années.

5 Entreprise des PTT

51 Inspection de la Direction générale des PTT

L'inspection exécutée par la section compétente de la Délégation des finances a porté sur des questions de budgétisation du personnel (tâches et compétences de la direction du personnel et des départements d'exploitation, manière d'établir le budget du personnel de l'année 1991), sur les principes régissant la politique du personnel (notamment sa planification, sa réalisation et son extension), mais aussi sur les projets de recrutement. En outre, la Délégation des finances a discuté avec les représentants des PTT des problèmes actuels du personnel, notamment de la création d'un statut des fonctionnaires des entreprises de la Confédération.

6 Conclusions

Le présent rapport annuel que la Délégation des finances soumet à la Commission des finances comprend les principaux points d'une surveillance financière concomitante. Le contrôle constant et détaillé de l'ensemble des finances de la Confédération est un élément déterminant de l'équilibre à atteindre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

En ce qui concerne l'évolution future des finances fédérales, nous estimons peu souhaitable une forte croissance des dépenses. Les débats en vue de l'adoption du budget de 1991 ont mis en évidence le fait que dans les dépenses prévues, tant le Conseil fédéral que le Parlement ont dépassé le taux de croissance du produit intérieur brut. Alors que le Conseil fédéral avait proposé, dans le budget de 1991, une augmentation des dépenses supérieure de 6,6 pour cent à l'année précédente, le Parlement a porté ce chiffre à 9,1 pour cent. Le Conseil national, puis le Conseil des Etats, qui avaient obligé le Conseil fédéral, par une motion, à limiter, dans ses propositions budgétaires pour 1991, la croissance des dépenses à celle du produit intérieur brut, ont vite renoncé à leurs résolutions pour approuver des dépenses supplémentaires élevées dans les domaines de l'aide aux investissements dans les régions de montagne, de l'agriculture, des routes et du logement.

La Délégation des finances remercie le Conseil fédéral et l'administration du soin avec lequel ils gèrent le budget; elle fait part de sa gratitude à la CDF, et aux inspecteurs qui lui sont subordonnés, pour leur collaboration dans de nombreuses affaires. Nous constatons, grâce à la vue d'ensemble dont nous disposons sur l'activité de la CDF que cet organe remplit correctement sa mission. En pratique, la fonction double exercée par la CDF comme organe de contrôle tant du Conseil fédéral que du Parlement ne pose pas de problème de compétences.

34442

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 1990/91 du 26 avril 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.05.1991
Date	
Data	
Seite	604-636
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 573

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.