

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 1992/93

du 6 avril 1993

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

La Délégation des finances est chargée de procéder à l'examen et au contrôle réguliers de l'ensemble de la gestion des finances fédérales (art. 50, 1^{er} al., de la loi sur les rapports entre les conseils; RS 171.11). 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 vous donne un aperçu des principales affaires traitées durant la période allant de mai 1992 à mars 1993.

6 avril 1993

Au nom de la Délégation des finances
des Chambres fédérales:

Le président, A. Züger,
conseiller national

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

Rapport

1 Mandat et organisation

11 90^e anniversaire de la Délégation des finances

Il y a 90 ans, le 17 avril 1903, la Délégation des finances a tenu sa première séance constitutive.

A l'époque, la population de la Suisse atteignait environ 3,4 millions d'habitants. Le Conseil national comptait 167 parlementaires, soit 99 radicaux, 34 conservateurs catholiques, 19 libéraux, 10 socialistes et 5 non inscrits. Parmi les 44 députés qui siégeaient alors au Conseil des Etats, 24 étaient radicaux, 16 conservateurs catholiques, 2 libéraux et 2 socialistes. Le Conseil fédéral était composé de 6 radicaux et 1 conservateur catholique.

L'administration fédérale disposait déjà de quelque 4750 fonctionnaires et le budget fédéral avoisinait 110 millions de francs, y compris les recettes et les dépenses des postes et des chemins de fer. Il était équilibré.

Mais l'histoire de la surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération a commencé bien plus tôt, en même temps que la naissance de l'Etat fédéral.

En effet, en 1848, la première loi sur les rapports entre les conseils a modestement institué des commissions non permanentes pour examiner le budget et les comptes de la Confédération. Bien qu'à l'époque il fût encore aisé d'avoir une vue d'ensemble des finances, le contrôle parlementaire exercé sous cette forme parut insuffisant. Cela explique que par deux fois, en 1876 et 1895, des interventions parlementaires aient amené les Chambres fédérales à discuter de l'institution d'une cour des comptes. Elles ont toutefois décidé de maintenir le statu quo de la loi de 1849. En revanche, dès 1877, le gouvernement a institué le Bureau fédéral des contrôles, dépendant du Département des finances. C'est de ce bureau qu'est issu le Contrôle fédéral des finances.

Dans son message du 30 mars 1899, le Conseil fédéral a proposé une révision de la loi sur les rapports entre les conseils. L'examen de ce message a été l'occasion, au Conseil national, d'un débat nourri sur la création d'une cour des comptes. Les adeptes de cette solution reprochaient aux commissions du budget et des comptes leur manque de continuité. Le Conseil fédéral s'est opposé une nouvelle fois à l'institution de cette cour des comptes, organe juridictionnel, qui aurait nécessité une modification constitutionnelle en vue de dessaisir le Parlement de sa compétence de surveillance permanente des finances fédérales. Il a fait valoir qu'il était possible de contrôler sérieusement la gestion financière sans recourir à une cour des comptes et a proposé une solution originale, à savoir: la création d'une commission permanente de chaque conseil et d'une délégation des finances composée de six membres, issus de ces commissions. Les trois organes devaient se répartir la tâche de la haute surveillance des finances de la Confédération. Ils étaient en outre dotés d'un secrétariat permanent pour vaquer à leurs affaires.

C'est ainsi que le 9 octobre 1902, la nouvelle loi sur les rapports entre les conseils a mis en place le système de la haute surveillance financière que nous connaissons actuellement au Parlement fédéral. L'année suivante, la Délégation des finances

puis les commissions des finances se sont dotées chacune d'un règlement, cependant que le nouveau Contrôle fédéral des finances (CDF) recevait son premier règlement prévoyant la mise à disposition du personnel du secrétariat permanent des trois organes parlementaires.

En 1924, à la suite d'un postulat, le Conseil fédéral a fait un rapport aux Chambres fédérales; il repoussait une nouvelle fois l'idée de créer une cour des comptes pour remplacer la Délégation des finances. Se fondant sur les expériences étrangères en la matière, le gouvernement a souligné que cela n'était politiquement ni souhaitable ni utile et que les Chambres fédérales ne devaient pas se dessaisir de leurs compétences constitutionnelles de haute surveillance au profit d'un organe juridictionnel dont le contrôle ne pouvait intervenir que «post factum». Enfin, il a insisté sur l'efficacité de la Délégation des finances, dont les interventions en cours d'année permettaient de corriger les développements hétérodoxes en matière financière, ainsi que sur le rôle préventif qu'elle exerçait. En revanche, le Conseil fédéral a proposé simultanément un renforcement du CDF.

Les Chambres fédérales ont suivi le Conseil fédéral. Cette unité de vues a conduit à créer un nouveau règlement renforçant les prérogatives du CDF et le rapprochement de la Délégation des finances, avec laquelle il entretiendrait désormais des relations directes, en lui remettant tous ses rapports de révision.

En 1951, alarmée par le développement, à ses yeux anarchique, des promotions dans les classes supérieures de fonctionnaires, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de lui accorder un droit de regard sur certaines catégories de nominations et promotions. C'est ainsi qu'est né le fameux «Arrangement 1951» entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances, portant sur des cas de traitement des fonctionnaires supérieurs.

En 1963, pour la première fois, les règlements des commissions et de la Délégation des finances ont été refondus en un seul document. Enfin, en 1985, les commissions et la Délégation des finances se sont dotées d'un nouveau règlement commun, modernisé (RS 171.126), que les Chambres fédérales ont approuvé. C'est le règlement qui les régit aujourd'hui encore.

Le survol des activités déployées par la Délégation des finances au cours de ses 90 années passées permet de constater qu'elle s'est toujours attachée à exiger une application rigoureuse des prescriptions de la gestion financière et de la tenue des comptes et qu'elle a lutté avec constance contre toutes les formes possibles de dilapidation des deniers publics, en s'efforçant de suivre les problèmes dès qu'ils se présentaient pour en infléchir le cours aussi rapidement que possible, dans l'intérêt des finances de la Confédération.

12 Tâches et compétences

Les tâches et les compétences de la Délégation des finances sont fixées à l'article 50 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11) ainsi que dans le règlement des commissions des finances et de la délégation des finances des Chambres fédérales. Les plus importantes sont les suivantes:

– la Délégation des finances examine et contrôle d'une manière détaillée l'en-

l'ensemble de la gestion financière de la Confédération, y compris celle des PTT, des CFF et de la Régie fédérale des alcools;

- 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 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 ou d'engagement urgents;
- elle peut aussi délibérer sur des projets du Conseil fédéral destinés aux Chambres et faire connaître son point de vue ou ses propositions aux commissions des finances ou 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.

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 qui formeront ensemble la Délégation des finances, qui se constitue elle-même (art. 49 LREC). Elle est présidée à tour de rôle, pour un an, par un membre de chacune des Chambres. Durant l'année sous revue, elle était composée comme il suit:

jusqu'à la fin de 1992:

Conseil des Etats: Ernst Rüesch, Edouard Delalay, Ulrich Zimmerli
Conseil national: Arthur Züger, Manfred Aregger, Gianfranco Cotti

depuis janvier 1993:

Conseil national: Arthur Züger, Manfred Aregger, Gianfranco Cotti
Conseil des Etats: Edouard Delalay, Ernst Rüesch, Ulrich Zimmerli

Présidence:

1992 Rüesch,
député au Conseil des Etats
1993 Züger,
conseiller national

Vice-présidence:

Züger,
conseiller national
Delalay,
député au Conseil des Etats

En 1992, la Délégation des finances compte les sections suivantes:

<i>Première section</i>	<i>Rapporteurs</i>
- Autorités et tribunaux	M. Züger, conseiller national
- Département des finances	M. Rüesch, député au Conseil des Etats

<i>Deuxième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
- Département de l'intérieur	M. Aregger, conseiller national
- Département des affaires étrangères	
- Département des transports, des communications et de l'énergie	M. Delalay, député au Conseil des Etats
- Entreprises des PTT et des CFF	

<i>Troisième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
- Département de l'économie publique	M. Cotti, conseiller national
- Département de justice et police	M. Zimmerli, député au Conseil des Etats
- Département militaire	

14 Séances et aperçu des affaires traitées

Au cours de l'exercice écourté, allant de mai 1992 à mars 1993, la Délégation des finances a tenu cinq séances ordinaires, de deux jours chacune au moins, comme le prescrit l'article 50, 5^e alinéa, LREC. En plus de ces séances, elle s'est réunie à neuf reprises en séance extraordinaire, durant les sessions, essentiellement pour examiner des affaires urgentes. Les trois sections de la Délégation des finances ont par ailleurs procédé en tout, en 1992, à neuf inspections.

Durant la période sous revue, la Délégation des finances a reçu 783 rapports de révision et d'inspection du CDF et 946 arrêtés du Conseil fédéral se rapportant à la gestion financière. En outre, elle a dû se prononcer en procédure urgente sur 102 demandes de crédits supplémentaires, pour la somme de 1323 millions de francs, et sur dix demandes de crédits d'engagement, pour la somme de 61 millions de francs. Par ailleurs, elle a examiné 13 projets du Conseil fédéral 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 des propositions portant sur la rémunération de 67 fonctionnaires supérieurs.

2 Questions fondamentales et thèmes interdisciplinaires

21 Respect du secret de fonction

Dans son dernier rapport d'activité (ch. 21), la Délégation des finances a relevé son souci constant d'observer les règles de discrétion les plus strictes et d'exiger le

respect du secret de fonction de la part de toutes les personnes appelées à collaborer avec elle.

Or, dans le cadre d'une inspection du service informatique des services du Parlement, la Délégation des finances a dû constater que la confidentialité de ses procès-verbaux et de ses documents avait été trahie à deux reprises par des tiers. Les agissements répréhensibles étaient d'autant plus graves qu'ils mettaient en cause, dans une procédure en cours, des personnes qui n'avaient pas encore pu justifier de leurs actes devant des autorités saisies. Malheureusement, il n'a pas été possible de découvrir la source des indiscretions.

Après entente avec la Commission administrative du Parlement, on a renoncé à déposer une plainte pénale; en revanche, une enquête administrative a été ouverte.

La Délégation des finances se doit d'insister auprès de toutes les personnes qui collaborent avec elle de près ou de loin sur la nécessité de respecter le secret de fonction, afin d'éviter de fâcheuses mises en cause qui peuvent se révéler injustifiées par la suite.

22 Contrôle financier et contrôle administratif: Comparaison avec les pays voisins

Avec la Délégation des finances, la Suisse dispose, par rapport à ses voisins, d'un instrument unique de contrôle financier exercé par le Parlement. Des pays comme la France, l'Allemagne et l'Autriche disposent chacun d'une cour des comptes indépendante de l'administration; le contrôle des dépenses publiques que ces cours effectuent nécessite cependant un effectif important.

En France, la Cour des Comptes comprend quelque 520 fonctionnaires. Elle a la compétence de contrôler les comptes de l'Etat central, des organismes et des entreprises de droit public, ainsi que des assurances sociales. Dotée de fonctions juridictionnelles, elle peut rendre responsable tout fonctionnaire de la recette. Elle contrôle également la gestion financière des ministres, des préfets et autres hauts fonctionnaires, ainsi que celle des maires; elle ne peut alors pas rendre de jugement, mais seulement consigner ses commentaires dans des rapports. Depuis 1982, les Chambres régionales des comptes contrôlent l'activité des collectivités locales. La Cour des Comptes rédige chaque année un rapport, qui est toujours très remarqué.

En Allemagne, la Cour fédérale des Comptes (Bundesrechnungshof) se compose de 540 fonctionnaires. C'est un organe indépendant chargé du contrôle des finances. Elle contrôle la gestion financière de l'Etat fédéral et de ses entreprises, ainsi que celle des assurances sociales et des entreprises mixtes. Chaque année, elle rédige un rapport sur le résultat de ses travaux. Elle émet des recommandations sur la manière de gérer sagement les finances. Elle se prononce également sur les questions relatives à la gestion économique des services administratifs et des régies. Elle ne dispose d'aucun pouvoir exécutif, mais doit, par l'intermédiaire de la commission du budget et de sa sous-commission, intimor l'ordre à la commission de contrôle des comptes de prendre les mesures qui s'imposent.

En Autriche, la Cour des Comptes (Rechnungshof) contrôle les dépenses de l'Etat fédéral, des Länder et des communes de plus de 20 000 habitants. Sont également soumises à son contrôle les collectivités locales, les entreprises de l'Etat et les entreprises mixtes. Cette Cour des Comptes est également chargée de rédiger le rapport de clôture des comptes de l'Etat fédéral. Comprenant 330 fonctionnaires, elle dépend directement de la Chambre basse (Nationalrat). Pour les affaires fédérales, elle est un organe de cette Chambre basse, alors que pour les affaires ayant trait aux Länder et aux communes, elle est un organe du Parlement régional ou local. Elle n'effectue que des contrôles a posteriori, le plus souvent des contrôles de prestations. Les révisions formelles sont pour la plupart effectuées par des services chargés des révisions préliminaires. Les rapports de la Cour des Comptes sont examinés une première fois par la commission de la Cour des Comptes de la Chambre basse; les recommandations qu'ils contiennent sont appliquées dans la mesure du possible.

