

**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 1993/94**

du 12 avril 1994

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

La Délégation des finances est chargée de procéder à l'examen et au contrôle régulier de l'ensemble de la gestion des finances fédérales (art. 50, 1<sup>er</sup> al., de la loi du 23 mars 1962 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<sup>er</sup> alinéa, du règlement du 8 novembre 1985 des commissions des finances et de la délégation des finances des Chambres fédérales (RS 171.126).

Le présent rapport vous donne un aperçu des principales affaires traitées durant la période allant d'avril 1993 à février 1994.

12 avril 1994

Au nom de la Délégation des finances  
des Chambres fédérales:

Le président, E. Delalay,  
député au Conseil des Etats  
Le vice-président: M. Aregger,  
conseiller national

# Rapport

## 1 Mandat et organisation

### 11 Tâches et attributions

Les tâches et les attributions de la Délégation des finances sont, entre autres, fixées à l'article 50 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les Conseils (LREC, RS 171.11) ainsi que dans le règlement du 8 novembre 1985 des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RS 171.126):

- la Délégation des finances examine et contrôle d'une manière détaillée 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<sup>er</sup> alinéa, et 31, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale du 6 octobre 1989 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 fédérales et faire connaître son point de vue et 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.

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

Les commissions des finances des deux Conseils désignent chacune en leur sein trois membres qui formeront la Délégation des finances, laquelle 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 fin 1993:*

- |                    |  |
|--------------------|--|
| Conseil national:  | Arthur Züger, Manfred Aregger, Gianfranco Cotti (jusqu'au 2 juillet), puis Edgar Oehler (dès le 3 juillet) |
| Conseil des Etats: | Edouard Delalay, Ernst Rüesch et Ulrich Zimmerli   |

*depuis janvier 1994:*

- |                    |  |
|--------------------|--|
| Conseil des Etats: | Edouard Delalay, Ernst Rüesch et Ulrich Zimmerli |
| Conseil national:  | Manfred Aregger, Edgar Oehler et Arthur Züger    |

*Présidence:*

- 1993 Züger,  
conseiller national
- 1994 Delalay,  
député au Conseil des Etats

*Vice-présidence:*

- Delalay,  
député au Conseil des Etats
- Aregger,  
conseiller national

En 1993, la Délégation des finances compte les sections suivantes:

*Première section*

- Autorités et tribunaux
- Département des transports, des communications et de l'énergie
- Entreprises des PTT
- CFF

*Rapporteurs*

- Züger, conseiller national  
Delalay, député au Conseil des Etats

*Deuxième section*

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

*Rapporteurs*

- Aregger, conseiller national  
Zimmerli, député au Conseil des Etats

*Troisième section*

- Département des finances
- Département de l'économie publique

*Rapporteurs*

- Rüesch, député au Conseil des Etats  
Cotti, conseiller national (jusqu'au 2 juillet)  
Oehler, conseiller national (dès le 3 juillet)

### **13 Séances et aperçu des affaires traitées**

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a tenu six séances ordinaires de deux jours au moins, comme le prescrit l'article 50, 5<sup>e</sup> alinéa, LREC. En outre, elle s'est réunie à sept reprises en séance extraordinaire durant les sessions, essentiellement pour examiner des affaires urgentes. Enfin, les trois sections de la Délégation des finances ont procédé en tout à dix inspections.

Durant la période sous revue, la Délégation des finances a reçu 838 rapports de révision et d'inspection du CDF ainsi que 747 arrêtés du Conseil fédéral se rapportant à la gestion financière. Elle a de surcroît dû se prononcer en procédure urgente sur 65 demandes de crédits supplémentaires, pour la somme de 834 millions de francs et sur dix demandes de crédits d'engagement, totalisant environ 180 millions de francs. Par ailleurs, la Délégation des finances a examiné 16 projets du Conseil fédéral à l'adresse des Chambres fédérales, 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 65 fonctionnaires supérieurs.

## **2 Questions fondamentales et thèmes interdisciplinaires**

### **21 Révision de la loi sur le contrôle fédéral des finances**

La loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCDF, RS 614.0) date du 28 juin 1967. Durant les 25 années de sa mise en œuvre, elle s'est révélé être un instrument approprié à l'exercice de la surveillance financière de la Confédération, en raison du caractère ouvert de son libellé. Elle n'a été l'objet que de quelques menues adaptations, notamment celles dont nous avons fait état dans le rapport annuel de 1991/92 (ch. 23).

Mais depuis 1967, la législation suisse en matière financière a beaucoup évolué. Le volume et la complexité des opérations budgétaires ont fortement augmenté. Un nouveau modèle de compte a vu le jour, nécessitant la refonte, adoptée par les Chambres fédérales le 6 octobre 1989, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LCF, RS 611). Par ailleurs, en 1992, le Parlement lui-même a procédé à une réforme interne, pour accroître l'efficacité de son fonctionnement. Enfin, la création de l'Organe parlementaire de Contrôle administratif et celle du Service de contrôle administratif du Conseil fédéral exigent une délimitation appropriée des tâches et des compétences du Contrôle fédéral des finances (CDF).

Il convient également de relever que sur le plan international, l'INTOSAI, Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, dont la Suisse fait partie, a adopté récemment des recommandations qui traduisent le souci d'améliorer l'efficacité de la surveillance financière face aux opérations de plus en plus complexes de la gestion des finances des Etats.

Voilà pourquoi, au milieu de 1993, la Délégation des finances a fait un premier état des lieux concernant l'adaptation et la modernisation des instruments de la surveillance financière fédérale, sur la base d'un rapport qu'elle avait demandé au CDF. Se fondant sur cet examen, les commissions des finances lui ont donné mandat de leur faire un rapport sur cette question. Elle a exécuté ce mandat, comme requis, avant la fin de 1993.

D'emblée, la Délégation des finances a estimé qu'il ne s'agissait pas de modifier de fond en comble la LCDF ni de toucher au système institutionnel de la haute surveillance sur les finances de la Confédération, tel qu'il a été mis en place en 1902 et tel qu'il figure actuellement dans la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les Conseils (RS 171.11). Diverses interventions parlementaires visant à remplacer ce système par une Cour des comptes ont d'ailleurs été rejetées par le Parlement à plusieurs reprises, la dernière fois en 1991. Il convient de relever à cet égard que la Délégation des finances a fait un bref historique de la haute surveillance des finances de la Confédération dans son dernier rapport d'activité, à l'occasion de son 90<sup>e</sup> anniversaire (rapport 1992/93, ch. 11). Par ailleurs, ses visites auprès de Cours des comptes de plusieurs de nos Etats voisins ont convaincu la Délégation que le système suisse soutient la comparaison et s'avère être un instrument bien adapté aux exigences de notre pays (op. cit. ch. 22).

La Délégation des finances s'est donc attachée, avec le CDF, à proposer aux commissions des finances une révision partielle de la LCDF. C'est ainsi que le

CDF doit garder sa double allégeance au Conseil fédéral et au Parlement, ce qui fait sa particularité et surtout sa force. Les points principaux de révision proposés aux commissions des finances ont été les suivants:

- Sur le *plan institutionnel*, le CDF doit jouir d'une plus grande indépendance. Il doit pouvoir établir librement ses programmes de révision. Il devient avant tout un organe de contrôle externe, libéré du contreseing des paiements et des virements, contreseing qui est assumé dorénavant exclusivement par des services de contrôle internes des départements. En outre, il reçoit la compétence de statuer en première instance sur certains objets ressortissant à la révision. Enfin, le CDF publiera désormais un rapport annuel qui sera présenté en même temps que le rapport de la Délégation des finances.
- Les *critères de contrôle* doivent être élargis, comme le recommande l'INTOSAI, aux contrôles dit d'efficacité (Wirksamkeitsprüfung). La Délégation des finances a reconnu depuis longtemps déjà la nécessité de vérifier les comptes publics sous l'angle de la réalisation des objectifs. Elle a donc ordonné expressément au CDF des contrôles allant dans ce sens, car celui-ci n'était pas habilité à procéder à des examens de ce genre, aux termes de la législation en vigueur. Rappelons à titre d'exemple le rapport sur les minisubventions agricoles qu'elle a commandé au CDF (cf. rapport annuel 1989/90, chap. VI, ch. 1). Grâce à la légalisation du critère de contrôle d'efficacité, le CDF pourra désormais, de sa propre initiative, examiner l'impact souhaité et réel des mesures ayant une incidence financière.
- Les modifications présentées ci-dessus entraînent également une *refonte du cahier des charges du CDF*. C'est ainsi qu'il doit pouvoir intervenir à titre préventif, pour détecter assez tôt les erreurs fondamentales et les corriger avant qu'elles n'aient causé des dommages irréparables. Le CDF a déjà été appelé, par exemple, à examiner les coûts subventionnables dans le cadre de la décision d'octroi des crédits à la construction. Mais la Délégation des finances estime que les contrôles préventifs doivent rester l'exception. En revanche, il est indiqué de permettre au CDF notamment d'exercer un contrôle de la structure des prix pratiqués par les fournisseurs monopolistiques de la Confédération.
- De même qu'il englobe déjà l'entreprise des PTT, le champ d'intervention du CDF doit être élargi aux Chemins de fer fédéraux, dès lors que le budget de cette régie a été mis dans la compétence des commissions des finances, à la faveur de la réforme du Parlement de 1991. De même, il n'y a pas de raison de laisser les personnes physiques bénéficiant d'aide financière, échapper aux vérifications du Contrôle fédéral des finances. C'est pourquoi le champ d'activité du CDF s'étendra désormais également à ce cercle de personnes.
- Enfin, en 1990, pour renforcer sa surveillance sur l'Administration, le Conseil fédéral a créé un Service de contrôle administratif (CCF), attaché à la Chancellerie fédérale, et le Parlement s'est doté d'un Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPC) chargé de seconder les commissions de gestion. Afin d'éviter des doubles emplois, il convient d'assurer la *coordination avec ces nouveaux organes de contrôle*. Les examens d'efficacité, exécutés dans le cadre plus vaste d'examens de rentabilité, seront en principe du ressort du CDF, le CCF et l'OPC étant appelés à intervenir, à la demande respectivement du