Si l'on compare la Suisse à ses voisins, l'on constate qu'elle dispose de plusieurs organes chargés d'assurer cette surveillance. En outre, le CDF, qui compte 79 postes permanents, est un instrument aux mains à la fois de l'Assemblée fédérale – qui peut ainsi exercer les compétences financières que lui reconnaît la Constitution ainsi que la haute surveillance de l'administration fédérale – et du Conseil fédéral, qui peut, par son intermédiaire, surveiller l'administration. L'examen des systèmes de surveillance financière en usage dans les pays voisins démontre qu'il n'est pas nécessaire de changer celui de la Suisse; en revanche, c'est d'une plus ample coordination entre les organes de la haute surveillance financière parlementaire et ceux qui sont internes à l'administration, que l'on a besoin.

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

La création du nouveau service chargé du contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF) et la mise en place de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) ont répondu au besoin de contrôler davantage l'administration. Dans ses trois derniers rapports d'activité, la Délégation des finances a fourni des informations sur les relations qu'elle entretient avec ces nouveaux services de contrôle administratif. Depuis 1990, la coordination n'a cessé de s'améliorer. Le CCF présente chaque année à la Délégation des finances le programme de ses activités. Quant à l'OPCA, elle lui communique les siennes avec le programme annuel de la Commission de gestion.

La Délégation des finances doit cependant constater que, malgré la volonté de collaboration et de coordination affichée par toutes les parties en présence, les risques de chevauchement existent. Elle a remarqué ainsi que les services de contrôle administratif ont parfois donné des éclaircissements sur l'aspect financier de tel ou tel problème. Ce phénomène peut les amener à empiéter sur les compétences du CDF.

Notons encore que le CCF, notamment, dispose de crédits supérieurs à 1,55 million de francs, crédits destinés aux mandats de recherche et de développement, alors que le CDF doit se contenter de 51 000 francs pour les mandats qu'il confie à l'étranger.

Avec l'approbation de la Délégation des finances, le CDF va faire parvenir au secrétariat des Commissions de gestion les rapports de révision, qui contiennent des remarques sur la gestion des affaires. On peut tabler sur le fait qu'on peut résoudre, dans bien des cas, certains problèmes de gestion mineurs lors de la révision des comptes annuels. Un transfert global de tous les rapports de révision aux Commissions de gestion pourrait donner lieu à un double emploi, étant donné qu'il est souvent difficile de séparer les questions financières des questions d'organisation lors de l'examen de problèmes complexes.

24 Inspections auprès des représentations diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger

Les représentations diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger sont inspectées selon un rythme de quatre à cinq ans. Pour 1992, le programme établi par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) d'entente avec le Contrôle fédéral des finances (CDF) comprenait 33 postes (ambassades, missions et consulats) répartis sur quatre continents. La délégation des finances est régulièrement appelée à examiner les dossiers relatifs aux révisions effectuées, dossiers qui sont transmis par le CDF.

Ces inspections ont pour but d'examiner l'ensemble de la gestion administrative, financière et consulaire des représentations suisses; elles doivent en outre contribuer à parfaire les connaissances techniques de tous les fonctionnaires non diplomatiques en poste à l'étranger et à maintenir une unité de doctrine au sein du DFAE. Ces inspections ne se limitent pas seulement à la surveillance financière; elles touchent également les domaines suivants:

- l'organisation; l'inspecteur doit se prononcer sur l'effectif du personnel, l'état des locaux de la chancellerie, de la résidence et des appartements de service ou loués par des fonctionnaires mis au bénéfice d'une contribution de logement;
- l'administration, qui comprend la tenue du rôle consulaire, l'enregistrement et le classement des documents, l'équipement (mobilier et machines), la tenue des archives et des inventaires;
- la gestion financière et comptable;
- la gestion consulaire, qui comprend l'établissement d'attestations et de certificats, l'application des tarifs d'émoluments, la délivrance des visas et des passeports, les questions d'état civil, d'assistance, la tenue des contrôles militaires, l'assujettissement à la taxe militaire et l'encaissement de cette dernière.

Le programme comprend également:

- le contrôle de l'application des dispositions régissant l'AVS facultative des ressortissants suisses résidant à l'étranger, assurance qui est administrée avec le concours des représentations;
- ainsi que les questions de sécurité, le service radio et le service du chiffre.

Les rapports d'inspection ainsi que les renseignements oraux donnés au retour de chaque mission constituent une source d'informations pour la Direction administrative et du service extérieur du DFAE ainsi que pour tous les services concernés de l'administration fédérale qui sont ainsi informés sur les lacunes éventuelles relevées dans l'application des lois, ordonnances, règlements et directives dont les représentations suisses à l'étranger sont chargées.

25 Critères concernant les garanties en couverture de déficit

Plusieurs décisions du Conseil fédéral octroyant des garanties en couverture de déficit pour des congrès ou des manifestations sportives à caractère international ont amené la Délégation des finances à se demander si de telles garanties de déficit ne conduisaient pas souvent à des «déficits garantis» en raison d'un manque d'initiative de la part des organisateurs.

Invité à faire part de ses observations, le Conseil fédéral a souligné qu'il entendait rester fidèle aux directives qu'il s'était données par des arrêtés de 1948, 1951 et 1983 concernant le soutien de la Confédération à des congrès ou à des manifestations sportives internationales. Ces arrêtés ont fait l'objet de directives de l'Administration fédérale des finances. C'est ainsi que la garantie de la couverture du déficit est accordée si la Suisse est fortement intéressée à la manifestation requérante, que celle-ci ne pourrait pas avoir lieu sans une aide fédérale, que la commune et le canton d'accueil participent chacun à part égale à ce déficit et si le budget définitivement établi selon le principe du produit brut est joint à la demande de contribution. Le Conseil fédéral a insisté sur le fait que les organisateurs devaient présenter leur budget *avant* la manifestation et *avant* l'approbation d'une garantie de couverture du déficit.

Pour sa part, la Délégation des finances estime qu'il conviendrait d'ajouter aux conditions ci-dessus des critères supplémentaires tels qu'une meilleure exploitation des possibilités de recourir à des sponsors ou de rechercher des recettes propres.

26 Spécialité des dépenses fédérales

Dans le budget de la Confédération, les dépenses et les recettes sont classées par office fédéral, selon les groupes par nature du plan comptable. Si cela s'avère nécessaire, elles peuvent encore être subdivisées davantage. Les crédits figurent chacun sous un article budgétaire comportant un numéro à sept chiffres et sous un titre. En vertu de la loi du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (RS 611.0), article 3, et de son ordonnance, article 4, *la spécialité*, qui constitue un des principes régissant la tenue des comptes, exige que les crédits ouverts ne puissent être affectés qu'aux dépenses pour lesquelles ils ont été votés.

La Délégation des finances a constaté que la présentation améliorée des comptes de la Confédération (VEREDA), mise en œuvre dès le budget 1991, suscitait diverses questions en relation avec le principe de la spécialité, en raison notamment du nombre grandissant des demandes de crédit supplémentaire. En effet, la différence de volume des crédits peut beaucoup varier d'un article budgétaire à

l'autre. C'est ainsi, par exemple, qu'à l'Office fédéral des assurances sociales, un article budgétaire autorisant un crédit de plus de 3,8 milliards de francs – il s'agit des versements à l'AVS – côtoie d'autres positions dont les crédits sont inférieurs à 10 000 francs! Ce genre de différences se retrouve dans la plupart des chapitres budgétaires. La Délégation des finances estime qu'il convient de réexaminer de temps à autre la ventilation des crédits entre les articles, dans un esprit d'équité comptable. Elle n'est certes pas opposée à des regroupements de crédits, si cela permet de simplifier la consultation du budget et d'assouplir la gestion de l'administration. A l'inverse, elle estime que la fragmentation de certains crédits pourrait contribuer à améliorer la transparence comptable et à astreindre l'office intéressé à davantage de rigueur dans la gestion des moyens financiers qui lui sont attribués.

Après avoir rappelé les conséquences qu'entraînent des applications plus ou moins rigoureuses du principe de la spécialité, l'Administration fédérale des finances (AFF) a souligné que le volume des crédits figurant sous chaque position budgétaire et partant, le degré de spécialité de ces crédits, pouvait varier en fonction de la nature du crédit, de ses modalités d'utilisation ou de gestion et de son affectation. A titre d'exemple, le crédit de paiement pour les constructions civiles, qui dépasse les 300 millions de francs dans le budget 1993, s'appuie sur des messages détaillés, adressés au Parlement par le Conseil fédéral. Ainsi, la spécification étant déjà garantie par les décisions du Parlement concernant les crédits d'engagement, il n'est pas nécessaire de ventiler davantage le crédit de paiement précité. L'AFF a souligné ensuite que c'est avant tout dans les articles des dépenses des biens et des services (groupe 31 de la classification par nature) que le degré de spécialité est le plus développé. Cela rend la vue d'ensemble plus difficile. C'est pourquoi l'AFF a examiné s'il ne convenait pas de ventiler différemment les dépenses pour les biens et services.

Elle a déposé récemment une proposition en vue de réduire drastiquement le nombre des articles budgétaires concernant les dépenses pour les biens et services. Il appartient désormais aux commissions des finances de se prononcer sur cette proposition.

27 Information de la Confédération sur l'Espace Economique Européen (EEE)

Au cours de la session d'été 1992, un crédit de 3 475 700 francs demandé par le Conseil fédéral dans le cadre du premier supplément au budget de l'année 1992 du Département des affaires étrangères a donné lieu, avant d'être approuvé par le Parlement, à des débats vifs et nourris au sein des commissions des finances et au sein du Parlement. C'est pourquoi la Délégation des finances, qui avait été appelée à accorder une partie de ce crédit, soit 1,6 million de francs, en procédure urgente, a décidé, à la demande des commissions des finances, de surveiller attentivement l'utilisation de ces moyens financiers. Il s'agissait en particulier de vérifier que l'information sur l'EEE fournie au public par la Confédération garde un caractère objectif.

Le crédit précité faisait partie du budget global de 5 976 200 francs proposé par le Conseil fédéral, selon une décision du 27 janvier 1992. La Délégation des finances a été appelée à approuver le solde de ce budget en automne, dans le cadre du second supplément au budget 1992 pour un montant de 2 500 500 francs figurant au chapitre de la Chancellerie fédérale.

Les responsables de l'administration lui ont fourni tous les renseignements requis, en particulier les détails du budget de la stratégie d'information sur l'intégration européenne, ainsi qu'à diverses reprises, l'état d'utilisation des crédits précités.

Le Conseil fédéral a insisté sur le fait qu'il n'entendait aucunement se lancer dans une campagne de propagande mais simplement permettre aux citoyennes et aux citoyens de se forger une opinion sur la base d'explications objectives en vue de la votation sur l'EEE.

La Délégation des finances a pu constater qu'en fin de compte, l'ensemble du budget spécial de 5 976 200 francs proposé par le Conseil fédéral et approuvé par les Chambres fédérales, n'avait pas été entièrement utilisé et qu'il restait un reliquat de crédit de 455 716 francs à fin décembre 1992.

3 Personnel et crédits

31 Affaires de personnel

311 Rémunérations

En application d'un arrangement passé en 1951 entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances, certaines mesures concernant le personnel n'entrent en vigueur qu'avec l'assentiment de la Délégation des finances. C'est le cas de la revalorisation des postes s'accompagnant d'une augmentation de traitement, de la création de postes dans les catégories de traitement 30, 31 et hors classe, y compris des postes transformés en postes de sous-directeur ou de directeur suppléant. Cette convention concerne également l'octroi de suppléments de traitement et d'indemnités périodiques à des agents de la 26^e classe ou des classes supérieures.

Durant l'exercice la Délégation des finances a approuvé 66 demandes. Dans plusieurs cas, elle a différé sa décision et exigé des documents supplémentaires. Dans quatre cas, elle a dû s'entretenir avec des représentants de l'administration avant de pouvoir trancher. Dans un cas, ses membres ont communiqué leur décision par lettre. La Délégation des finances a en outre rejeté une demande de promotion et en a renvoyé une au Conseil fédéral pour réexamen.

Lors d'une discussion, il a été question des normes concernant la rétroactivité en matière de promotion et d'augmentation de la rémunération. En règle générale, les demandes de promotion doivent être présentées à temps à la Délégation des finances, afin qu'elles puissent avoir lieu à la date prévue, si elles sont acceptées. Les demandes de promotion avec effet rétroactif ne peuvent être traitées que s'il s'agit de demandes justifiées qui ont dû être mises en suspens à la suite d'une réorganisation, que s'il s'agit de modifications qui ont eu lieu par suite de la révision du système de classification des fonctions, que s'il s'agit enfin de retards de l'administration sans qu'il y ait eu faute de l'intéressé, ou encore en cas de réexamen, d'expertise ou de recours.

✚ Dans un cas où un poste était à repourvoir, la Délégation des finances s'est penchée sur la question de l'équilibre du système de classification des fonctions. Elle a considéré que le déclassement du poste en question, accompagné du versement d'une indemnité, était un moyen approprié de tenir compte des données du moment et des exigences futures.

Une demande de revalorisation d'une fonction, revalorisation liée à une promotion, a dû être rejetée, eu égard à des décisions prises antérieurement. Aux yeux de la Délégation des finances, les arguments plaidant en faveur d'une classification plus élevée du poste n'étaient pas suffisants pour justifier sa revalorisation.