Conseil fédéral et des commissions de gestion, lorsque se posent des problèmes relatifs à l'organisation, aux méthodes de travail et aux procédures de décision de l'administration.

Dans le cadre de l'élaboration du rapport demandé par les commissions des finances, la Délégation des finances a consulté les principaux organes pouvant être touchés par la révision de la LCDF. Seules les commissions de gestion ont émis des réserves concernant principalement le nouveau critère de contrôle d'efficacité, lequel, à leur point de vue, doit être réservé légalement à l'OPC. Divers entretiens et échanges de correspondance ont conduit à préciser la manière restrictive dont le CDF devra appliquer ce critère.

Mais il serait contraire aussi bien aux exigences du contrôle qu'à l'exercice rationnel de sa tâche, d'empêcher le CDF d'aller au fond des problèmes de subventionnement, lorsque ceux-ci pourraient entraîner des coûts inutiles pour la Confédération.

Lors de leurs séances des 24 janvier et 8 février 1994, les commissions des finances du Conseil national puis du Conseil des Etats ont adopté ce rapport en y apportant deux menues retouches. Elles l'ont ensuite transmis au Conseil fédéral en priant celui-ci d'élaborer un message et de le mettre en consultation interne.

## **22 Rattachement administratif du Secrétariat des commissions et de la Délégation des finances**

Au milieu de 1993, la Délégation des finances a été appelée à se prononcer sur une proposition visant à incorporer le Secrétariat des commissions et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (SFCF) dans les Services du Parlement. Cette incorporation a été présentée dans le cadre d'un projet visant à subordonner directement à l'Assemblée fédérale les Services du Parlement, dont la Chancellerie fédérale a la charge aujourd'hui, en vertu de l'article 105 de la constitution fédérale.

Les motifs invoqués à l'appui de l'incorporation du SFCF aux Services du Parlement portaient en particulier sur l'égalité de traitement des commissions parlementaires et sur la nécessité de soumettre le personnel du SFCF à la même autorité de discipline et de nomination que celle compétente pour les Services du Parlement. En outre, on considérait qu'il n'était pas normal qu'un service appelé à travailler pour le Parlement soit rattaché administrativement au Conseil fédéral. Enfin, d'une façon plus générale, le projet postulait que toutes les personnes appelées à travailler pour l'Assemblée fédérale, au nombre desquelles figurent les collaborateurs du SFCF, devaient être logiquement subordonnées à la Direction des Services du Parlement.

Il convient de relever que le SFCF a été créé en 1902 et que sa base légale figure à l'article 49, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). Cependant, aux termes de l'article 18, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0) – laquelle a repris la disposition du règlement du CDF de 1927 –, le SFCF est rattaché administrativement au CDF, celui-ci dépendant du Département des finances uniquement sur le plan administratif. Le même article prévoit en son premier alinéa que le

Secrétaire est nommé par le Conseil fédéral, la nomination devant être confirmée par la Délégation des finances.

Dans sa prise de position, la Délégation des finances a relevé que le rattachement du SFCF au CDF est conforme au système de la haute surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération, tel que l'a voulu le législateur, système qui se compose des deux commissions des finances, de la Délégation des finances, qui en est une émanation, et du CDF, le SFCF étant appelé à jouer le rôle de coordinateur et de relais entre lesdits organes, tout en exécutant les nombreuses tâches d'organisation et d'analyse qui lui incombent. Le SFCF est donc à ce titre une partie intégrante du système de la haute surveillance financière de la Confédération. On peut relever que les membres du Secrétariat disposent à cet effet des mêmes droits que le CDF pour obtenir la documentation, demander des renseignements, consulter des dossiers et requérir des appuis.

Dans leurs activités, les commissions des finances font appel régulièrement au CDF, lequel doit par ailleurs fournir à la Délégation des finances, en vertu de l'article 50 de la loi sur les rapports entre les conseils, tous les renseignements voulus et mettre à la disposition de celle-ci tous les rapports de révision, les procès-verbaux et la correspondance en sa possession. Le SFCF pour sa part est chargé d'assurer la liaison matérielle et formelle entre les organes parlementaires précités et le CDF ainsi que, en matière budgétaire, avec le Département des finances.

Les activités déployées par le CDF et le SFCF présupposent dès lors une collaboration directe, étroite et personnalisée entre ces deux organes à tous les niveaux, ainsi que des connaissances financières spécialisées des personnes appelées à traiter avec les commissions et la délégation des finances. Ce sont ces liens de confiance qui expliquent le rattachement du SFCF au CDF. Et c'est du reste pour cette raison qu'au terme de la loi, le CDF met à la disposition du SFCF le personnel nécessaire. Dans de telles conditions, un transfert administratif du SFCF aux Services du Parlement dénaturerait la coopération, au demeurant excellente, entre le SFCF et le CDF. Par ailleurs, il priverait le SFCF de l'indépendance nécessaire et voulue par le législateur de 1902, par rapport aux Services du Parlement dont les comptes doivent être supervisés – il ne faut pas l'oublier – également par le CDF. Par conséquent, c'est en définitive la haute surveillance financière qui souffrirait de ce transfert.

Pour le surplus, la Délégation des finances ne voit pas pourquoi et comment la subordination administrative du SFCF au CDF pourrait entraîner une inégalité de traitement entre les commissions parlementaires, ce d'autant que toutes les commissions disposent actuellement d'un secrétariat permanent efficace et bénéficient de toutes les prestations nécessaires de la part des Services centraux du Parlement.

Quant à la subordination disciplinaire des collaborateurs du Secrétariat et en particulier, du Secrétaire aux organes parlementaires compétents, abstraction faite de son caractère scolastique, cette question n'est pas pertinente puisque le cas échéant, il appartiendrait dans la pratique au Département des finances, en collaboration étroite avec la Délégation des finances, qui est l'autorité fonctionnelle et naturelle du SFCF, de mener la procédure et d'en décider la conclusion.

La Délégation des finances a enfin constaté que le SFCF était déjà fortement intégré dans les Services du Parlement, dans la mesure où une collaboration et une coordination étroites et fructueuses ont été institutionnalisées à tous les niveaux.

Voilà pourquoi la Délégation des finances est favorable au maintien de la position institutionnelle actuelle du SFCF et considère qu'il n'y a pas lieu de sacrifier une structure, qui a résisté à l'épreuve du temps, sur l'autel de l'orthodoxie administrative.

### **23 Coordination des travaux de la Délégation des finances et du Contrôle fédéral des finances avec les autres organes parlementaires et administratifs de contrôle**

Ainsi qu'en attestent les précédents rapports annuels (cf. entre autres, rapport 1992/93, ch. 23), la Délégation des finances entretient des relations suivies avec l'Organe parlementaire de contrôle de l'Administration (OPCA) et avec le Contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF), depuis leur naissance en 1990, afin de coordonner les activités de ces organes avec celles du CDF et avec les siennes propres.

Ces relations ne se limitent pas à l'échange de programmes annuels sur lesquels chaque destinataire est appelé à faire ses observations. En effet, il arrive également que des affaires de la Délégation des finances ou du CDF soient transmises pour information, pour observation ou pour examen au CCF ou, via les commissions de gestion, à l'OPCA et réciproquement.

De même, au cours de l'exercice, la Délégation des finances et les commissions de gestion ont intensifié leurs relations et les échanges de dossiers sont devenus beaucoup plus fréquents.

D'une manière générale toutefois, les risques d'empiètement entre les divers organes de contrôle parlementaire ou administratif ne peuvent pas être exclus, même si les tâches de chacun de ces organes sont bien définies. C'est pourquoi après la révision, devenue indispensable, de la loi sur le contrôle fédéral des finances (cf. ci-dessus, chap. 21), la Délégation des finances estime, avec les commissions des finances, qu'il faudra que l'on entreprenne l'étude d'un loicadre sur le contrôle, appelée à définir tous les domaines ressortissant à la surveillance financière et au contrôle de l'administration.

### **24 Transparence des conséquences financières des projets (Initiative parlementaire Loeb 93.420)**

Le 15 mars 1993, Monsieur François Loeb, conseiller national, a déposé avec 78 cosignataires une initiative parlementaire visant à améliorer la transparence des conséquences financières des projets. Les auteurs de cette initiative considèrent qu'il est nécessaire d'agir parce qu'il existe un hiatus entre, d'une part, les décisions du Parlement en matière de dépenses et d'autre part, la prise en charge de la responsabilité financière pour les recettes indispensables. Il a donc été proposé que, dans les affaires dont les conséquences financières sont considé-



rables pour les finances de la Confédération, les Commissions des finances aient à établir un co-rapport à l'attention de la Chambre en question, afin qu'il soit possible d'intégrer de manière optimale les connaissances et le point de vue de la politique financière lors de la délibération parlementaire de ces affaires.

Au sein de la commission ad hoc en charge de ce dossier, une question est restée en suspens: y a-t-il nécessité d'agir par la voie législative ou n'est-il pas préférable de mieux utiliser les possibilités qu'offre la procédure de co-rapport. La Délégation et les Commissions des finances ont été priées de prendre conjointement position à ce sujet.

La Délégation des finances salue cette proposition et apporte son soutien à l'objectif d'une plus grande transparence dans les décisions de grande portée financière. La proposition d'un co-rapport de la Commission des finances relatif à des affaires aux conséquences financières importantes représenterait une possibilité de sensibiliser le Parlement lorsque celui-ci prend des engagements financiers. Ces derniers temps, il y a eu accumulation de projets complexes à propos desquels les conséquences financières ne cessent de surprendre. Un organe parlementaire devrait maintenir la transparence sur les possibilités de financement et les conséquences financières. La Délégation et les commissions des finances se préoccupent intensivement des interdépendances des finances de la Confédération et elles le font dans le cadre des délibérations sur le budget et les comptes.

En vertu de l'article 50 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), il incombe à la Délégation des finances d'examiner et de contrôler de manière détaillée l'ensemble de la gestion financière de la Confédération. Dans le cadre de la surveillance financière concomitante, la Délégation des finances peut aussi délibérer sur des projets du Conseil fédéral à l'attention des Chambres fédérales et elle peut faire valoir son point de vue ou ses propositions par écrit ou par oral en les adressant aux Commissions des finances ou à d'autres commissions parlementaires (art. 9, 3<sup>e</sup> al., du règlement des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales; RS 171.126). La délégation prévoit régulièrement à son ordre du jour un point spécial pour traiter de nouveaux projets du Conseil fédéral qui ont des conséquences financières et des répercussions sur l'effectif du personnel. On ne saurait toutefois taire le fait qu'il est relativement rare que la Délégation des finances adresse des prises de position aux commissions parlementaires ad hoc. Cela s'explique surtout par un manque de synchronisation pour ses interventions. En effet, il est fréquent que la séance de la commission ad hoc ait déjà eu lieu lorsque siège la Délégation des finances.

La Délégation des finances a attiré l'attention sur certains inconvénients d'une procédure de co-rapport élargie. Cela entraînerait un certain travail à double. Bien que les aspects financiers revêtent souvent une importance cruciale, il pourrait s'ensuivre certaines frictions, si les Commissions des finances devaient traiter en sus diverses affaires quant au fond et prendre position sur leurs conséquences financières. Avec la Délégation des finances, les Commissions des finances disposent en outre d'un instrument de haute surveillance concomitant qui a donné pleine satisfaction. Une procédure impérative et supplémentaire de co-rapport par les Commissions des finances pourrait, de surcroît, aboutir à des retards considérables dans le traitement des affaires.

La Délégation des finances a pris connaissance de ce que la *Commission des institutions politiques* entend donner suite à l'intervention parlementaire précitée par un postulat (93.3008). Le Bureau est prié d'épuiser les attributions découlant de l'article 15, 3<sup>e</sup> alinéa, du règlement du Conseil national (RS 171.13) et d'inviter la Commission des finances à déposer un co-rapport au sujet des affaires dont les conséquences financières sont considérables. Dans ce contexte, il importe de ménager à la Commission des finances un délai suffisant lui permettant d'entreprendre l'examen préliminaire des affaires.

La Délégation des finances est d'avis que la clarification des conséquences financières des projets revêt le premier rang dans l'ordre des priorités. Il est de toute urgence nécessaire d'instaurer une politique parlementaire disciplinée en matière de dépenses. C'est dans ce sens que la Délégation des finances acquiesce à un renforcement de la surveillance financière concomitante et à une amélioration des procédures nécessaires à cet effet.

La Délégation des finances est favorable dans cet esprit à une modification du règlement des Commissions et de la Délégation des finances des Chambres fédérales, afin d'étendre la procédure de co-rapport au sens du postulat. Au premier plan, il y a la coordination entre le Bureau, les Commissions des finances et la Délégation des finances.

## **25 Procédure de contrôle des crédits à caractère secret**

La Délégation des finances s'est occupée de la procédure de contrôle des crédits à caractère secret. Ceux-ci concernent en particulier le domaine militaire où les montants correspondants sont rangés sous les travaux de l'Etat-major du Groupement de l'Etat-major général ainsi que sous la rubrique du matériel d'exploitation. La Délégation des finances a pris connaissance du dispositif de surveillance financière dans ce domaine sensible. Un service de révision interne rattaché au Groupe renseignements et sécurité procède aux vérifications d'après les mêmes critères que le Contrôle fédéral des finances (CDF). Ce dernier réexamine les décomptes après bouclage des comptes trimestriels et consulte certaines pièces justificatives par sondage. Le CDF exerce, dans les domaines du Service de renseignements et de la protection de l'Etat, sa surveillance financière selon les critères de la juste application du droit, de l'emploi efficace et ménager des fonds et de l'exactitude comptable. La Délégation des finances prend une fois par année connaissance des constatations du CDF dans ce domaine. Le résultat de cette révision est aussi porté annuellement à la connaissance des chefs du DMF et du DFF.

La *Délégation de gestion* (DG), créée en 1992 (cf. loi sur les rapports entre les conseils, LREC, art. 47<sup>quinquies</sup>, RS 171.11), a pour tâche d'examiner régulièrement dans le détail l'activité en matière de services de renseignements. La Délégation des finances a donc considéré comme judicieux que la DG doive à l'avenir procéder aussi au contrôle matériel des crédits du domaine des services de renseignements. La Délégation des finances transmet donc, au terme de ses délibérations, ces dossiers à la DG. Le CDF et la Délégation des finances font, au besoin, des remarques utiles quant à la nécessité d'un contrôle par la DG.

Jusqu'à présent, la DG a surtout contrôlé la légalité des tâches et moyens afférents aux domaines secrets ainsi que la conformité des activités au but visé dans les domaines à caractère secret. Elle est disposée à entreprendre aussi dans ce secteur un contrôle plus fortement axé sur l'efficacité. La Délégation des finances et la DG sont en outre convenues de ce que la DG se chargera de surcroît, dans les limites de son mandat de base, de contrôler l'efficacité dans des domaines tels que la protection de l'Etat et la sécurité militaire.

La DG renseigne la Délégation des finances sur les constatations importantes découlant des éclaircissements résultant de sa surveillance financière élargie. La Délégation des finances part de l'idée que cette délimitation des tâches présente des avantages considérables. De par la claire attribution de la compétence d'examen, on évite, d'une part, des lacunes dans le contrôle et on obtient, d'autre part, des allègements d'ordre administratif.

## **26 Politique de la Délégation des finances en matière d'information**

Dans son rapport d'activité pour 1991/92, la Délégation des finances a présenté les principes de sa politique d'information (cf. ch. 21). L'obligation de renseigner la Délégation des finances, qui lie les services, va très loin et le droit illimité qu'a celle-là de consulter les dossiers de l'administration fédérale (art. 50, 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> al., de la loi sur les rapports entre les conseils; RS 171.11) ont pour corollaire la préservation du secret de fonction. C'est ainsi que l'article 17 du règlement des commissions et de la Délégation des finances (RS 171.126) prescrit que les membres de la Délégation des finances et son secrétaire, ainsi que les fonctionnaires fédéraux et experts associés aux travaux de la Délégation des finances, sont tenus d'observer une discrétion absolue au sujet de tout ce qu'ils ont appris dans l'exercice de leurs fonctions.