312 Ordonnance sur l'assouplissement des rapports de service

Depuis son rapport de l'année dernière (cf. rapport de la Délégation des finances 1991/92, ch. 313), la Délégation des finances s'est occupée de trois cas de mutation supplémentaires, en rapport avec l'ordonnance du Conseil fédéral, du 30 janvier 1991, sur les rapports de service des secrétaires généraux et chefs des services d'information des départements (RS 172.221.104.1). Dans le premier cas, il s'agissait d'assujettir à l'ordonnance précitée une personne au service de la Confédération depuis de nombreuses années; dans le deuxième cas, il s'agissait d'engager une nouvelle personne, alors que dans le troisième, la Délégation des finances a été confrontée pour la première fois au cas d'une personne dont les rapports de service ont pris fin en application de l'ordonnance précitée.

Comme nous l'avons vu précédemment, la Délégation des finances suit attentivement l'évolution de la pratique en matière d'assouplissement des rapports de service. Etant donné que la modification de ces rapports peut soulever des questions d'indemnisation en cas de résiliation, elle souhaite vivement que tous les cas lui soient soumis, même ceux qui, à ce moment-là, ne sont pas encore très importants en matière de rémunération et qui ne nécessitent donc pas d'augmentation de traitement immédiate.

L'article 4, 1^{er} alinéa, lettre b, de l'ordonnance précitée prévoit, en cas de résiliation des rapports de service, le versement d'une indemnité unique en capital, pouvant atteindre trois ans de salaire, à laquelle viennent s'ajouter les prestations prévues à l'article 32 des statuts de la CFA. La Délégation des finances souligne une nouvelle fois qu'une telle indemnité, dont le montant est inhabituellement élevé, ne devrait être versée que dans des cas extrêmement rares. La première résiliation de rapports de service assouplis a eu lieu au cours de la période sous revue. Compte tenu des exigences restrictives fixées par la Délégation des finances, le Conseil fédéral a renoncé à verser une indemnité de départ. Le nouveau titulaire du poste en question a lui aussi été engagé conformément aux dispositions de l'ordonnance sur l'assouplissement des rapports de service.

313 Consultation des pièces du Conseil fédéral concernant le personnel

L'article 50, 6^e alinéa, LREC s'énonce comme il suit:

⁶ Dans la mesure où la Délégation des finances le juge nécessaire pour accomplir sa tâche, elle a le droit absolu de prendre connaissance en tout temps des pièces en rapport avec la gestion financière et d'exiger les renseignements utiles de tous les services.

Pour pouvoir déterminer la classe et le traitement des personnes qui vont être nommées et évaluer la situation sur le marché de l'emploi, la Délégation des finances estime qu'il est indispensable d'obtenir à chaque fois une liste des candidats au poste de fonctionnaire supérieur dont il est question. Dans plusieurs lettres, le Conseil fédéral s'est toujours opposé à une telle procédure, se fondant pour cela sur des arguments relatifs à la protection des données et sur sa compétence en matière d'organisation de l'administration. Il s'est toutefois montré disposé à fournir, sur demande à la Délégation des finances, des informations lorsque, sur le plan financier, il ne dispose plus d'aucune marge de manœuvre pour procéder au classement d'une fonction, qu'il a épuisé toutes les possibilités de verser des indemnités, ou qu'il est confronté aux deux problèmes à la fois. Si la Délégation des finances a négocié un droit de consulter les pièces correspondantes, c'est qu'elle voulait s'assurer de pouvoir remplir totalement ses fonctions.

314 Allocations versées par la Confédération

Compte tenu du fait que les finances de la Confédération ne cessent de se détériorer, la Délégation des finances a mené plusieurs entretiens consacrés aux allocations versées par la Confédération. Elle a constaté qu'en 1992, les allocations versées représentaient quelque 5 pour cent de la masse salariale de l'administration générale de la Confédération, et que la plus grande partie de la somme constituée par ces 5 pour cent avait été consacrée au versement des allocations légalement garanties que sont notamment les allocations familiales, les allocations pour enfants et les indemnités de résidence.

En plus des questions d'économies, la Délégation des finances s'est occupée avant tout des questions d'égalité entre les types d'allocations et entre les bénéficiaires. Afin de déterminer de manière plus détaillée le volume global et la structure de ces allocations, elle a décidé d'inclure les PTT et les CFF dans le relevé statistique qui est effectué actuellement. Elle suivra attentivement cette affaire au cours du prochain exercice.

315 Mesures d'aide au logement prises par la Caisse fédérale d'assurance en faveur du personnel de la Confédération

La Délégation des finances a requis des informations détaillées sur la forme et l'étendue de l'aide au logement que la Confédération accorde à son personnel. Il en ressort que ni la Caisse fédérale d'assurance (CFA) ni la Caisse de pension et de secours des CFF (CPS) n'acquièrent ou ne louent des logements destinés au

personnel qui leur est affilié. Elles ne financent que les coopératives d'habitations et l'achat de logements individuels. Les taux d'intérêt des prêts qu'elles accordent à ces coopératives sont de 0,75 pour cent à 1 pour cent inférieurs à ceux des hypothèques de premier rang de la Banque cantonale bernoise. Dans les zones à forte concentration urbaine où la crise du logement est particulièrement aiguë, la Confédération achète en outre des terrains en zone à bâtir, qu'elle loue à son personnel pendant 90 ans, selon le régime du droit de superficie.

32 Aperçu des crédits urgents consentis

321 Traitement des crédits supplémentaires

Les articles 18, 1^{er} alinéa, et 31, 3^e alinéa, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0) obligent le Conseil fédéral à requérir l'assentiment préalable de la Délégation des finances avant que les Chambres n'ouvrent de crédits supplémentaires ou additionnels urgents. Compte tenu du fâcheux état des finances fédérales et des sombres prévisions, la Délégation des finances a décidé l'année dernière (cf. rapport de la Délégation des finances 1991/92, ch. 321) d'adopter une pratique encore plus restrictive en matière d'octroi d'avances et de soumettre à la procédure ordinaire du supplément budgétaire les demandes de crédit dont la nécessité et l'urgence ne sont pas motivées par des arguments solides, donc de les soumettre à la commission des finances et au Parlement. Néanmoins, plus de cent demandes d'octroi anticipé ont été adressées à la Délégation des finances au cours de la période sous revue.

322 Crédits d'engagement

La Délégation des finances a été appelée à se prononcer sur dix demandes de crédits d'engagement d'un montant global de quelque 61 millions de francs. Elle a rejeté une demande d'un montant de 2,2 millions de francs. Dans plusieurs cas, elle a réclamé des informations supplémentaires sur la nécessité et l'urgence des demandes présentées. Dans un cas d'extrême urgence, les membres de la Délégation des finances ont communiqué leur décision par voie de correspondance.

323 Crédits supplémentaires urgents

Sur 102 demandes de crédits de paiement d'un montant global de quelque 1323 millions de francs, au sujet desquelles elle avait été appelée à se prononcer, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral, dans 18 cas, d'utiliser la procédure ordinaire du supplément budgétaire, les crédits requis ne lui paraissant pas urgents. Dans six cas, l'administration a déposé une demande de réexamen. Dans cinq cas, la Délégation des finances a exigé un rapport écrit sur la nécessité et l'urgence des demandes de crédit, alors que dans cinq cas, elle s'est entretenue avec les chefs de Département respectifs. Dans trois autres cas, qui portaient sur 3 millions de francs, les membres de la Délégation ont, vu l'extrême urgence, dû communiquer leur décision par voie de correspondance.

L'avance approuvée le 17 mars 1993 sur un prêt accordé au fonds de compensation de l'assurance-chômage a atteint le montant record de 600 millions de francs. La Délégation des finances a fait part de son inquiétude au Conseil fédéral à propos de l'épuisement rapide de ce fonds de compensation et des sombres perspectives quant à l'évolution de la situation et au remboursement des prêts. Compte tenu de l'importance financière et sociale du problème, elle a décidé de sortir de sa réserve habituelle en matière d'information en publiant un communiqué de presse pour informer le public de la situation. Compte tenu de l'augmentation du nombre des chômeurs, le montant des prêts qui seront nécessaires en 1993 est estimé à 3,6 milliards de francs. Le déficit du fonds de compensation de l'assurance-chômage doit être comblé pour moitié par des prêts de la Confédération et pour moitié par des prêts des cantons. En votant le budget 1993 en décembre 1992, les Chambres ont déjà accordé un prêt de 500 millions de francs. La Confédération doit encore débloquer 1,3 milliard de francs dans le premier supplément au budget 1993. Afin que le fonds de compensation puisse faire face à ses obligations jusqu'au milieu de l'année, la Délégation des finances lui a octroyé une avance de 600 millions de francs.

4 Principaux contrôles effectués dans les Départements

42 Département fédéral des affaires étrangères

421 Extension du réseau des représentations diplomatiques et consulaires

A la suite des bouleversements politiques survenus en Europe centrale et en Europe de l'Est, la Suisse a été confrontée à la question de l'extension de son réseau de représentations diplomatiques et consulaires. Aussi, le Conseil fédéral a-t-il demandé l'octroi de plusieurs crédits dans les deux suppléments au budget 1992. Sans contester la nécessité d'ouvrir une représentation dans les nouveaux Etats, la Délégation des finances a toutefois signalé que, en raison de la mauvaise santé des finances fédérales, il convenait de passer par la procédure budgétaire ordinaire et donc de présenter un message spécial aux Chambres fédérales pour obtenir les crédits demandés.

Prenant le cas concret de l'achat, prévu de longue date, de locaux destinés à abriter un consulat général, la Délégation des finances s'est fait expliquer les problèmes inhérents à l'acquisition de locaux destinés à accueillir nos représentations à l'étranger. Dans l'optique d'un renforcement des contrôles financiers, elle se préoccupera davantage, à l'avenir, des questions financières en relation avec la politique extérieure. Elle a d'ailleurs déjà pris des mesures en la matière.

422 Crédits-cadres en faveur des pays d'Europe de l'Est

La Direction politique – et plus particulièrement le Bureau de coopération avec l'Europe de l'Est – ainsi que l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) sont responsables de la gestion des deux crédits-cadres «Europe de l'Est». Aussi bien lors de la révision qui a eu lieu en été 1992 que lors de l'examen concomitant, le CDF a constaté plusieurs lacunes ou faiblesses dans le fonctionne-

ment de ce Bureau, notamment l'absence de directives ou d'instructions internes régissant des procédures administratives comme la budgétisation, la surveillance systématique des projets et l'établissement de rapports finaux. Il a constaté en outre que le système comptable de surveillance des finances ne répondait pas aux critères. Les responsables de ce service ont mis sur pied un train de mesures en vue de combler ces lacunes et de remédier à ces faiblesses. Cependant, en raison de l'ampleur des tâches de ce service, les travaux n'avancent guère. Signalons également que les contrôles de résultats prévus après la réalisation de projets d'une certaine importance n'ont toujours pas été effectués. En revanche, on a pu se mettre d'accord avec les conseillers extérieurs pour que ceux-ci pratiquent des tarifs d'honoraires moins élevés. A l'OFAEE, la question, jusqu'alors en suspens, des compétences en matière d'opérations financières liées à la garantie des risques à l'exportation a trouvé une solution lors d'une séance avec les services intéressés.

423 Comptabilisation des actions en matière de coopération au développement

De 1989 à 1991, les contributions versées à la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) au titre des dépenses courantes (groupe 36) figuraient dans les quatre rubriques suivantes du compte financier: les contributions générales en faveur des organisations internationales, les contributions pour des actions spécifiques menées par des organisations suisses ou internationales, les projets propres à la Confédération et les mesures d'accompagnement prises par la coopération au développement.

Cette situation entraînait pour la DDA des frais administratifs démesurés, étant donné que les projets qu'elle appuie sont souvent mis en œuvre en collaboration avec des pays tiers ou des organisations locales, et qu'il est difficile de prévoir les versements qu'elle doit effectuer pour une période donnée. Pour tenir les engagements pris, il a fallu plusieurs crédits supplémentaires, et ces crédits n'ont pu être inscrits au budget que parce que d'autres ont été bloqués ailleurs. La Délégation des finances a accepté de faire passer de quatre à deux le nombre des rubriques, à condition que le budget global y gagne à l'avenir en clarté.

424 Pratique de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) en matière de crédits

En partant de nombreuses demandes de crédits supplémentaires et de nombreux reports de crédits, la Délégation des finances a accordé plus d'importance, durant l'exercice 1992/93, aux questions relevant de l'octroi et de la gestion de crédits en matière de coopération au développement. Les entretiens qu'elle a menés avec des représentants de l'administration lui ont permis de mieux comprendre certains aspects particuliers et, en ce sens, ils ont complété les rapports qu'elle a reçus.

La Délégation des finances s'est fait fournir maintes fois des informations sur les tarifs appliqués pour rémunérer experts et consultants. Elle est d'avis que les

moyens financiers débloqués par la Confédération doivent avant tout profiter directement aux pays et aux populations concernés. Il s'agit donc de limiter au maximum les coûts administratifs.

Etant donné qu'une multitude d'acteurs (organisations internationales, cantons, communes, œuvres d'entraide privées, etc.) sont engagés dans la coopération au développement au côté de la Confédération, la coordination est essentielle si l'on entend éviter les doubles-emplois. Il est tout aussi essentiel de ne pas sous-estimer l'importance qui revient à un système d'évaluation et de contrôle des résultats qui soit efficace. La Délégation des finances va prochainement procéder à une étude approfondie des questions de la gestion des projets en s'aidant d'un programme concret de points forts.

43 Département fédéral de l'intérieur

431 Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP): Expertises

Octroyé à l'OFEFP pour l'exercice sous revue, le crédit destiné à des «mandats de recherche et de développement» de 9 millions de francs représentait une somme importante, à disposition pour des expertises. Le CDF a été amené à rappeler plusieurs fois le principe de l'annualité dans le cadre de la surveillance financière concomitante. C'est ainsi, par exemple, que des contrats ont été passés peu avant la fin de l'année afin que la majeure partie du montant contractuel puisse être versée durant le même exercice aux personnes mandatées.

Le crédit initial affecté au mandat d'expert «Intégration européenne et conséquences pour la Suisse» a été dépassé. La Délégation des finances s'est posée par ailleurs une question de principe à ce sujet, à savoir pourquoi le mandat avait été confié à un tiers et ne pouvait être exécuté par l'OFEFP lui-même? Le DFI a donné l'assurance qu'il adopterait désormais une attitude plus restrictive dans l'attribution de ses mandats d'expert.

432 Bureaux cédés par les Ecoles polytechniques fédérales (EPF) à des conditions de faveur

La Délégation des finances a chargé le CDF de s'enquérir auprès des EPF dans quels cas des prestations non rémunérées de la Confédération, en particulier la location de bureaux à des conditions de faveur, étaient effectivement justifiées. Ce contrôle visait avant tout les organisations poursuivant un but économique.

Le CDF s'est concentré sur l'examen des cas qui paraissaient nécessiter une correction ou une adaptation du loyer dans les plus brefs délais. Il a été ainsi possible d'obtenir une telle adaptation dès 1993 pour dix organisations des EPF; il en sera bientôt de même pour cinq autres cas.

Le montant des recettes supplémentaires procurées annuellement par ces mesures immédiates est estimé à quelque 100 000 francs.

433 Révision de la réglementation d'exécution de la Confédération concernant les Ecoles polytechniques fédérales (EPF)

Le Conseil fédéral a édicté le 13 janvier 1993 diverses modifications d'ordonnances en vue de régler l'application de la nouvelle loi sur les EPF, du 4 octobre 1991. Un des éléments essentiels de cette nouvelle législation est l'assouplissement considérable des compétences financières du Conseil des EPF par des dérogations accrues à la loi fédérale sur les finances de la Confédération (principes de l'annualité et de la spécialité). La Délégation des finances s'est entretenue avec le chef du Département fédéral des finances à propos des conséquences du nouveau régime sur l'exercice de la surveillance parlementaire en matière de finances. Elle accorde la plus grande importance, dans ce contexte, à la transparence des rapports adressés par le Conseil des EPF aux Commissions des finances lors des débats sur le budget et le compte d'Etat. Des mesures allant dans ce sens sont en préparation.

434 Centre des sciences de la vigne et du vin

La Délégation des finances s'est occupée de la question portant sur la création d'un Institut des sciences de la vigne et du vin. Comme les stations de recherches de Changins et de Wädenswil étudient le même domaine et que l'on examine actuellement la possibilité de rationaliser l'organisation des stations de recherches agronomiques, elle a invité le Conseil fédéral à élucider si la création d'un nouvel institut subventionné par la Confédération correspondait à un besoin.

44 Département fédéral de justice et police

441 Dépenses dans le domaine de l'asile

Pour la première fois après des années d'un développement tumultueux, l'Office fédéral des réfugiés (ODR) a vécu une phase de consolidation. L'année 1992 a été caractérisée par une évolution des requêtes bien au-dessous des prévisions. Au lieu des 40 000 demandes attendues, l'ODR n'en a reçu que 17 960. La charge supportée par le compte d'Etat a été nettement moins lourde que l'année précédente. Les dépenses en faveur de l'aide aux réfugiés dans notre pays se montaient à 687 millions de francs en 1992, soit près de 11 millions de moins qu'en 1991. Ce chiffre est même de 92 millions de francs inférieur à celui budgété pour 1992.

La Délégation des finances a été amenée à examiner de près les subventions fédérales accordées aux œuvres d'entraide dans ce domaine. Quinze cantons ont laissé, entièrement ou partiellement, aux œuvres d'entraide le soin de s'occuper des requérants. Un tiers des dépenses de l'ODR va directement ou indirectement aux œuvres d'entraide. Des renseignements ont été pris auprès de la population pour savoir si les œuvres d'entraide sont efficaces dans l'accomplissement des tâches indemnisées par la Confédération. La réponse à cette question est nuancée. Cependant, des progrès dans le suivi des réfugiés sont apparus après

l'introduction des indemnités forfaitaires. Les salaires versés par les œuvres d'entraide correspondent en général à ceux des fonctionnaires cantonaux.

C'est un fait que l'activité des œuvres d'entraide dans le domaine de l'asile présente une composante économique importante. Une certaine concurrence se manifeste maintenant dans la prise en charge des requérants d'asile. Il existe également, aujourd'hui, des organisations à but lucratif qui souhaitent s'occuper des demandeurs d'asile.

Chose positive, l'ODR a invité les directeurs cantonaux des affaires sociales à optimiser leurs structures d'accueil. Il s'agissait surtout de ne plus placer les requérants dans des hôtels ou des appartements loués, et d'utiliser la formule moins coûteuse de l'hébergement collectif. Il a été possible d'interrompre des projets cantonaux de préfinancement en faveur des requérants d'asile, et de reconduire dans de meilleures conditions des contrats arrivant à échéance.

Le CDF a constaté que l'ODR a pu accorder une attention plus soutenue aux aspects financiers durant l'exercice sous revue, grâce au nouveau poste créé au CDF avec le soutien de la Délégation des finances pour les activités de contrôle externe. Des révisions ont été effectuées dans les cantons de Berne, Unterwald-le-Bas, Soleure et Neuchâtel, ainsi qu'auprès de la Croix-Rouge suisse et du Mouvement chrétien pour la paix. Le CDF a observé que les directives édictées par l'ODR ne sont pas toujours correctement interprétées et respectées. Les erreurs portaient principalement sur des forfaits pour frais administratifs et sur le décompte des salaires des assistants sociaux. Les frais contestés à charge de la caisse fédérale ont totalisé environ 1,5 million de francs.

L'ODR et le CDF travaillent en étroite collaboration avec les services cantonaux du contrôle des finances, afin que ces derniers appliquent pour leur part les exigences de la Confédération en matière de facturation par les œuvres d'entraide.

Le CDF poursuivra son activité de contrôle intensif. Son objectif est de superviser les travaux des cantons et des œuvres d'entraide qui reçoivent des subventions fédérales pour leur activité d'assistance aux requérants d'asile.

442 Inspection auprès de la Commission de recours en matière d'asile (CRA)

La Section 3 de la Délégation des finances a effectué une première visite à la Commission de recours en matière d'asile. Cette commission, qui a le statut de tribunal administratif spécial, a été créée par décision parlementaire du 22 juin 1990. Elle s'est mise au travail le 1^{er} avril 1992 dans un nouveau bâtiment administratif situé à la Webergutstrasse 5 à Zollikofen. Il incombe à la CRA de statuer définitivement sur des décisions de l'ODR concernant le refus d'accorder l'asile, le refus d'entrer en matière sur une demande d'asile, le renvoi et l'expiration de l'asile.

La CRA est composée de 29 juges à plein temps, qui sont élus par le Conseil fédéral. Elle a un président qui assume cette fonction aussi bien pour la Conférence des présidents que pour la Commission administrative. Elle se divise en sept chambres comprenant chacune quatre juges.

Outre les habituelles difficultés initiales portant notamment sur les compétences des différents niveaux de fonctions, la CRA est confrontée à des conflits spécifiques entre exigences qualitatives et quantitatives. La consigne interne est de prendre des décisions aussi bonnes que nécessaires, et non pas aussi bonnes que possible.

La CRA a choisi sa propre solution informatique, laquelle cause certaines difficultés de communication avec l'ODR.

La norme initialement fixée par le DFJP était d'environ 20 000 décisions par année. Ce quota devait être atteint à la fin de 1992. En juillet 1992, la capacité de traitement de la Commission atteignait environ 50 pour cent du rendement prévu. La CRA a traité au début moins de cas que le Service des recours du DFJP dans sa phase finale, mais celui-ci a tranché plutôt les cas relativement simples. Les cas qui se sont ajoutés depuis lors ont fait passer le nombre des affaires pendantes que la CRA doit traiter de 6200 à 8700.

Le non-paiement des frais de procédure représente un manque à gagner inacceptable. Les frais inhérents aux jugements prononcés par la CRA entre le mois d'avril 1992 et le 10 août de la même année se montaient à 647 000 francs, dont 32 650 francs ont été payés avant le 19 août 1992. La Délégation des finances estime qu'il faut tout mettre en œuvre pour réduire ce manque à gagner par trop exagéré.

443 Centres d'enregistrement pour requérants d'asile

La Délégation des finances a dû se prononcer sur une demande de crédit d'engagement urgent devant servir à transformer un immeuble commercial en centre d'enregistrement pour requérants d'asile. Outre les locaux d'audition et les bureaux pour douze fonctionnaires, ce centre est équipé pour loger 100 requérants d'asile; il comporte en outre une structure d'hébergement de fortune avec 100 lits. La location s'élève à 695 000 francs par année. Le crédit d'engagement urgent, pour un montant de 1,3 million de francs, est destiné à financer les travaux de transformation. L'immeuble étant trop lourdement hypothéqué, son propriétaire n'avait pas obtenu le crédit bancaire qui lui aurait permis d'effectuer lui-même les travaux prévus initialement.

La Délégation des finances a accordé le crédit additionnel urgent du fait qu'une dénonciation du contrat de location aurait entraîné des frais considérables. Mais elle a admis difficilement qu'on ne dispose d'aucune solution meilleur marché, eu égard à l'effondrement général du marché immobilier. Elle a demandé en outre des éclaircissements sur la possibilité, pour la Confédération, d'acheter l'immeuble en question.

Selon les conclusions du Service des immeubles de l'Administration fédérale des finances, l'acquisition de cet immeuble par la Confédération devrait coûter tout au plus 7,6 millions de francs, ce qui impliquerait d'importants amortissements de la part des créanciers. La Délégation des finances a constaté que l'administration fédérale ne dispose pas de normes systématiques servant à l'évaluation des baux à loyer. L'Administration fédérale des finances applique à l'évaluation et à l'examen des offres de location des critères manifestement plus rigoureux que ne l'a fait

l'ODR en l'occurrence. Il ne faudrait investir dans des immeubles que si le bail est garanti pour une période de dix à quinze ans, avec une option pour cinq ans supplémentaires. Une étude minutieuse de la transformation intérieure avec le propriétaire aurait permis de se passer du crédit additionnel urgent. Il reste à établir comment la Confédération pourrait protéger ses frais de transformation en cas de faillite du propriétaire.

45 Département militaire fédéral

451 Inspection auprès de l'Office fédéral de la production d'armements (OFPA)

La Section 3 de la Délégation des finances a effectué une inspection auprès de l'Office fédéral de la production d'armements. Cette unité administrative, comprenant les six entreprises fédérales d'armement et la direction de l'OFPA, se trouve dans une phase de complète réorganisation. Les critères économiques désormais en vigueur imposent à l'OFPA une gestion pour l'essentiel conforme aux principes de l'économie d'entreprise, comme c'est le cas dans l'industrie privée. Lors d'appels d'offres, celles de l'OFPA ne jouiront plus d'un traitement préférentiel. Ses capacités doivent être adaptées à la marche des affaires à long terme.

La comptabilité est structurée de manière à pouvoir servir d'instrument de gestion. Les dispositions relatives à la structure du financement, à l'utilisation des bénéfices, à l'établissement des prix et aux comptes rendus sont définies dans la loi fédérale sur les finances de la Confédération ou dans une ordonnance du Conseil fédéral sur l'OFPA. Les majorations pour bénéfice ne sont pas admises dans le calcul des prix de revient.

Certains doubles emplois apparaissent dans la collaboration avec les exploitations d'entretien. Celles-ci sont encore gérées comme des unités administratives à charge, dont les coûts ne sont pas définis. Le maintien d'emplois dans des régions isolées avait jusqu'ici la priorité absolue sur les critères de rationalisation qui ont maintenant cours dans les entreprises d'armement. Le système consistant à décentraliser une grande partie des réparations devra être revu dans le cadre des projets Armée 95 et DMF 95.

La Section 3 de la Délégation des finances a pris acte du début des travaux de redimensionnement des entreprises fédérales d'armement. L'effectif nécessaire sera ramené de 4400 postes en 1992 à environ 3300 en 1997. Plus de 500 postes ont déjà pu être supprimés depuis 1990, grâce aux fluctuations normales du personnel.

Les mouvements naturels ne permettront cependant pas d'atteindre l'objectif prescrit en matière de compression du personnel. Les mesures suivantes ont été prises par prévoyance:

- 566 réserves concernant la reconduction des mandats durant la période de 1993 à 1996;
- 174 retraites anticipées avec plan social;
- 331 employés n'ont pas été investis du statut de fonctionnaire.

Cette restructuration fera reculer les investissements, qui passeront de 117 millions de francs en 1992 à 62 millions en 1997. Les installations inutiles devront

faire l'objet d'un amortissement extraordinaire. Dans la perspective d'une économie de guerre, on peut se demander s'il convient de garder certaines installations pour préserver le savoir-faire qu'elles impliquent. Il faudrait pour cela prévoir la constitution de provisions.