Selon l'article 19 du règlement, la Délégation des finances présente chaque année un rapport aux Commissions des finances, rapport qui est aussi publié dans la Feuille fédérale.

Pendant l'année sous revue, la Délégation des finances a été plus fortement encore sollicitée par les médias désireux d'obtenir avant la publication du rapport annuel des informations sur des affaires en cours. A cet égard, la Délégation des finances précise qu'il n'est pas de son ressort de publier des documents internes à l'administration fédérale, documents qui lui ont été remis dans l'exercice de sa fonction d'organe de haute surveillance dans le domaine financier. Il appartient au Conseil fédéral et/ou aux chefs des départements de décider dans quelle mesure ils veulent informer sur de telles questions. Au besoin, la Délégation des finances décide de cas en cas comment l'opinion publique doit être informée objectivement et en temps utile.

**3            Personnel et crédits**  
**31          Affaires de personnel**  
**311        Rémunérations**

En vertu d'un arrangement conclu en 1951 entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances, certaines mesures en faveur du personnel n'entrent en vigueur qu'avec l'assentiment de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Sont soumis à cette approbation les cas de classification de postes anciens ou nouveaux dans les classes de traitement 30, 31 et les postes hors classe, y compris la transformation de la dénomination des postes donnant droit au titre de sous-directeur ou directeur suppléant. Font également l'objet de cet arrangement l'octroi de suppléments de traitement et d'indemnités périodiques à des fonctionnaires ou employés rangés dans la 26<sup>e</sup> classe de traitement ou au-dessus.

Pendant la période sous revue, la Délégation des finances a donné son accord dans 64 affaires de personnel. Dans un grand nombre de cas, elle a différé sa décision et exigé la production de documents complémentaires. Afin d'évaluer deux requêtes, des discussions complémentaires ont été menées avec divers représentants de l'administration. Dans cinq cas, la Délégation des finances s'est prononcée pour une promotion, mais sans effet rétroactif. Durant l'exercice écoulé, une demande de classification plus élevée d'un cadre a été rejetée.

Les remarques de la Délégation des finances sur ces diverses affaires ont porté, en particulier, sur des questions relatives à la réglementation technique et financière de la pension d'un fonctionnaire promu peu avant la mise à la retraite, sur la tendance à une création trop expansive de postes de sous-directeurs ainsi que sur une application judicieuse de l'ordonnance concernant la flexibilisation.

**312        Modification de l'«Arrangement 1951»**

L'«Arrangement 1951» est, comme on l'a indiqué ci-dessus, une convention passée entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances, convention aux termes de laquelle les mesures exceptionnelles décidées par celui-là concernant les traitements et créations de poste dans les classes 30 et au-dessus ne prennent effet qu'après avoir été approuvés par la Délégation des finances.

Pour se conformer à la nouvelle loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques (RS 414.110), le Conseil fédéral a modifié les ordonnances afférentes à cette loi et élargi les compétences du Conseil des écoles polytechniques fédérales (CEPF) en matière de nomination et de classification du personnel des écoles polytechniques et des instituts annexes. L'Office fédéral du personnel a pris les mesures pour assurer la coordination entre les offices fédéraux et le CEPF et partant, pour garantir l'égalité de traitement de tous les agents de la Confédération.

Il va de soi que, pour sa part, la Délégation des finances devra être consultée, comme par le passé, pour les cas relevant de ses attributions. Cependant, s'agissant des mesures prises par le CEPF, elle ne recevra plus les dossiers du Conseil fédéral, mais du Département fédéral de l'intérieur, qui est l'organe de surveillance du CEPF.

Les instructions du 6 janvier 1989 du Département fédéral des finances concernant l'«Arrangement 1951» ont été modifiées en conséquence.

### **313 Promotions avec effet rétroactif**

Dans le cadre de l'«Arrangement 1951», la Délégation des finances est souvent appelée à se prononcer sur des demandes de promotions rétroactives. Elle a toujours manifesté une grande réserve à l'égard de ce genre de cas, ce qui a conduit le Département fédéral des finances à préciser dans des directives, les dernières datant du 11 août 1987, les cas limitatifs dans lesquels la rétroactivité pouvait être tolérée (cf. également rapport d'activité 1992/93, ch. 311).

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a été une fois de plus confrontée à des demandes de promotions rétroactives. Considérant que la situation dramatique des finances fédérales justifiait des mesures d'une extrême rigueur, elle a refusé d'accorder l'effet rétroactif. Quelques jours plus tard, le 30 août 1993, sur mandat du Conseil fédéral, le Département fédéral des finances a édicté de nouvelles directives qui abrogent celles de 1987 et abolissent l'effet rétroactif.

### **314 Détournement de la gestion du personnel**

La Délégation des finances a dû constater que, sous la pression des restrictions budgétaires et de personnel décidées par le Parlement, l'administration a plus fréquemment recours, pour y échapper, à des pratiques de comptabilisation non conventionnelles. C'est ainsi qu'en matière de dépenses de matériel, les principes de comptabilisation sont négligés pour les rubriques du groupe 31 en ce sens que, par exemple, des honoraires d'experts ou des frais de déplacement sont directement mis à la charge de crédits de projet. Dans quelques cas, des dépenses pour le personnel ont été directement imputées sur les crédits de programme correspondants, ce qui implique un détournement de la gestion régulière du personnel et une entorse au plan comptable. C'est ainsi que le 31 mars 1993, le Conseil fédéral a décidé d'ouvrir un crédit d'engagement d'environ 6 millions de francs pour couvrir les frais de personnel du Bureau pour la coopération avec l'Europe orientale et centrale (BCE), bureau dont l'effectif n'apparaît pas dans l'état régulier du personnel. Un cas semblable concerne l'arrêté fédéral du 19 mars 1993 sur l'aide financière pour l'encouragement de l'emploi dans la construction de logements et dans les constructions agricoles (RS 843.2); en effet, la rémunération des auxiliaires nécessaires à l'exécution de cet arrêté peut être financée sur le crédit des biens et services.

Dans la pratique, les dépenses sont donc de plus en plus comptabilisées selon les principes du calcul des coûts et non plus selon le principe des groupes par nature. De l'avis de la Délégation des finances, cette manière de procéder s'avère problématique puisqu'on élude de la sorte non seulement la gestion des postes, mais encore les réductions – décidées par le Conseil fédéral et le Parlement lors de l'adoption du budget – des crédits de certaines positions des biens et services (remboursement de frais, commissions et honoraires, mandats de recherche et de développement, etc.). En outre, la représentativité de la statistique des groupes par nature souffre de cette pratique.

La Délégation des finances s'est donc adressée au Conseil fédéral et lui a demandé de réexaminer la pratique en cause et de veiller au respect du principe de la spécialité, selon l'article 4 de l'ordonnance du 11 juin 1990 sur la gestion financière de la Confédération (RS 611.01). Sur la base des observations du Contrôle fédéral des finances (CDF), la Délégation des finances interviendra à l'avenir auprès du chef du département correspondant lorsqu'elle constatera que la gestion du personnel a été contournée.

### **315 Economies de personnel dues à l'informatique et à la bureautique**

L'examen d'un rapport de révision du Contrôle fédéral des finances a permis à la Délégation des finances de constater qu'un office de la Confédération avait pu économiser sept postes grâce à la mise en œuvre d'un projet d'informatique et de bureautique. Les sept postes ont été immédiatement réaffectés au sein de l'office. La Délégation des finances a pris acte certes avec satisfaction de cette rationalisation réussie. Mais elle s'est demandé si, compte tenu de la situation financière de la Confédération, les postes libérés n'auraient pas dû être restitués en tout ou en partie au Conseil fédéral, qui doit faire face à des tâches urgentes pour lesquelles les moyens lui manquent.

Elle a signalé l'affaire aux commissions de gestion en les priant d'examiner, sur un plan plus général, l'affectation des effectifs libérés par l'introduction de la bureautique et de l'informatique.

### **32 Aperçu des crédits urgents consentis**

#### **321 Traitement des crédits supplémentaires**

L'article 18, 1<sup>er</sup> alinéa, et l'article 31, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0) obligent le Conseil fédéral à demander l'assentiment de la Délégation des finances avant d'accorder des crédits supplémentaires urgents. La Délégation des finances fixe des exigences élevées s'agissant de la démonstration de l'urgence.

La Délégation des finances a dû se prononcer en tout sur dix crédits d'engagement d'un montant de 180 millions de francs environ. Dans plusieurs cas, elle a demandé des informations complémentaires sur l'urgence et la nécessité de ces demandes de crédit.