Les affaires civiles représentent une part relativement modeste de l'activité des entreprises d'armement; même avec des efforts considérables, il est probable qu'elles resteront encore longtemps inférieures à 15 pour cent du chiffre d'affaires global. Par ailleurs, il est possible de céder ou de louer des immeubles, ou encore de permettre à des sociétés privées de s'implanter (location ou droit de superficie), en vue de créer des emplois civils, sur le terrain des fabriques d'armement. Il ne faut pas que l'OFPA fasse une concurrence excessive au secteur privé sur les marchés existants. La Délégation des finances tient à ce que les entreprises d'armement conservent les prérogatives qui leur restent. L'importance relative des activités civiles est appelée à augmenter, mais leur volume en valeur absolue se heurte à d'étroites limites dictées par des considérations de politique générale et conjoncturelle. Comme le GDA commande une grande partie du matériel d'armement à l'économie privée suisse et étrangère et que les entreprises fédérales d'armement ont elles-mêmes des fournisseurs du secteur privé, il en résulte qu'environ 80 pour cent des dépenses d'armement profitent en fin de compte à l'économie privée.

Autant que l'organe de surveillance puisse en juger, les mesures de restructuration ont été prises. La situation deviendra difficile pour les entreprises fédérales d'armement au moment où le budget militaire subira de nouvelles coupes à la suite de décisions politiques. Le cadre de leurs activités est d'ordre politique. La Délégation des finances prend acte des mesures qui sont mises en œuvre afin de redimensionner les effectifs et les investissements. Les problèmes humains qu'entraîne la compression du personnel constituent un aspect douloureux qu'il convient de mentionner. D'une manière générale, on peut reconnaître que l'OFPA gère bien ses entreprises.

452 Parc de matériel de fortification de Bilten

En janvier 1989, on a arrêté la construction dans la plaine de la Linth d'un parc central de matériel destiné à l'Office fédéral du génie et des fortifications (OFGF), alors que plus de 13 millions de francs avaient déjà été dépensés. Le crédit d'ouvrage accordé se montait à 48,3 millions de francs.

Lors de la séance d'inspection de la Section 7 (Bâtiments) de la Commission des finances du Conseil national des 23 et 24 août 1990, un groupe de travail a été chargé d'éclaircir, pour le projet du parc de matériel de fortification de Bilten, la question de la responsabilité et des prétentions à des dommages-intérêts qui en résultent pour la Confédération. Le mandat de ce groupe de travail a été transmis durant l'exercice sous revue à la Délégation des finances. Celle-ci a pris connaissance du fait que des négociations relatives à la vente du bien-fonds ont eu lieu en 1992. Une expertise juridique estime que l'échec du projet de construction est dû à des carences d'organisation et de répartition des tâches, aussi bien à l'OFGF qu'à l'Office des constructions fédérales (OCF). Des manquements sont imputables au

délégué au projet. La Délégation des finances s'est informée auprès des départements intéressés pour savoir si une action en responsabilité serait exercée contre des fonctionnaires fautifs. Se fondant sur un avis de droit, le DMF et le DFI n'ont constaté aucune responsabilité publique de la part d'agents pouvant donner lieu à une action patrimoniale. Il n'est guère possible de faire aux fonctionnaires concernés le reproche d'une négligence grossière, car la faute est due bien plus à l'organisation générale qu'à des défaillances individuelles. Les deux départements ont tout de même estimé qu'il convenait de recourir à une personnalité extérieure à l'administration pour faire une enquête administrative. Cela permettra de régler définitivement la question des responsabilités et de leurs éventuelles conséquences disciplinaires. Il faut relever que les événements en question datent des années 1980 et que d'importants protagonistes ont quitté le service de la Confédération ou sont décédés. S'il n'est pas possible de réaliser un arrangement à l'amiable avec les architectes et l'ingénieur concernés, l'Administration fédérale des finances, une fois le préjudice établi, intentera éventuellement une action en justice durant l'année en cours.

453 Contrôles de prix

Le Conseil fédéral a décidé en 1988 de modifier l'ordonnance du 8 décembre 1975 sur les achats de l'administration fédérale (ordonnance sur les achats; RS 172.056.13). Selon le nouveau régime, les services des achats de la Confédération doivent, en l'absence de concurrence, convenir avec leurs fournisseurs d'un droit de regard dans le calcul des prix de revient. La Délégation des finances étudie régulièrement les rapports de révision du CDF pour se tenir au courant des affaires et de leurs résultats, ainsi que des mesures à prendre.

Le CDF doit s'occuper de la coordination; mais il peut également faire des vérifications lorsqu'il les estime nécessaires. Immédiatement après l'entrée en vigueur de l'arrêté renforçant l'ordonnance, il a organisé – d'entente avec la Commission pour les questions d'achats dans l'administration fédérale – une série de séances d'information à l'intention des collaborateurs des services des achats et d'inspection intéressés. Il s'agissait d'expliquer aux participants les principes du droit de regard et d'inculquer aux futurs contrôleurs des prix quelques notions de base importantes sur leur nouvelle tâche. De plus, des réunions de travail avec des contrôleurs fédéraux des prix ont lieu périodiquement sous la direction du CDF. Ces séances servent surtout à échanger des expériences et à assurer l'égalité de traitement sur les points essentiels; elles s'avèrent très utiles.

Au cours de l'exercice, le CDF a effectué, entre autres, deux importants contrôles de prix en collaboration avec le Groupement de l'armement (GDA). L'un d'entre eux portait sur les prix de revient de châssis de camions. Les sondages effectués ont montré que les dispositions contractuelles sont appropriées. On a cependant noté que la compensation du renchérissement devrait se baser exclusivement sur l'indice national correspondant et que la fabrication pourrait être rationalisée encore davantage. Les effets positifs sur l'option choisie devraient se chiffrer à quelque 26 millions de francs. La seconde affaire concernait un gros achat inhérent à l'un des derniers programmes d'armement. Ce contrôle commun laisse prévoir une réduction de prix considérable.

Après les grandes réserves émises au départ par les milieux économiques, l'application du droit de regard fonctionne bien. Les entreprises qui le subissent manifestent presque toutes de la compréhension pour ces expertises effectuées dans l'intérêt public. Cela nécessite compétence et loyauté de la part des contrôleurs, ainsi qu'un traitement confidentiel des informations. Ces points sont régulièrement spécifiés et rigoureusement observés. Des réductions de prix considérables ont été obtenues à la suite de ces contrôles. On peut retenir en conclusion que l'instrument du contrôle des prix a fait ses preuves et qu'il agit préventivement.

46 Département fédéral des finances

461 Inspection auprès de l'Office fédéral du personnel (OFPER)

L'inspection à laquelle a procédé la Section 1 de la Délégation des finances auprès de l'OFPER a permis tout d'abord de mettre en lumière les tâches et l'organisation de cet office ainsi que la gestion des emplois dans l'Administration fédérale. Il convient de relever à cet égard que l'OFPER s'emploie à mettre en place des structures plus souples et à développer des méthodes de travail orientées vers les objectifs et fondées, avec plus de détermination que par le passé, sur les prestations fournies. Cela implique des modifications de la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires (RS 172.221.10), des changements dans la conduite et dans les mentalités ainsi qu'une intensification de la formation.

S'agissant de la gestion des emplois, les résultats du plan de renonciation démontrent que l'administration est capable de réexaminer d'une façon critique par elle-même ses tâches.

La Délégation des finances a saisi l'occasion de cette inspection pour inviter le Conseil fédéral à régler le problème crucial des heures supplémentaires, qui se pose d'une façon significative dans de nombreux offices fédéraux.

Enfin, l'inspection a permis de poursuivre l'examen des problèmes que posent les mandats d'experts, dont il a été question dans le dernier rapport d'activité (ch. 464). Le présent rapport en fait également état ci-après, sous chiffre 464.

462 Opération monnaies spéciales 1991

La Confédération émet chaque année depuis 1974 une monnaie commémorative dont le bénéfice sert généralement à soutenir des projets culturels. En relation avec les manifestations du 700^e anniversaire de la Confédération (cf. aussi ch. 471), la Délégation des finances a soumis le déroulement de l'opération monnaies spéciales 1991 à un examen approfondi. A la suite de défauts qui se sont manifestés après l'émission, en particulier des taches sur la pièce en argent dans l'étui double et des points brunâtres sur les pièces en or, il a fallu retirer de la circulation toutes les pièces en or et frapper 200 000 nouveaux exemplaires. Il en résulte une forte diminution du bénéfice, de sorte que celui-ci ne couvre plus que très partiellement, les 65 millions de francs qu'ont coûté les festivités du 700^e anniversaire. A la demande de la Commission des finances du Conseil national, la

national, la Commission de gestion étudie actuellement les moyens d'éviter à l'avenir de tels ratés. La Délégation des finances s'occupera prochainement du rapport final sur l'opération monnaies spéciales.

463 Retards dans les travaux de la Caisse fédérale d'assurance (CFA)

De sérieux problèmes subsistent encore dans le domaine de la caisse de pensions, du fait que les travaux d'assainissement se sont avérés nettement plus complexes et plus longs à réaliser qu'on ne l'avait estimé au départ. Ainsi, il n'a, une fois encore, pas été possible d'attester la régularité du compte 1991 de la CFA. Les efforts d'assainissement – notamment dans les domaines de la comptabilité et de l'informatique – se poursuivent. Le nouveau système informatique «SUPIS» a été mis en service au début de 1993, et les services du personnel de la Confédération ont été systématiquement informés des changements qui en résultent. De plus, l'effectif du service de comptabilité de la CFA a été renforcé. La situation de la CFA devrait donc continuer de s'améliorer progressivement.

La Délégation des finances s'est régulièrement informée de l'état d'avancement des travaux. Elle continuera par ailleurs de suivre le règlement des affaires pendantes. Elle a chargé à cet effet le CDF de discuter avec la CFA de nouveaux moyens d'accélérer la liquidation des dossiers anciens et de lui faire rapport à ce sujet.

464 Mandats d'experts

La Délégation des finances a constaté avec préoccupation que la situation dans le domaine des mandats confiés à des experts ne s'améliore pas. Malgré les interventions répétées du CDF, de nombreux offices n'accordent pas l'importance nécessaire à la défense des intérêts financiers de la Confédération dans les négociations avec les experts. Des mandats importants, dans le domaine de l'information ou de la formation par exemple, sont attribués sans réelle procédure d'appel d'offres, et des tarifs extrêmement élevés sont acceptés par certains offices. La coordination entre les départements fait également souvent défaut, que ce soit au niveau des tarifs convenus ou au niveau de l'objet du mandat.

Le CDF a d'autre part effectué des examens ponctuels dans plusieurs domaines. Les résultats de ces travaux confirment la nécessité de renforcer les règles gérant ce secteur, en y introduisant notamment le principe de la libre concurrence, une meilleure coordination des tarifs et un contrôle systématique des résultats. Il est également primordial d'examiner de manière plus critique l'opportunité de confier des mandats à des experts.

Le Conseil fédéral, notamment à la suite des interventions de la Délégation des finances, a chargé l'administration fédérale des finances d'étendre aux prestations de service les règles applicables aujourd'hui dans le domaine des achats et d'introduire ainsi dans la procédure d'attribution des mandats le principe de la libre concurrence.

La Délégation des finances salue cette première décision et veillera à ce que les mesures nécessaires soient prises afin de remédier aux autres lacunes relevées dans ce secteur.

465 Gestion des bureaux dans les immeubles administratifs

Lors d'une de ses séances d'inspection, la Délégation des finances a constaté qu'il existe dans l'administration fédérale une grande réserve de locaux inutilisés. Elle est d'avis qu'une certaine souplesse doit être maintenue dans la mesure où cela peut éviter le coûteux déménagement d'une unité administrative complète et aussi pour permettre certaines fluctuations d'effectif en relation avec le travail à accomplir. Mais elle estime d'autre part qu'il est nécessaire d'examiner toutes les possibilités qui se présentent d'exploiter à bon escient les réserves existantes.

466 Application des recommandations de la Conférence des services fédéraux de construction (CSFC) en matière d'honoraires

Suite à l'intervention du CDF en vue de faire accepter les recommandations de la CSFC en matière d'honoraires dans toute l'Administration, les services de coordination « constructions civiles » et « constructions militaires » ont envoyé aux organes compétents une circulaire leur demandant de respecter le principe de ces recommandations pour les prestations SIA.

Les contrôles effectués montrent que les recommandations d'honoraires de la CSFC ont été généralement bien respectées. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que les différences entre les normes CSFC et SIA étaient insignifiantes jusqu'à la fin de 1992. Les seuls points ayant donné lieu à des remarques ont été les prix parfois excessifs de certains frais accessoires (tarif des photocopies et du km-voiture), ainsi que des prestations informatiques contenues dans les honoraires mais indemnisées à part. Il a été constaté en outre que certains représentants de la Confédération ont passé des contrats portant sur des prestations SIA sans être en possession des dernières recommandations CSFC. Le CDF a fait en sorte que les services responsables veillent désormais à informer dûment tous leurs collaborateurs compétents.

47 Département fédéral de l'économie publique

471 Contrôle du crédit affecté au 700^e anniversaire de la Confédération

Le décompte final de la contribution fédérale de 65 millions de francs aux festivités du 700^e a été remis à la Confédération le 1^{er} juin 1992. A ce moment-là, environ 63 millions de francs avaient été utilisés. La situation financière était plus favorable à mi-janvier 1993 du fait qu'il n'a pas été nécessaire de mettre à contribution toutes les garanties de déficit. Il restait encore 4,84 millions de francs sur le crédit de la Confédération; sur cette somme, 3,1 millions de francs ont été

engagés depuis lors ou réservés pour d'autres éventualités. Le Conseil fédéral entend utiliser 2 millions de francs pour un programme d'encouragement des réformes politiques et 0,1 million pour le déplacement de la «tente Botta». Un montant de 0,6 million de francs doit revenir à la Confédération (placements à terme) et 0,3 million sont mis de côté en vue d'un accommodement en discussion avec le fournisseur de la tribune pour le jeu des Mythen. Le montant encore disponible en fin de compte est de 1,738 million de francs.

La Délégation des finances a pris connaissance de la demande en couverture du déficit déposée par l'agence d'information de Schwyz qui s'était occupée de la vente des cartes d'entrée au jeu des Mythen. En décembre 1992, le DFEF a proposé dans une lettre adressée au canton de Schwyz de prendre à sa charge environ 100 000 francs des factures de l'agence d'information. Les trois organisations touristiques concernées ne pouvant être tenues pour les seules responsables de la désaffection du public, dont l'effectif a été bien inférieur aux prévisions, la Délégation des finances s'est montrée ouverte à l'idée de prélever sur les provisions disponibles de quoi couvrir partiellement, voir totalement, le déficit des trois offices du tourisme du canton de Schwyz. Cette nouvelle concession est acceptable si le canton justifie de façon probante les points encore en suspens. Les investissements informatiques effectués dans ce contexte par l'agence d'information doivent entrer dans les calculs en tant qu'actif. Il tient à cœur à la Délégation des finances que les organisateurs de l'agence d'information ne soient pas acculés à la faillite par suite d'un déficit impossible à surmonter.

La Délégation des finances reconnaît les mérites du délégué du Conseil fédéral pour le 700^e anniversaire. Grâce à sa gestion efficace et aux parrainages qu'il a su trouver, l'enveloppe financière a pu être respectée en dépit de la mauvaise planification du jeu des Mythen à Schwyz. Le délégué du Conseil fédéral pour le 700^e anniversaire et son bureau ont bien accompli la tâche qui leur avait été confiée.

472 Inspection auprès de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) concernant les crédits mixtes

La Section 3 de la Délégation des finances a contrôlé auprès de l'OFAEE l'évaluation, les processus financiers et la surveillance des crédits mixtes. Un crédit mixte a pour caractéristiques principales le financement combiné par la Confédération et par des bailleurs de fonds privés et le fait que son attribution est liée à l'obligation de recourir partiellement à des biens et services suisses. Les crédits mixtes représentent entre 6 et 8 pour cent des dépenses d'aide au développement de la Suisse.

La Délégation des finances a constaté que le suivi des projets a pu être considérablement amélioré. Les évaluations sont le plus souvent confiées à des experts indépendants du fait que l'office ne dispose pas du personnel possédant les compétences techniques nécessaires. Le procédé du cofinancement par le biais d'institutions internationales telles que la Banque mondiale permet en outre de simplifier les processus administratifs. Des améliorations ont pu être apportées à la saisie des données et à la structure des dossiers de projets, sur la base des

remarques contenues dans le rapport de révision du CDF. L'OFAEE a obtenu un droit de regard auprès des banques, de sorte qu'il peut consulter à tout moment les documents nécessaires aux crédits mixtes.

Les conditions d'attribution de crédits mixtes aux pays en développement ont pu être notablement améliorées. Il est possible de renoncer à des prestations propres du pays en développement intéressé. La part de crédit allouée par la Confédération est considérée comme un don, et non plus comme un prêt remboursable.

La collaboration entre l'OFAEE et la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) s'est améliorée. L'OFAEE prend contact avec la DDA aussitôt qu'il est question de financer un projet dans un pays donné au moyen de crédits mixtes. L'engagement financier à prévoir pour le pays considéré est discuté en commun.

La Section 3 de la Délégation des finances a été favorablement impressionnée par la manière dont on traite les crédits mixtes. Il faut relever une discordance entre les crédits-cadres autorisés et les crédits de paiement accordés chaque année. Les besoins en crédits de paiement découlent des engagements pris auparavant. Le Parlement devrait davantage tenir compte des conditions générales de la politique financière au moment d'adopter les crédits de programme. Agir sur les dépenses par le biais des crédits d'engagement permet au Parlement de rester cohérent dans ses décisions.

473 Inspection auprès de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), Division de l'assurance-chômage: Problèmes financiers

La Section 3 de la Délégation des finances a également tenu une séance d'inspection auprès de l'OFIAMT et s'est occupée à cette occasion plus particulièrement des divisions de l'assurance-chômage et de la formation professionnelle (cf. ci-après, ch. 474). La Suisse se trouvait alors dans une phase de forte augmentation du chômage; le taux de chômeurs dépassait déjà 5 pour cent en Suisse romande et au Tessin. En août 1992, il y avait dans l'ensemble de la Suisse 3,1 pour cent de travailleurs sans emploi. Le chômage a atteint 4,2 pour cent en décembre 1992, égalant ainsi le record de l'année 1934; ce taux est monté à 4,8 pour cent à fin février 1993.

Le fonds de compensation de l'assurance-chômage avait clôturé l'année 1990 avec un excédent de 284 millions de francs et des réserves totalisant 2,9 milliards de francs. Fin 1991, on comptait un découvert de 474 millions de francs et une baisse des réserves à 2,45 milliards de francs. L'accroissement rapide du chômage en 1992 a provoqué un déficit de 2,8 milliards de francs dans le fonds de compensation, lequel était entièrement épuisé à la fin de l'année et tributaire de crédits de la trésorerie fédérale.

Le Conseil fédéral a augmenté au début de 1993 les cotisations des assurés et de leurs employeurs en les portant au maximum légal de deux pour cent des salaires. Malgré cette charge supplémentaire massive imposée aux partenaires sociaux, on s'attend pour fin 1993 à un découvert d'environ 2,5 milliards de francs; celui-ci doit être préfinancé à parts égales par la Confédération et les cantons.

Eu égard à la portée financière considérable de ce problème, la Délégation des finances a délibéré dans le cadre de ses compétences sur des projets adressés par le Conseil fédéral aux Chambres fédérales, notamment sur le message relatif à un arrêté fédéral concernant des mesures pour l'assurance-chômage. Elle appuie le Conseil fédéral dans son intention de ne s'attaquer aux questions financières qu'au moment du message sur la révision totale de la loi sur l'assurance-chômage, prévu pour la seconde moitié de l'année. La Délégation des finances escompte en outre des mesures contre l'obtention abusive d'allocations de chômage ainsi qu'une exigence accrue de mobilité, en particulier de la part des jeunes travailleurs.

474 Inspection auprès de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), Division de la formation professionnelle

La Division de la formation professionnelle de l'OFIAMT est confrontée à la diminution de l'intérêt que les jeunes portent à l'apprentissage. Les écoles qui conduisent à la maturité annoncent en revanche des effectifs croissants. L'OFIAMT cherche une issue à cette désaffection en promouvant la maturité professionnelle. Les dépenses de formation professionnelle ont augmenté de 60 pour cent ces dix dernières années. L'évolution du nombre d'apprentis a été variable au cours de la même période. Ce nombre est passé de 171 000 à 200 000 de 1981 à 1985. Depuis lors, il ne cesse de diminuer. Le budget 1993 prévoit 360 millions de francs pour la formation professionnelle et 42,8 millions pour des bâtiments neufs et des agrandissements destinés au même usage. Les mesures spéciales pour la formation continue (offensive de formation continue) ont été dotées d'un crédit de 34 millions de francs.

Dans le cadre de ces mesures, la Confédération soutient des projets de recyclage professionnel limités dans le temps. Le programme comprend des contributions destinées aux cantons, aux associations professionnelles ainsi qu'à des institutions publiques et privées sans but lucratif qui poursuivent des objectifs de recyclage professionnel.

475 Transformation du fromage

La Délégation des finances a dû s'occuper le 23 septembre 1992 d'une demande d'avance de 30 millions de francs sur le crédit de paiement supplémentaire de 65 millions de francs pour la transformation du fromage. Elle a refusé cette demande et renvoyé l'affaire à la procédure normale d'attribution des crédits supplémentaires. Ce supplément a été combattu en partie au sein de la Commission des finances du Conseil national. Au Conseil national, une proposition de faire passer le crédit supplémentaire de 65 à 23 millions de francs a été rejetée de peu, par 69 voix contre 53. Le résultat de l'Union suisse du commerce de fromage (USCF) pour l'exercice 1991/92 a diminué de 11 pour cent et atteint un déficit de 505 millions de francs.

La situation financière est alarmante dans ce domaine. Il y a eu dans le passé de fortes résistances aux changements qui auraient permis de corriger les erreurs d'orientation. La Délégation des finances s'est entretenue en conséquence avec des représentants de l'USCF. La discussion a porté essentiellement sur la régulation de la production et sur les problèmes de qualité. La Délégation des finances entend contribuer à ce que l'on maintienne le coût de la transformation du fromage dans des limites acceptables.

La Délégation des finances a été informée d'une expertise de 1989 sur la structure du marché du fromage. Ce rapport contient toute une liste de propositions d'améliorations, dont une partie a déjà été réalisée. Les objectifs considérés comme primordiaux sont la fabrication de fromage de haute qualité et l'organisation d'un marketing efficace, basé sur une politique d'articles de marque.

Le crédit de paiement supplémentaire pour 1992 se rapportait au compte marchandises, et non pas aux frais administratifs et de marketing susceptibles d'être comprimés. La chute de qualité de l'emmenthal durant l'hiver 1991/92 n'a été découverte que trois mois plus tard. La Station de recherches laitières de Liebefeld a fait tout ce qui était en son pouvoir pour surmonter le problème. Un rapport de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), daté du 5 octobre 1992, a informé en détail la Délégation des finances sur les mesures qui ont été prises. On n'a pas trouvé de coupable. S'il avait été possible de désigner clairement le ou les responsables, il en serait résulté des conséquences juridiques pour la Station de recherches laitières, donc pour la Confédération.

L'exercice en cours (commençant le 1^{er} août 1992) de l'USCF comporte des facteurs non influençables qui entraîneront un déficit supplémentaire de 17 à 20 millions de francs. La perte budgétisée se chiffrait à 462 millions de francs. Les 17 à 20 millions de déficit en plus sont dus aux dévaluations de la lire et de la peseta, ainsi qu'à l'alignement des prix exigé par l'EEE; de plus, la marge du commerce de fromage a été augmentée à partir du 1^{er} août 1992. Une éventuelle baisse de prix du lait n'aurait plus d'effet sur l'exercice courant. Un nouvel arrêté sur l'économie laitière devrait par ailleurs favoriser une souplesse accrue en ce qui concerne la régulation de la production. Les coûts de fabrication resteront élevés en raison des méthodes artisanales qui sont utilisées. Une étude de marché a montré que le marché européen attend ce genre de produit.

L'OFAG se rend compte que les déficits de la transformation du fromage sont de moins en moins bien acceptés. Les coupes budgétaires futures devront porter sur la garantie des ventes et non sur les paiements directs. La révision des arrêtés fédéraux sur le lait et sur l'économie laitière doivent permettre de mieux adapter la transformation du lait aux conditions du marché. La Confédération devrait pouvoir maîtriser quantité et qualité grâce à la réorientation de sa politique agricole. A long terme, on cherche à déterminer qui sera responsable de la commercialisation du fromage. La Confédération doit revenir au rôle qui est le sien. Les diverses étapes commerciales doivent être démantelées et davantage exposées à la concurrence. La Délégation des finances appuie l'OFAG dans sa volonté de ne plus devoir présenter des crédits de paiement supplémentaires pour soutenir les prix et les marchés.

476 Subventions versées à la coopérative Alpgold

La Délégation des finances a fait analyser les irrégularités survenues en relation avec les subventions accordées à la coopérative Alpgold. Cette coopérative avait cédé à titre fiduciaire les subventions de construction allouées par la Confédération, de sorte que son bilan ne contenait ni bâtiments, ni installations. Les investissements subventionnés par la Confédération ont été réintroduits dans le bilan d'Alpgold à la suite de l'intervention du CDF et de l'Office fédéral de l'agriculture. Des inscriptions complémentaires ont été faites au registre foncier afin de prévenir durant 25 ans que l'établissement ne change d'affectation par suite d'une vente ou d'un retour anticipé. Plus rien ne s'oppose désormais au versement du reste de la subvention.

477 Subventionnement du Service Romand de Vulgarisation Agricole (SRVA)/Schweizerische Vereinigung zur Förderung der Betriebsberatung in der Landwirtschaft (SVBL)

La Délégation des finances a chargé le CDF de déterminer si le subventionnement de la vulgarisation agricole n'était pas une concurrence déloyale envers les bureaux privés de gestion agricole. Elle a communiqué dans son rapport d'activité 1990/91 les constatations faites à ce propos par le CDF et lui a donné mandat de faire des propositions en vue d'éliminer les distorsions qui pouvaient exister dans la concurrence. La Délégation des finances a pris note du fait que les conditions d'une concurrence loyale étaient largement réunies.

L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a invité les services comptables agricoles à augmenter la participation des agriculteurs à leurs frais. Les centres de vulgarisation n'ont pratiquement plus de travaux de comptabilité à faire; pour les autres activités, on s'efforce de couvrir les coûts.