Parmi les 65 crédits de paiement d'un montant d'environ 834 millions de francs sur lesquels elle a dû se prononcer, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral, dans trois cas où elle ne considérait pas que la requête présentait un caractère d'urgence, de recourir à la procédure ordinaire des demandes de crédit de paiement supplémentaire auprès des commissions des finances et du Parlement.

### **322 Crédits supplémentaires sur des crédits de paiement réduits par le Parlement**

Dans le cadre des délibérations du budget 1993, le Parlement a entrepris de réduire de nombreux crédits de paiement et d'engagement. Les Commissions des finances ont signalé que ces réductions ne sauraient être réversibles par la voie de l'octroi de crédits supplémentaires. Le Conseil fédéral a donc prié les départements et les services de ne pas demander en principe des crédits supplémentaires et additionnels sur des positions budgétaires réduites à propos desquelles l'administration peut agir d'une manière ou d'une autre.

Dans le cadre des deux messages supplémentaires au budget 1993, on a toutefois dérogé au principe des commissions des finances dans onze cas au total pour un montant de 184 millions de francs. La Délégation des finances a eu à se prononcer sur cinq demandes concernant une avance ordinaire d'un montant de l'ordre de 100 millions de francs. Avec 95 pour cent de la somme des avances consenties, les crédits complémentaires concernent en particulier les domaines de l'asile et des constructions de protection civile. Au terme d'une longue discussion et compte tenu de circonstances exceptionnelles, la Délégation des finances a donné son assentiment dans chacun des cinq cas, mais elle a toutefois tenu à préciser sans ambiguïté aucune que la situation de «carte forcée» ne préjugerait nullement d'octrois de crédits supplémentaires au titre d'autres rubriques réduites par le Parlement.

### **323 Acquisition du Geneva Executive Center (GEC), à Genève**

Dans le cadre de sa politique consistant à promouvoir Genève comme siège d'organisations internationales –, en particulier de celles qui sont à vocation humanitaire et écologique – le Conseil fédéral a décidé le 23 décembre 1992 et le 25 août 1993 de louer des locaux disponibles dans l'enceinte du GEC. Le DFAE a été autorisé à signer au nom de la Confédération un droit de préemption sur le GEC, valable jusqu'à la fin de 1993. Afin d'assurer à l'ONU et aux organisations actives dans le domaine de l'environnement les locaux annoncés comme nécessaires, le Conseil fédéral a sollicité de la Délégation des finances un crédit de 97 millions de francs pour l'acquisition de l'immeuble de bureaux d'une superficie utile nette de plus de 13 000 m<sup>2</sup>.

Lors d'une séance extraordinaire sur place, la Délégation des finances s'est fait renseigner de manière détaillée sur les divers aspects du projet. Dans la discussion, il a été question de savoir s'il est préférable pour la Confédération d'acheter ou de construire elle-même ses propres bâtiments. Dans le cas du GEC, après avoir pesé les différentes données, la Délégation des finances est arrivée à la conclusion qu'un achat du bâtiment des bureaux aux conditions négociées était justifié.

Dès que la Délégation des finances sera en possession d'un rapport du Conseil fédéral, elle abordera la question de principe de la future politique du Conseil fédéral concernant le siège d'organismes internationaux et, en particulier, de ses répercussions financières.

## **324      Crédit additionnel pour une solution transitoire dans le tunnel du Lötschberg**

Le 14 décembre 1989, les Chambres fédérales ont approuvé un crédit d'engagement de 120 millions de francs pour la construction d'un corridor de ferroutage au Lötschberg pour camions, d'un gabarit de quatre mètres de hauteur. Dans le cadre du second message supplémentaire au budget 1993, le Conseil fédéral a présenté une demande de crédit supplémentaire de 33,5 millions de francs, dont 23,5 millions de francs en raison du renchérissement et 10 millions de francs à titre de coût supplémentaire du projet.

Avant de prendre sa décision, la Délégation des finances a procédé à un échange de vues approfondi avec le Chef du département compétente et avec des représentants de l'Office fédéral des transports. Avec pour toile de fond des considérations de politique européenne, les questions à débattre furent les suivantes: charges futures en rapport avec la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA), coordination internationale avec les pays voisins du Nord et du Sud et compensation des coûts supplémentaires liés au projet. Sur ce dernier point, l'administration a donné des assurances selon lesquelles les coûts supplémentaires du projet, estimés à 10 millions de francs, seraient largement compensés par la renonciation à l'achat de huit nouvelles locomotives.

Compte tenu du fait que, dans le cadre de l'Accord de transit, la Suisse s'est engagée envers la Communauté européenne (CE)   transformer le tronçon de transit par le Lötschberg pour permettre le ferroutage de camions d'un gabarit de quatre mètres de hauteur, la Délégation des finances s'est finalement prononcée en faveur d'une approbation du crédit. Elle suivra très attentivement cette affaire, ne serait-ce qu'en raison du résultat de l'initiative populaire sur les Alpes.

### **4            Principaux contrôles effectués dans les départements**

#### **41          Autorités et tribunaux**

#### **411        Inspection auprès du Tribunal fédéral des assurances (TFA)**

Dans le cadre de sa visite d'inspection auprès du TFA, la Délégation des finances s'est fait renseigner sur les domaines suivants: informatique, personnel, ordonnance sur les achats et construction d'agrandissement. Le TFA fait du bon travail en ce qui concerne le développement du traitement électronique de la jurisprudence ainsi qu'en matière de gestion du personnel.

La raison principale de l'agrandissement du bâtiment du tribunal, qui est envisagé dans un proche avenir, tient au fait qu'aujourd'hui déjà dix postes de travail sur 55 postes que compte le TFA se trouvent dans des locaux loués en dehors de son enceinte. En outre, dans l'un de ses arrêts, la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg a demandé en 1993 à la Suisse de rendre publics les débats, lorsque certaines conditions sont remplies. Compte tenu du déficit très élevé des finances de la Confédération, la Délégation des finances attache de l'importance à ce que les moyens financiers utilisés pour l'agrandissement du bâtiment soient investis d'une manière optimale.



Sur la base d'une inspection auprès du Tribunal fédéral à Lausanne (TF) (rapport annuel 1990/91, ch. 411), la Délégation des finances avait exprimé le souhait de voir intégrée l'administration judiciaire dans la prochaine révision de l'ordonnance fédérale du 8 décembre 1975 sur les achats (RS 172.056.13). Le TF et le TFA se sont opposés à une telle extension de l'ordonnance sur le plan de l'organisation en faisant valoir leur autonomie garantie par le droit constitutionnel. La Délégation des finances ne peut, quant à elle, partager l'opinion selon laquelle un assujettissement de l'administration judiciaire à cette ordonnance pourrait mettre en doute l'indépendance des organes juridictionnels.

Comme solution envisageable, il est prévu que le TFA doit appliquer, de sa propre initiative et pour son propre compte, les normes matérielles de l'ordonnance sur les achats. Les ressources en personnel pour l'utilisation des moyens financiers et le contrôle seraient fournies de manière interne par le TFA. Afin de garantir la transparence, la Délégation des finances estime en outre indispensable que le Parlement soit informé des pratiques en matière d'achats et qu'il le soit sous forme d'un rapport périodique mettant en évidence des cas particuliers. Reste réservée la haute surveillance financière du Contrôle fédéral des finances.

#### **412 Session d'automne 1993 à Genève**

Le 17 juin, les Chambres fédérales ont décidé de tenir leur session d'automne à Genève. Sur ce, le Conseil fédéral a chargé, le 30 juin 1993, la Chancellerie fédérale de l'organisation de cette session et a inscrit au budget 390 000 francs environ de frais supplémentaires afférents aux services du Parlement.

Par la suite, la Délégation des finances a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de recenser les frais supplémentaires de cette session d'automne. Tout compte fait, il s'est avéré des dépenses supplémentaires de près de 400 000 francs à charge de la Confédération. 770 000 francs d'autres dépenses ont été pris en charge par le Canton et par la Ville de Genève ainsi que par d'autres institutions, telles que la SSR et les PTT. Dans le total des coûts supplémentaires de l'ordre de 1,17 million de francs ne sont pas comprises les dépenses qu'il aurait fallu calculer selon un système de décompte de frais très compliqué, par exemple les dépenses salariales consécutives à des pertes de temps pour les déplacements.

La Délégation des finances estime que, dans l'ensemble, les dépenses supplémentaires occasionnées par la session d'automne à Genève sont restées dans les limites prévues.

#### **413 Utilisation des appareils appartenant à la Confédération pour les déplacements aéroportés des commissions parlementaires**

En août 1993, à la suite d'une campagne de presse critiquant les voyages aéroportés des parlementaires, les Bureaux des conseils ont donné mandat à la Délégation des finances d'élucider la question. Elle a fait procéder à une enquête détaillée par le Contrôle fédéral des finances (CDF), lequel lui a remis son rapport en octobre 1993.