Les contributions de l'OFAG se limitent aux comptabilités qui peuvent être analysées par la Station de recherches de Tänikon (FAT). Cela permet de garantir que des comptes établis pour le fisc ne profitent pas d'un subventionnement. Les contributions versées par l'OFAG représentent une indemnisation partielle des comptes clôturés dont la FAT a besoin. Le paiement par la FAT des boucllements comptables effectués par des fiduciaires privées se justifie, selon l'OFAG, par le fait qu'il en résulte des informations destinées à la vulgarisation. Ces indemnisations peuvent donc être considérées comme légitimes.

L'égalité de traitement est respectée dans la mesure où l'OFAG ne soutient que les services de vulgarisation dont la comptabilité répond aux critères spécifiés dans l'ordonnance autorisant les subsides fédéraux. Les indemnités servant à payer les boucllements comptables fournies à la FAT se montent annuellement à 2,4 millions de francs en faveur des services comptables et à 60 000 francs pour des fiduciaires privées. Ce subventionnement se fait dans l'intérêt de l'OFAG, qui a besoin des données et des statistiques élaborées par la FAT en tant qu'instruments de décision.

478 **Situation dans le secteur des réserves obligatoires**

La Délégation des finances s'occupe régulièrement de l'évolution de la situation en matière de réserves obligatoires. Elle a pris acte de cette évolution durant l'exercice sous revue. Le financement des réserves obligatoires a dû être réorganisé à la suite du retrait de la Banque nationale suisse. Celle-ci continuera de réescompter les réserves obligatoires. La Délégation des finances a pris acte de la nouvelle réglementation en l'approuvant.

La nouvelle solution permet à tous les détenteurs de réserves obligatoires d'en obtenir le financement au taux LIBOR (London Inter Bank Offered Rate), indépendamment de leur solvabilité et du volume de leurs réserves. Ils ont ainsi la possibilité de financer leurs stocks au taux le plus avantageux qu'est celui des placements à trois mois sur le marché européen. Les intérêts sont de l'ordre de ceux que verse la Confédération. Le détenteur de réserves obligatoires peut désormais choisir entre des échéances à trois, six ou douze mois. Cette nouvelle forme de financement ne change rien pour la Confédération. L'engagement de celle-ci se limite à la déclaration de garantie faite aux banques. Comme par le passé, seuls le sursis concordataire ou la faillite d'un détenteur de réserves obligatoires mettra la Confédération en devoir d'honorer sa déclaration de garantie envers la banque créditrice, auquel cas elle deviendra propriétaire de ces marchandises et en tirera le meilleur parti possible.

La Délégation des finances a pris acte du fait que la Confédération a été davantage mise à contribution par suite de la dégradation de la situation économique. Elle a dû garantir des effets de commerce sur les stocks obligatoires pour sept sociétés. Dans deux cas au moins, les pertes se chiffrent à quelque 200 000 francs. Il n'est pas exclu que la phase de récession actuelle oblige la Confédération à honorer d'autres effets de commerce. Les pertes effectives restent cependant modestes par rapport à la limite des prêts octroyés, qui est actuellement de trois milliards de francs.

48 **Département fédéral de transports, des communications et de l'énergie (DFTCE)**

481 **RAIL 2000**

Ce n'est pas la première fois que la Délégation des finances a l'occasion de se pencher sur le dossier volumineux du projet RAIL 2000. En effet, elle signalait déjà dans son rapport d'activité 1989/90 (ch. 8) des coûts supplémentaires considérables avoisinant les 40 pour cent du crédit d'engagement voté par le Parlement en 1986. A l'époque déjà, elle avait invité les CFF, par le truchement du DFTCE, à veiller à la transparence et à la rigueur du management financier de RAIL 2000.

Constatant des dépassements supplémentaires encore bien plus graves que ceux relevés ci-dessus, la Commission de gestion du Conseil des Etats a alerté la Délégation des finances qui venait justement de décider la réouverture du dossier.

Il ressort des documents fournis par le DFTCE et de l'entretien qu'elle a eu avec le Chef du département que le projet RAIL 2000 atteint des dépassements massifs

qui conduisent à un coût total de 16,5 milliards de francs, ce qui n'est pas supportable financièrement. Pour le Chef du département, il s'agit dès lors de réduire le projet à son cadre financier initial, à savoir 8 milliards de francs, représentant les 5,4 milliards accordés par le Parlement à fin 1986 et le renchérissement intervenu depuis lors. Ce redimensionnement du projet, pour lequel 750 millions de francs ont déjà été dépensés ou engagés, n'ira pas sans des décisions lourdes de conséquences en matière de politique régionale. A cela s'ajoute que les résistances et les oppositions faites au projet ne cessent d'en retarder la réalisation et d'en accroître les coûts.

La Délégation des finances est vivement préoccupée par l'évolution du projet RAIL 2000. Elle estime non seulement que les coûts initiaux en étaient grossièrement sous-estimés mais encore que des impératifs légaux comme des exigences de politique locale sont aujourd'hui de nature à entraver lourdement, voire à interdire quasi totalement la réalisation de ce projet. Elle manifeste d'autant plus son pessimisme que le financement de RAIL 2000 est mis en péril par la situation largement déficitaire aussi bien des CFF que de la Confédération.

La Délégation des finances a invité le Chef du DFTCE à la tenir au courant des réductions envisagées dans le projet RAIL 2000.

482 Construction de la ligne de la Vereina du Chemin de fer rhétique (RhB)

Aux termes de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1986 sur la construction de la ligne de la Vereina, le DFTCE est tenu de faire rapport chaque année, notamment aux commissions des transports et du trafic, sur l'avancement des travaux et l'évolution des coûts. A la suite de la redistribution des tâches liées à la réforme du Parlement, celles-ci, qui se nomment désormais les commissions des transports et des télécommunications, ont transmis le rapport aux commissions des finances et de gestion, en leur qualité d'organes parlementaires de la haute surveillance.

C'est ainsi qu'en application des articles 48 à 50 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), la Délégation des finances a été appelée, dès le milieu de 1992, à suivre le développement des coûts de la construction de la ligne de la Vereina.

Ayant constaté qu'à fin décembre 1991, les coûts prévisibles avaient passé de 538 millions de francs (base des prix 1985) à 783,27 millions (base de prix 1991), y compris le renchérissement et des coûts supplémentaires prévisibles de 35,66 millions de francs, la Délégation des finances a fait part de ses préoccupations et de ses soucis au Chef du DFTCE. En effet, elle pouvait à juste titre craindre des dérapages analogues à ceux survenus par le passé dans des grands travaux.

Il convient de relever que les coûts supplémentaires provenaient essentiellement de la construction de bâtiments et d'installations techniques, en particulier pour la sécurité.

Lors des entretiens qu'elle a eus avec le Chef du DFTCE, la Délégation des finances a pu se convaincre que les structures de surveillance mises en place auprès de l'Office fédéral des transports, les mesures prises par cet office et le

renforcement de l'organisation de projet auprès du RhB, permettaient de maîtriser les coûts de la construction de la ligne. Désormais, le DFTCE reçoit une situation trimestrielle des coûts et de l'évolution des travaux. Cette situation est à chaque fois transmise à la Délégation des finances. A la fin décembre 1992, l'état des dépassements était demeuré stable à quelque 36 millions de francs et la construction se déroulait conformément à la planification. La Délégation des finances continuera à suivre ce projet.

483 Assainissement de la ligne de chemin de fer du Seetal

Dans le cadre de sa surveillance concomitante des finances de la Confédération, la Délégation des finances a pris connaissance d'une décision du Conseil fédéral relative à l'assainissement du chemin de fer du Seetal, dont le programme de rénovation est évalué par les cantons intéressés à 570 millions de francs (état en 1990). Or, selon les informations reçues, les recettes de ce chemin de fer atteignent 3 millions de francs par année, ce qui ne permet même pas de couvrir les coûts variables d'exploitation de cette entreprise de transport! Le degré de couverture des coûts, frais d'infrastructure non compris, s'élève à 23 pour cent seulement et le taux d'occupation, à 17 pour cent.

Il est vrai que l'assainissement doit se faire par étapes, le Conseil fédéral devant approuver chacune d'elles. Il s'agit tout d'abord d'éliminer les endroits les plus dangereux situés sur la ligne, principalement à deux points stratégiques pour la sécurité, lesquels se trouvent dans des agglomérations à fort trafic. Les coûts de la première étape sont estimés à 119 millions de francs au prix de 1990, dont 70 millions seront à la charge de la Confédération.

Lors d'un entretien avec la Délégation des finances, le Chef du DFTCE a fait valoir que la décision du Conseil fédéral d'assainir le chemin de fer du Seetal remontait à 1979 et que, depuis lors, les autorités législatives et exécutives des cantons intéressés avaient franchi toutes les phases de la procédure en vue de réaliser les travaux. Par ailleurs, des impératifs de sécurité motivent la réalisation de la première étape de l'assainissement. Enfin, les cantons sont appelés à participer également aux coûts des travaux pour lesquels les contributions fédérales ne seront fournies qu'au titre des recettes des droits de douane sur les carburants.

La Délégation des finances se demande s'il ne faudrait pas renoncer purement et simplement à cet assainissement, qui n'est absolument pas justifié économiquement, et remplacer le chemin de fer du Seetal par une ligne de bus. Une telle solution paraît d'autant plus indiquée que les collectivités publiques en général connaissent une pénurie grave de moyens financiers et qu'il y a lieu d'engager ceux qui sont encore disponibles d'une façon mieux appropriée.

Etant donné les montants en jeu, la Délégation des finances a décidé de suivre cette affaire. Dans cette perspective, elle a prié le Chef du DFTCE de lui fournir des informations supplémentaires, notamment les devis de la première étape, la répartition des coûts et une esquisse de tracé de l'ensemble du chemin de fer du Seetal.

484 Surveillance du projet des nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes NLFA

Un des plus grands projets pour les années à venir est la construction des NLFA. Eu égard à l'importance d'un tel projet dont le volume se chiffre par milliards, la Délégation des finances s'est penchée dès la phase préliminaire sur le contrôle de ses aspects financiers. Le Conseil fédéral a défini les compétences et les responsabilités des différents offices et organismes concernés dans le cadre d'une ordonnance sur les compétences. Lors d'un entretien entre la Délégation des finances et le Chef du DFTCE, ce dernier a assuré qu'il ferait tout pour garantir le controlling indispensable. Il incombe avant tout aux chemins de fer concernés – CFF et BLS – de prendre les dispositions nécessaires. Ils ont le mandat de surveiller en permanence les coûts, les délais et les prestations. L'autorité compétente pour le controlling est l'Office fédéral des transports. On créera par ailleurs un groupe de contrôle et de coordination dont la tâche principale sera de communiquer les informations nécessaires au chef du Département et au Conseil fédéral. Une entreprise privée a été chargée de mettre en place un système informatisé pour le controlling du projet. En outre, il a été expressément convenu de collaborer avec le CDF en vue de réaliser une surveillance financière sans lacunes.

La Délégation des finances constate avec satisfaction l'existence de travaux préparatoires complets. Il lui semble particulièrement important d'harmoniser soigneusement les activités des services concernés. La Délégation des finances tient également à ce que le CDF participe dès le départ au travail des différents organes de contrôle des NLFA.

49 Grandes régies

491 Entreprise des PTT

491.1 Inspection de la Division principale du matériel des télécommunications des PTT: Amélioration de la comptabilité analytique

Dans son rapport de l'année passée, la Délégation des finances a donné un résumé des constatations qu'elle avait faites lors de son inspection de la Division principale du matériel des télécommunications. Elle a regretté l'absence d'une stratégie claire visant à rentabiliser aussi rapidement que possible la location et la vente d'appareils téléphoniques, alors déficitaires. Elle a demandé la mise en œuvre rapide d'une comptabilité analytique. Les PTT ont entrepris d'urgence un calcul provisoire du degré de couverture des coûts de ces appareils. Un poste «Appareils terminaux» existe, depuis le 1^{er} mai 1992, date de l'entrée en vigueur de la modification de la loi sur les télécommunications. Les premiers résultats sont attendus pour 1993.

L'Entreprise des PTT considère qu'il est indispensable de simplifier l'assortiment et de réduire les stocks. Tant qu'elle détenait le monopole, elle était tenue d'avoir partout à disposition tous les modèles. Du fait de la libéralisation, il s'agit maintenant de baser la politique de stockage sur des principes d'économie privée.

491.2 Optimisation de la structure de conduite

La Délégation des finances s'est renseignée en détail sur le projet d'optimisation de la structure de conduite. La libéralisation poussée du secteur des télécommunications expose maintenant l'Entreprise des PTT à une rude concurrence. La recherche d'une gestion optimisée s'effectue avant tout par le biais des finances. Même complété par une meilleure comptabilité analytique, le compte financier actuel n'y suffit plus. Un management axé sur la réalisation de bénéfices doit s'accompagner d'une séparation des secteurs de la poste et des télécommunications, chacun devant avoir un compte de résultats et un bilan distinct. Consciente du temps considérable que prennent les révisions de lois, l'Entreprise des PTT désire exploiter tous les moyens possibles pour optimiser le management à court et à moyen termes. Le budget financier des PTT pour l'année 1994 présente pour la première fois des comptes de résultats séparés pour la poste, les télécommunications et le Département présidentiel.

La Délégation des finances soutient la stratégie adoptée, qui consiste à donner une importance accrue aux finances dans le management des régies fédérales. La question se pose cependant de savoir jusqu'à quel point le Parlement sera d'accord de céder certaines compétences à la direction générale des PTT lors de l'adoption du budget et de l'acceptation des comptes. Il y a ainsi certaines réticences à suivre les plans des PTT visant à simplifier les informations contenues dans les rapports externes. Le plan comptable doit passer de 120 à 26 rubriques, et le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le budget financier doit être ramené de 90 à 60 pages.