Il ressort de cette enquête portant sur les années complètes 1991 et 1992 que les déplacements aéroportés exécutés pour les commissions parlementaires au moyen d'appareils appartenant à la flotte civile et militaire de la Confédération constituent moins de 1 pour cent de l'ensemble des vols de tous ordres exécutés par la Confédération, lesquels avoisinent au total un peu moins de 20 000 heures par année. Par ailleurs, les coûts marginaux s'élèvent, suivant la catégorie d'appareil, de 381 à 5260 francs par heure de vol. Enfin, la Délégation des finances a pu constater une sensible diminution des vols au service des parlementaires entre 1991 et 1992.

Le rapport du CDF fait également ressortir que les vols de service de l'administration représentent les 6,4 pour cent environ de l'ensemble des vols et concernent, par exemple, la surveillance des frontières par le service des douanes, des transports de matériel ainsi que des tâches relevant de l'administration militaire. Là également, le nombre des heures de vols est en diminution entre 1991 et 1992. Ces vols sont soumis à des directives strictes d'autorisation.

Appelé à faire part de son point de vue sur ce rapport, le Chef du Département militaire fédéral a observé que les transports aériens figurent parmi les missions des troupes d'aviation et sont considérés comme des vols d'instruction ou d'engagement militaire. A cet égard, le transport des parlementaires relève fondamentalement des tâches de l'armée. Pour sa part, le Chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie a fait remarquer que l'usage des moyens aéroportés peut souvent s'avérer moins coûteux que les transports terrestres, eu égard aux gains appréciables de temps qu'ils entraînent.

La Délégation des finances n'a pas jugé utile de demander des relevés statistiques pour les années antérieures à 1991 et 1992, en raison de la charge de travail disproportionnée qu'une telle recherche entraînerait. Elle estime que les informations reçues sont suffisamment explicites et qu'elles permettront à l'avenir des comparaisons fiables, dans la mesure où l'on institue une statistique appropriée, ce que les offices intéressés ont été invités à réaliser.

Sur le fond, la Délégation des finances considère qu'il n'y a pas lieu pour le moment de modifier la pratique en matière de transports aéroportés. Enfin, compte tenu de la situation actuelle des finances fédérales, la Délégation des finances se doit de recommander au Parlement de conserver la retenue dont il a fait preuve jusqu'ici. Elle a transmis ses conclusions aux Bureaux des conseils.

## **42 Département fédéral des affaires étrangères**

### **421 Coûts du rapatriement d'otages suisses en Turquie**

Le 11 septembre 1993, trois touristes suisses se trouvant à l'Est de la Turquie, à la recherche de l'Arche de Noé, ont été enlevés par l'organisation terroriste kurde PKK. Par la suite, deux parlementaires suisses et une accompagnatrice ont pris l'initiative personnelle de se rendre, comme médiateurs, dans la région en crise, ce qui a abouti à la libération des otages le 15 septembre 1993. Dans le contexte des enquêtes concernant les vols de service sur des appareils appartenant à la Confédération (voir ch. 413), la Délégation des finances a approfondi la question des frais occasionnés à la Confédération par le rapatriement des otages précités.

Le coût total de la campagne de médiation a dépassé 100 000 francs. Sur cette somme, 6500 francs concernaient ces frais de voyage des médiateurs. Le chef du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a décidé après coup que les frais de déplacement Suisse-Ankara devaient être pris en charge par la Confédération. Le motif invoqué est que les trois parlementaires sont certes partis pour la Turquie à leur initiative personnelle, mais qu'ils ont œuvré dans l'affaire des otages avec l'accord et le soutien du Chef du département. Pour le voyage de retour des otages libérés, on a loué un avion privé au prix d'environ 81 500 francs. Seuls deux des otages libérés ont fait usage de cette offre, tandis que le troisième est retourné en Suisse par la voie terrestre. L'effort exceptionnel du DFAE sur le plan administratif pour le renforcement du personnel de l'Ambassade et pour les frais de transfert ont dépassé la limite des 10 000 francs.

Pour évaluer la convenance de l'engagement financier de la Suisse dans le cas présent, la Délégation des finances a établi un parallèle avec la campagne de médiation privée en Irak au cours de l'année 1990. Ce faisant, elle a constaté qu'il y avait des différences considérables dans la prise en charge des coûts par la Confédération. Tandis que les démarches en Irak avaient été financées en majeure partie par les personnes concernées, les coûts de l'action en Turquie ont été très largement pris en charge par la Confédération.

Dans sa réponse du 4 octobre 1993 à la question du conseiller national Miesch (93.5181), le Conseil fédéral a souligné que les médiateurs s'étaient déplacés volontairement et de leur propre initiative. Il a en outre précisé que les familles des otages avaient préalablement donné leur accord à une participation équitable aux frais exceptionnels. Par ailleurs, selon une ordonnance sur les émoluments et d'après une pratique constante, les frais de prise en charge des rapatriés et les dépenses de soins qui leur sont prodigués doivent être facturés.

La Délégation des finances considère comme problématique que, dans deux cas comparables, une pratique aussi différente ait été adoptée par le DFAE. La délégation est d'avis que dans le cas de voyages privés que des touristes entreprennent à leurs propres risques, il n'incombe pas à la Confédération de supporter les frais élevés d'un rapatriement. C'est dans ce sens qu'elle a demandé au Chef du DFAE de veiller à ce que la Confédération soit équitablement remboursée des dépenses encourues.

## **422      Crédit-cadre en faveur de pays d'Europe de l'Est**

En automne 1993, des représentants du CDF ont entrepris une tournée d'inspection à Prague et Budapest et ils ont évalué divers projets bénéficiant d'un soutien au titre de l'aide aux pays d'Europe de l'Est. Les activités sur place et en Suisse ont laissé une bonne impression dans l'ensemble. Certains points faibles subsistent en ce qui concerne le management des projets et la surveillance financière par le Bureau pour la coopération avec l'Europe de l'Est (BCE). Dans certains cas, les projets eux-mêmes ainsi que le choix des experts externes ont donné lieu à des remarques critiques. Dans un seul cas, l'OFAEE examinera, à l'occasion d'une évaluation intermédiaire, si des mesures complémentaires permettraient d'obtenir des effets meilleurs et plus étendus. Les faiblesses déjà constatées par le

CDF au sein du BCE, lors de la révision de l'automne 1992 (contrats, établissement de budgets, surveillance financière, comptabilité) n'ont pas encore pu être toutes surmontées pendant l'année sous revue.

La Délégation des finances a donc demandé à des représentants du BCE de la renseigner sur la situation récente et sur les mesures d'amélioration prises par l'office. Les travaux de structuration de cet office fondé en mai 1992 ne sont pas encore achevés dans divers domaines. Parallèlement au grand volume de travail, il y a eu certaines difficultés à pourvoir les postes. Entre-temps, on a introduit des mesures pour pallier ces carences.

La Délégation des finances salue les efforts du BCE qui voue une attention accrue aux domaines suivants: contrats, comptabilité et choix des projets. Elle considère comme important que les ressources financières affectées par la Confédération à l'aide à l'Europe de l'Est soient utilisées de manière aussi ciblées et efficaces que possible. Compte tenu de l'importance de cette affaire, elle prévoit d'entreprendre en 1994 une inspection auprès du BCE et de l'OFAEE, afin de se faire une idée approfondie de l'activité de ces deux offices.

### **423 Inspection auprès de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA)**

La section 2 de la Délégation des finances a analysé de manière approfondie, lors de sa visite d'inspection au directeur de la DDA, qui allait quitter son poste, la planification des programmes et la planification financière au Népal, le choix de l'adjudication de projets, le «controlling» stratégique et opérationnel ainsi que la tendance à la multilatéralisation dans la coopération au développement de la Suisse. L'entretien avec des représentants de l'administration a laissé une impression généralement positive.

La DDA est depuis longtemps à l'œuvre au Népal dans les domaines cruciaux suivants: système de transport, formation professionnelle, développement rural et petites centrales hydro-électriques. Les fluctuations annuelles dans les dépenses de programmes sont dues, d'une part, à des facteurs externes (tremblements de terre, bouleversements politiques et négociations internationales) et d'autre part, à la mauvaise situation des finances de la Confédération. Dans ce contexte, la Délégation des finances souligne avec force qu'au moyen d'une gestion souple des crédits, il devrait être à l'avenir possible de renoncer en général à demander des crédits supplémentaires en matière de coopération au développement.

Lors du choix et de l'adjudication de projets, on demande en principe des offres et des offres de contrôle pour chaque mandat. Pour les mandats supérieurs à 100 000 francs, on procède à une soumission. La plupart des mandats sont rémunérés sur la base des tarifs SIA. Malgré le principe de la liberté de choix, la Délégation des finances constate que, de facto, ce sont des consultants suisses qui sont le plus souvent engagés. Pour certains mandataires, il s'agit d'entreprises qui ont été fondées par d'anciens collaborateurs de la DDA sur le terrain. Elle ne s'oppose pas par principe à une telle manière de procéder, à la condition toutefois que les dispositions sur la concurrence soient respectées et que le savoir-faire de la DDA

reste assuré. En cas d'abus, il faut alors sévir durement. Le dossier a été transmis aux commissions de gestion pour qu'elles suivent cette affaire.

La nature des tâches de la DDA a impliqué la mise en place d'une structure de surveillance et de contrôle à quatre échelons, à savoir dans le pays d'engagement, organisations suisses, organisations internationales et DDA. Avec la collaboration de l'Administration fédérale des finances, on introduit actuellement un «control-ling» stratégique et opérationnel. Etant donné que la DDA se borne à accompagner certains projets dans une fonction de soutien, il y a parfois des retards en ce qui concerne le moment de l'évaluation.

Avec l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, il se produit un renforcement de la tendance à la multilatéralisation de la coopération au développement. Selon l'opinion de la DDA, la restriction de la marge nationale de manœuvre, qui est consécutive à l'intégration de la Suisse dans les institutions précitées, est très largement compensée par l'influence considérable de la Suisse sur le plan politique. Il faut toutefois constater que l'adhésion pourrait se traduire par des goulets d'étranglement financiers en 1993 et 1994 sur le plan des projets bilatéraux.

#### **424 Surveillance financière de la FIPOI**

La FIPOI (Fondation des immeubles pour les organisations internationales), qui joue le rôle de trait d'union entre les organisations internationales et les pouvoirs publics (Confédération et Canton de Genève) a obtenu un prêt destiné à la construction d'un nouveau bâtiment administratif pour le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR). Les fonds de la Confédération ayant été fournis rapidement, la FIPOI a obtenu des avantages sur le plan des intérêts. A la demande de la Délégation des finances, le département compétent va améliorer la surveillance financière qu'il exerce sur la FIPOI. Il conviendra de continuer à suivre avec toute l'attention requise les financements dans le domaine du logement des organisations internationales, par exemple le projet de mise à disposition des organisations de l'environnement du Palais Wilson à Genève, qui doit encore être rénové.

#### **43 Département fédéral de l'intérieur**

##### **431 Inspection auprès de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP)**

Les points essentiels de la visite d'inspection de la section 2 auprès de l'OFEFP ont concerné les domaines de la gestion des crédits et des mandats externes. Au vu des réponses reçues de personnes compétentes, la Délégation des finances a eu une impression globalement positive.

Quelque 80 pour cent des crédits inscrits au budget 1993 ont été affectés aux installations d'élimination des déchets et d'épuration des eaux usées ainsi qu'à des subventions aux cantons pour la protection de la forêt, de la nature et du paysage. Seize personnes travaillent à l'année à l'administration des subventions. Il est notamment inquiétant de constater les crédits d'engagements en souffrance pour

les installations de traitement des déchets et des eaux usées. Il faut s'attendre à un volume d'environ 466 millions de francs d'ici la fin de 1995.

La Délégation des finances se préoccupe du fait que le crédit-cadre destiné à financer des programmes et projets d'environnement d'importance globale était déjà, à la fin de 1993, grevé jusqu'à la limite de 300 millions de francs. Afin que la Suisse puisse continuer à remplir ses engagements multilatéraux en matière d'environnement après 1996, il faudrait – selon l'opinion de l'OFEFP – que le Parlement accorde un nouveau crédit-cadre en 1995. La Délégation des finances attache de l'importance au fait que la liberté de décision du Parlement doit être sauvegardée et qu'on ne saurait donc souscrire à de nouveaux engagements qui pourraient aboutir à un dépassement du crédit-cadre existant.

A l'encontre d'autres domaines où la Confédération accomplit des tâches, celui de la protection de l'environnement ne possède aucune institution de recherche subordonnée à l'administration. C'est pourquoi l'OFEFP couvre l'ensemble de ses besoins de fondements scientifiques en donnant des mandats de recherche, axés sur la pratique et sur le court terme, à des spécialistes de l'extérieur, tels que hautes écoles, instituts de recherche, bureaux privés d'ingénierie, de planification et/ou de consultation. Le «pilotage» qui préside à la distribution des mandats a lieu sur la base d'un ordre de priorité. Le Directeur de l'OFEFP dispose d'une réserve lui permettant de réagir face à des besoins nouveaux. La Délégation des finances salue une certaine flexibilité; mais cela ne saurait conduire à une politique inappropriée d'épuisement des crédits en fin d'année.

La pratique concernant le choix et l'adjudication de mandats externes a été présentée à l'aide de deux exemples concrets. Pour la Délégation des finances, les explications relatives au rapport «Intégration européenne et conséquences écologiques pour la Suisse» ont présenté un intérêt particulier, puisque le crédit de 300 000 francs initialement octroyé a été dépassé de plus de 25 pour cent. L'OFEFP a assuré qu'il s'agissait d'un cas isolé tout à fait exceptionnel en raison de la brièveté du délai imparti. A l'avenir, cet office évitera les dépassements de crédit et respectera les plafonds des coûts convenus.

#### **432 Inspection auprès de l'Office de la santé publique (OFSP)**

Dans le cadre de sa séance d'inspection auprès de l'OFSP, la section 2 de la Délégation des finances a approfondi des questions financières en rapport avec la recherche et la prévention dans le domaine du SIDA ainsi qu'en relation avec des projets de recherche en cours en matière de drogue. L'OFSP a discerné les problèmes et difficultés dans les domaines en question et démontré qu'il s'efforce de parvenir à une présentation transparente des comptes. La Délégation des finances a eu l'impression que la gestion des crédits se déroulait de façon bien ordonnée.

En l'espace de sept ans, les coûts de la lutte contre le SIDA ont triplé pour atteindre 30 millions de francs et leur quote-part au budget global de l'OFSP a atteint 27 pour cent en 1993. Sur ce montant, 45 pour cent ont été affectés à des mesures de lutte contre le SIDA et environ 30 pour cent, à la recherche contre le SIDA. L'OFSP estime à quelque 600 000 francs le coût que représente chaque

nouveau cas de SIDA pour notre économie nationale. La Délégation des finances a pris connaissance du détail des dépenses occasionnées depuis 1987 par des mandats de relations publiques au titre de la prévention du SIDA.

Le choix des organisations dignes de soutien s'opère sur la base d'un catalogue détaillé de critères. Le pourcentage des refus est élevé. Les principales organisations qui reçoivent une aide pour leur infrastructure et qui se voient confier la réalisation de projets de l'OFSP sont l'Aide Suisse contre le SIDA (ASS) et SIDA Info DOC Suisse. En raison de la dénomination ambiguë d'un centre de charges, une fausse impression s'est répandue dans l'opinion publique selon laquelle la Confédération fournirait un soutien exagéré à la gestion de l'ASS. Il a été possible de dissiper les malentendus à ce sujet. La Délégation des finances est favorable aux efforts de l'OFSP visant à mettre l'accent à l'avenir sur une affectation des fonds de la Confédération à des projets et à renoncer largement à des financements de base.

Les coûts de la lutte contre la drogue se sont élevés pour l'OFSP à quelque 115 millions de francs dans l'intervalle de sept ans, ce qui représente un taux d'accroissement annuel qui avoisine les 33 pour cent. Durant la même période, la part de cette lutte au budget global de l'OFSP a passé de 1,3 à 13,3 pour cent.

La Délégation des finances s'est fait expliquer par le menu le projet de prescription de drogue qui a vu le jour à l'initiative du Conseil fédéral et dont le lancement était prévu pour la fin de 1993. Les coûts ont été estimés à 8500 francs par poste de traitement pour toute la durée de l'essai jusqu'à la fin de 1996; ce chiffre comprend les frais d'établissement de projet. Le crédit total s'élève à 1,23 millions de francs par année. L'OFSP a assuré que ces expériences-pilotes ne constituaient pas une modification de la politique de la Suisse en matière de drogues, mais représentaient uniquement une étude empirique limitée dans le temps et l'espace et qui implique la collaboration des autorités cantonales et municipales concernées. La majeure partie du financement est à la charge des cantons et des communes. La Confédération soutient les promoteurs de ce projet en leur allouant une contribution forfaitaire maximale.

La Délégation des finances a fait part de ses réserves concernant les points suivants: base légale restreinte, éventualité de demandes de dommages-intérêts à la Confédération, difficulté de contrôler correctement le bon déroulement du projet et refus du Concordat des caisses-maladie suisses de prendre une partie des coûts à sa charge.