491.3 Rapport final TERCO (automatisation des services des télécommunications)

La Délégation des finances a pris connaissance du rapport final relatif au projet TERCO 2.1, visant à automatiser les services des télécommunications (système informatique TERCO). Avec les travaux de développement effectués de 1988 à 1991, le coût de TERCO 2.1 se monte à 271 millions de francs, dont 112 millions pour les investissements. Il a permis d'économiser 86 millions de francs durant la même période. En 1992, plus de 2800 consoles de visualisation et environ 1000 imprimantes étaient branchés pour le traitement des ordres dans les services d'abonnement. Ce système gère quatre millions de clients et effectue chaque année plus de 70 millions de transactions. Il fournit des informations complètes sur les abonnés au téléphone ainsi que sur les appareils et accessoires qu'ils ont en location. Il sert en outre de base au traitement des ordres des clients et à leur facturation. Il permet d'adapter rapidement les taxes d'abonnement et d'assurer une exécution rapide et sûre des mutations en série.

La Délégation des finances a pris connaissance du fait que les utilisateurs du système lui reconnaissent une grande utilité. L'Inspection des finances des PTT a fait en même temps remarquer que la gestion financière du projet avait laissé à désirer, surtout dans la phase initiale. Ainsi, les objectifs économiques et finan-

ciers fixés au départ n'ont pas pu être atteints. La Délégation des finances inspectera en 1993 la Division des services informatiques de la Direction des télécommunications des PTT.

491.4 Projet informatique BASKAL (Système de gestion et d'information pour équipements de câbles et de lignes)

La Délégation des finances s'est penchée sur ce projet à la suite d'une information donnée dans le rapport de révision de l'Inspection des finances des PTT. A sa demande, elle a reçu de la Direction générale des PTT un rapport intermédiaire sur l'état du projet. Le coût total du projet informatique BASKAL se monte à 154 millions de francs. Les 65 millions indiqués au départ étaient une estimation trop basse. Les analyses de rentabilité ont donné un résultat positif. Ce système doit rendre la gestion du réseau des transmissions plus efficace grâce aux ordinateurs. Etant donné les prestations préalables fournies depuis lors à l'aide de l'informatique, on doit constater que l'urgence aussi bien que la mesure des engagements contractés ne sont plus les mêmes. La réalisation de ce projet entraîne des changements dans l'organisation fonctionnelle et dans les compétences relatives à la gestion du réseau.

Le projet BASKAL peut offrir des avantages qui profiteront aussi bien à la clientèle qu'aux PTT. Il permettra par exemple d'accélérer la mise à disposition de circuits loués, d'éliminer plus rapidement les éventuelles congestions du réseau et d'accroître la disponibilité des liaisons. Il livrera plus rapidement les informations permettant de remédier aux pannes. L'exploitation des câbles et des équipements s'en trouvera améliorée.

Après un vaste appel d'offres suivi d'une évaluation approfondie, la Direction générale des PTT a choisi en décembre 1992 la société américaine CBIS (Cincinnati Bell Information Systems) en qualité d'entreprise générale. Celle-ci travaillera en étroite collaboration avec une maison suisse qui participe au projet. La mise en application débutera durant l'été 1995 par un projet pilote. L'unité de réalisation 1 devra être achevée à la fin de 1997. La Délégation des finances invite le DFTCE à suivre de près la continuation du développement de ce projet.

492 Chemins de fer fédéraux (CFF)

492.1 Haute surveillance parlementaire des finances des CFF

Ainsi que la Délégation des finances l'a relevé dans son dernier rapport d'activité (ch. 25), dans le cadre de la réforme du Parlement, les commissions des finances doivent désormais examiner le budget, le plan à moyen terme et les comptes des CFF. Il appartient par conséquent à la Délégation des finances également d'exercer au nom du Parlement la haute surveillance des finances des CFF, en application des articles 48 à 50 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RS 171.11).

La Délégation des finances a saisi l'occasion de l'examen du livre vert établi par le groupe de réflexion sur l'avenir des CFF pour débattre des compétences du Parlement en matière de haute surveillance des finances des CFF. Ce débat

s'avère d'autant plus utile que, depuis de nombreuses années, les CFF s'abritent derrière la loi qui les régit pour justifier de ne devoir rendre des comptes directement qu'au Conseil fédéral.

C'est ainsi que la Délégation des finances a constaté qu'exception faite des grands projets (RAIL 2000 et NLFA), les investissements des CFF échappent à la sanction du Parlement, qui doit se limiter à en prendre acte. Or, comme le démontre le tableau ci-après, entre 1987, année du mandat de prestation, et 1996, dernière année du plan financier de la Confédération, les investissements annuels des CFF passent de 1022 à 3315 millions de francs, ce qui représente une croissance de 324,4 pour cent. Ces investissements influencent naturellement le compte de résultats de l'infrastructure des CFF qui enregistre de la sorte une croissance de 220,6 pour cent durant la même période. Enfin, de 1987 à 1996, les subventions et les contributions annuelles de la Confédération aux CFF augmentent de 239,6 pour cent, alors que, à titre comparatif durant le même laps de temps, les dépenses totales de la Confédération atteignent 199,5 pour cent. Quant au compte de résultats d'entreprises des CFF, compte que ne touchent pas les investissements, il augmente de 173 pour cent durant la période précitée.

Ainsi que l'ont relevé les commissions des finances lors de l'examen du budget de la Confédération pour 1993, celle-ci verse des prestations pour l'infrastructure (conséquence des investissements), sur la base des résultats des CFF de l'année précédente. Dès lors, du point de vue de la procédure, le Parlement doit tout d'abord se limiter à prendre acte des investissements des CFF sans pouvoir les modifier puis, l'année suivante, il est dans l'obligation d'entériner leurs conséquences dans le budget fédéral. On peut se demander si une telle situation n'est pas manifestement contraire à l'article 85, chiffre 10, de la constitution, qui donne au Parlement la compétence d'établir le budget de la Confédération.

La Délégation des finances se doit de rappeler que dans le cadre de l'examen de la nouvelle loi sur les finances de la Confédération, le 19 septembre 1989, le Conseil des Etats avait, sur proposition de sa Commission des finances, adopté la motion suivante:

Le Conseil fédéral est invité à soumettre une modification de la loi sur les CFF aux Chambres fédérales. Celle-ci devrait garantir une participation accrue du Parlement dans les décisions de principe relatives à la politique des investissements, à savoir:

- a. le budget annuel des investissements,
- b. le plan des investissements à moyen terme et
- c. le cas échéant, les crédits d'engagement concernant de grands projets d'infrastructure.

Le 21 mars 1991, cette motion a été transformée en postulat par le Conseil national, par 66 voix contre 27, sur proposition de la commission des finances.

La Délégation des finances estime que ce postulat doit être réalisé sans délai si l'on veut que le Parlement puisse exercer sa surveillance constitutionnelle d'une manière efficace sur les CFF.

Elle a adressé récemment une lettre au Conseil fédéral pour lui faire part de son point de vue.

Il appartiendra aux commissions des finances d'aborder cette question de compétences en même temps qu'elles examineront – comme elles l'ont décidé – le livre vert établi par le groupe de réflexion sur l'avenir des CFF.

492.2 Inspection auprès de la Direction «Finances et Controlling» des CFF

L'inspection effectuée par la Section 2 de la Délégation des finances a laissé une impression favorable de la Direction «Finance et Controlling» (FC). En effet, elle a pu constater d'une façon générale que cette direction était organisée et gérée avec compétence et efficacité.

La FC assume des tâches couvrant l'ensemble des CFF, en matière d'élaboration du budget et de planification financière. Elle contrôle par ailleurs le respect du budget, les investissements, les coûts, la réalisation des produits et leur affectation.

La Délégation des finances a été plus particulièrement intéressée par le compte de résultats par ligne établi selon des critères et des paramètres très élaborés, ainsi que par les méthodes mises en place pour le controlling des investissements.

A la suite de cette inspection, la Délégation des finances a obtenu du Chef du DFTCE des renseignements plus détaillés concernant l'ampleur, les résultats et les coûts des contrôles internes et externes des CFF.

5 Démission pour raison d'âge du directeur du Contrôle fédéral des finances

Monsieur Gottlieb Schläppi, docteur en droit et directeur du Contrôle des finances depuis le 1^{er} octobre 1981, a demandé au Conseil fédéral d'être déchargé de sa fonction à la fin du mois de mars 1993.

Aux termes de l'article 2 de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0), la nomination par le Conseil fédéral du directeur du Contrôle fédéral des finances (CDF) doit être confirmée par la Délégation des finances. Comme de surcroît le directeur du CDF est, de par sa fonction, un interlocuteur privilégié de la Délégation des finances, celle-ci est à, n'en pas douter la mieux à même d'apprécier les mérites de l'intéressé.

La Confédération déploie des activités aussi variées que complexes, qu'il n'est certes pas aisé de contrôler financièrement d'une façon critique et permanente. Cette tâche doit être légalement exercée aux services du Parlement, du Conseil fédéral et de l'administration. Elle exige de la vigilance, de la ténacité et du doigté. Monsieur Schläppi s'en est acquitté loyalement et à la satisfaction de la Délégation des finances, qui a toujours apprécié ses conseils avisés. L'administration a pour sa part pu compter sur ses propositions judicieuses lorsqu'il s'agissait de trouver des solutions appropriées à des problèmes compliqués.

Monsieur Schläppi s'est par ailleurs employé à moderniser et à améliorer les activités du Contrôle des finances. C'est à lui que l'on doit par exemple l'institution du contrôle de la structure des prix de revient industriels pour les achats

opérés en situation de monopole aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. De même, il a simplifié les prescriptions de subventionnement de la Confédération et introduit le contrôle financier préalable à l'octroi de promesse de contributions fédérales. La Délégation des finances se plaît à relever la compétence du directeur du Contrôle fédéral des finances, son intégrité et sa loyauté. Elle le remercie sincèrement pour son engagement au service de la Confédération et lui souhaite de jouir pleinement d'une retraite largement méritée.

6 Conclusions

Le présent rapport mentionne une série de considérations plus ou moins critiques exprimées par la Délégation des finances au sujet des finances de la Confédération. Il ne fait pas, ou trop peu, état du grand nombre des affaires que la Délégation des finances a pu juger positivement. Qu'il soit permis à celle-ci de réparer cet oubli, en adressant au Conseil fédéral, à l'administration et aux régies de la Confédération ses remerciements pour leur bonne gestion financière et pour l'emploi, dans l'ensemble efficace et ménager, des ressources publiques. Elle les encourage à faire preuve d'une plus grande rigueur encore dans les années à venir, compte tenu de la détérioration de la situation des finances fédérales.

Enfin, la Délégation des finances adresse également ses sentiments de reconnaissance aux collaborateurs du Contrôle fédéral des finances et aux services particuliers d'inspection, qui lui sont subordonnés. Ces organes ont en effet, comme de coutume, accompli leur tâche très consciencieusement.

CHIFFRES FINANCIERS DES CFF DE 1986 À 1998

Annexe

Année	Source	Compte des investissements charges nets (sans contributions de tiers) [en mio]	Compte de résultats de l'infrastructure		Compte de résultats d'entreprise			Total des charges de la Confédération 1) [en mio]	Personnel (effectif moyen)
			Charges totales [en mio]	Prestations de la Confédération [en mio]	total des charges [en mio]	résultat d'entreprise [en mio]	indemnités compensatrices [en mio]		
1980	compte CFF	650	-	-	3'269	- 594	269	893	38'367
1986	compte CFF	948	-	-	4'261	- 357	662	980	37'010
1987	compte CFF	1'022	794	576	4'568	+ 23	510	954	37'210
1988	compte CFF	1'320	883	748	4'756	+ 42	548	1'186	37'372
1989	compte CFF	1'509	950	848	4'975	+ 70	559	1'366	37'338
1990	compte CFF	1'775	1'090	1'053	5'364	+ 3	592	1'501	37'694
1991	compte CFF	2'036	1'228	1'183	5'911	- 29	650	1'743	38'419
1992	budget fédéral	2'102	1'215	1'215	6'336	- 107	758	1'922	38'803
1993	budget fédéral	2'317	1'350	1'350	6'701	- 234	824	2'040	38'163
1994	plan à moyen terme des CFF	2'585	1'504	1'504	7'146	- 281	885	2'110 ¹⁾	38'094
1995	plan à moyen terme des CFF	2'785	1'618	1'618	7'502	- 271	878	2'169 ¹⁾	37'985
1996	plan à moyen terme des CFF	3'315	1'747	1'747	7'902	- 315	885	2'286 ¹⁾	37'939
1997	plan à moyen terme des CFF	3'800	1'895	1'895	8'295	- 310	906	2'653	37'667
1998	plan à moyen terme des CFF	4'570	2'058	2'058	8'778	- 410	927	2'822	37'650

¹⁾ Les charges totales de la Confédération contiennent les contributions aux dépenses courantes (indemnités pour le trafic régional des voyageurs, ferroutage, réductions tarifaires du trafic public, couverture du déficit, prestations pour l'infrastructure) telles que les contributions aux investissements. Les chiffres pour 1993–1996 résultent du plan financier de la Confédération, les chiffres pour 1997 et 1998 résultent du plan à moyen terme des CFF.

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 1992/93 du 6 avril 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.05.1993
Date	
Data	
Seite	44-84
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 349

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.