Selon les explications du Conseil fédéral, la prescription de méthadone, mise en pratique depuis plusieurs années, et celle de morphine, récemment introduite, est suffisamment fondée sur les articles 9 et 15 de la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup, RS 812.121). En revanche, la base légale de la prescription médicale d'héroïne s'avère fragile. En effet, elle ne permet une telle prescription que dans le cadre limité d'essais à caractère scientifique. Selon l'article 8, 5<sup>e</sup> alinéa, LStup, l'OFSP doit délivrer une autorisation pour chaque essai.

Dans un communiqué publié en août 1993, le Concordat des caisses-maladie suisses a précisé qu'il rejetait en ce qui le concerne, un forfait pour la prise en charge médicale des personnes prenant part à ces expériences-pilotes. Cela rend

nécessaires des décisions financières à prendre par les différents Parlements cantonaux, ce qui laisse la porte ouverte à des retards.

La Délégation des finances précise expressément qu'aucune demande de crédit supplémentaire ne saurait être acceptée.

Aux fins d'accompagner l'évolution financière, l'OFSP a été chargé d'élaborer avec la collaboration du Contrôle fédéral des finances (CDF) une conception permettant de contrôler sans faille les diverses expériences-pilotes sur le plan financier. A l'avenir, on établira par expérience et par année un décompte des subventions fédérales versées et on le soumettra à la Délégation des finances. Celle-ci suivra avec une attention accrue l'évolution financière de ces expériences.

#### **433 Contributions de recherche du Fonds national en faveur d'offices fédéraux, des EPF et de leurs établissements annexes**

Le point de départ d'un traitement approfondi des implications de technique financière et de politique de la recherche consécutives à l'affectation de fonds de recherche généraux à l'administration fédérale réside dans le constat suivant: une série d'offices fédéraux figurent parmi les requérants de la 7<sup>e</sup> série des programmes nationaux de recherche. Les clarifications de la Délégation des finances ont démontré que les offices fédéraux se bornent à proposer des thèmes, mais n'apparaissent toutefois pas en qualité de requérants auprès du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS). Font exception les deux EPF et leurs établissements annexes ainsi que l'Institut suisse de météorologie. Il n'est donc pas nécessaire d'exclure explicitement les offices fédéraux des projets du Fonds national. On ne peut toutefois écarter l'éventualité qu'à la demande de responsables de projets, des prestations de service soient fournies par des offices fédéraux et soient donc indirectement financées par des ressources du FNS (p. ex. l'Office fédéral de la statistique).

Dans de nombreux cas, la situation est toutefois précisément inversée en ce sens que certains offices fédéraux prennent part à des projets de recherche du FNS en y injectant leurs propres fonds sous forme de co-financement. La Délégation des finances considère que cette pratique ne va pas sans poser de problèmes parce qu'elle aboutit à un financement moins transparent de certains projets de recherche.

#### **434 Surveillance financière du domaine des EPF par le Parlement**

Ainsi que la Délégation des finances l'a déjà relevé dans son dernier rapport annuel (rapport 1992/93, ch. 433), l'adoption de la nouvelle loi fédérale sur les Ecoles polytechniques fédérales du 4 octobre 1991 (LEPF, RS 414.110) a conféré au Conseil des EPF une large autonomie dans la gestion financière du domaine des EPF. Le Conseil fédéral a fait usage de cette compétence dans son ordonnance. La caractéristique principale consiste dans une flexibilisation très prononcée en raison de la dérogation au principe de la spécialité et à celui de l'annualité tels qu'ils sont fixés dans la loi du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0).



Afin de garantir l'établissement de rapports transparents à l'attention des Chambres fédérales au moment où ces dernières délibèrent du budget et du compte d'Etat ainsi que pour assurer la surveillance financière du domaine des EPF dans un cadre nouveau, la Délégation des finances a chargé le contrôle fédéral des finances de présenter, avec la collaboration de l'Administration fédérale des finances, un dispositif adéquat au Conseil des EPF et à un expert de l'extérieur. Il s'agit, en somme, de redéfinir les besoins d'information du Parlement en fonction de la modification de la répartition des attributions. C'est avec le budget 1995 que, pour la première fois, le budget du domaine des EPF sera présenté aux commissions des finances sous une forme adaptée aux nouvelles prescriptions légales.

## **435 Formation de jeunes Suisses de l'étranger**

Dans le cadre des mesures d'économie de la Confédération, on a proposé aux Chambres fédérales, à l'occasion du budget 1994, de réduire les subventions que la Confédération alloue aux écoles suisses de l'étranger. Au Conseil national, la proposition de réduction était assortie d'une condition consistant à consentir une exception pour les écoles suisses d'outre-mer et donc à limiter le sacrifice aux seules écoles suisses en Europe. Le Conseil des Etats n'a pas partagé cette opinion. Au terme de dures négociations dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, le Parlement a trouvé un terrain d'entente consistant à renoncer à une réduction pour 1994. La Délégation des finances fut toutefois chargée d'éclaircir les modalités des effets d'une réduction sur la structure et la viabilité des écoles.

Il y a au total seize écoles suisses à l'étranger qui sont reconnues. Six d'entre elles se trouvent en Europe. Si la réduction envisagée de 1,8 million de francs devait porter exclusivement sur les six écoles suisses d'Europe, il faudrait alors abaisser les subventions fédérales d'environ 25 pour cent. La situation financière de nombreuses écoles suisses – et notamment de celles d'Europe – est tendue. Afin de pouvoir équilibrer leurs comptes à cause de la hausse des coûts, les écoles suisses à l'étranger ont été contraintes, ces années passées, à augmenter les écologies parfois massivement. Ça et là, des déficits d'exploitation ont dû, cependant, être couverts par des ressources provenant de fonds d'investissement ou par des dons du canton de patronage. Compte tenu de cette situation, une diminution de 25 pour cent des subventions fédérales toucherait durement les écoles suisses en Europe. Parce que des mesures de rationalisation à court terme ne sont possibles que dans une mesure limitée, la réduction des subventions aurait pour conséquence un résultat d'exploitation presque aussi mauvais que celui de l'année scolaire 1994. En cas d'extension de la réduction aux subventions fédérales pour 1995 et pour les années suivantes, un endettement périlleux de ces écoles ne pourrait être évité que par un redimensionnement drastique puisque, de l'avis des établissements scolaires en question, la marge de manœuvre permettant d'abaisser les salaires du corps enseignant et d'augmenter les écologies est d'ores et déjà largement épuisée. En renonçant au degré scolaire qui est de beaucoup le plus coûteux, à savoir le secondaire supérieur (gymnase, 10<sup>e</sup> à 12<sup>e</sup> année de la scolarité obligatoire), on parviendrait certes à réaliser des économies substantielles pour

les quatre plus grandes écoles suisses d'Europe. Une telle mesure ne resterait, toutefois, pas sans conséquences pour l'attrait et le rayonnement des écoles suisses de l'étranger. De surcroît, cette mesure ne serait pas réalisable à court terme.

La Délégation des finances est d'avis qu'en ce qui concerne les fonds engagés, il faut prendre dûment en considération, outre la formation de jeunes Suissesses et Suisses de l'étranger, l'aspect de la présence culturelle de la Suisse dans les pays et villes en question. L'ensemble de cette problématique mérite un nouvel examen approfondi. C'est pourquoi la Délégation des finances poursuivra ses efforts de clarification en 1994.

### **436 Subventions à des organisations d'aide privée aux personnes handicapées**

Selon l'article 74 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance invalidité (LAI, RS 831.20), l'assurance invalidité alloue aux organisations faitières d'aide privée aux handicapés, parmi lesquelles des associations encourageant le sport telle que la «Verband für Behindertensport», des subventions qui servent en particulier à accomplir les tâches suivantes:

- conseils aux handicapés et prise en charge de ceux-ci;
- conseils prodigués aux proches des handicapés;
- cours de rééducation physique pour handicapés;
- formation et perfectionnement du personnel enseignant et spécialisé dans la prise en charge, la formation et la réinsertion professionnelle des handicapés.

A partir d'un exemple concret, un article de presse a critiqué le fait que la gestion dispendieuse de l'association précitée soit l'objet d'un soutien sous forme de subventions fédérales. Il n'y aurait pas eu de contrôle de l'utilisation des fonds. La clarification entreprise par le CDF à la demande de la Délégation des finances a donné le résultat suivant: les articles 108 à 110 de l'ordonnance relative à la LAI règlent la procédure concernant le dépôt des requêtes, y compris un budget, l'envoi des décomptes et des comptes annuels, le contrôle des documents, le calcul, le montant et les fixations des subventions. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), qui est compétent en la matière, doit, selon les prescriptions précitées, se prononcer sur la reconnaissance du droit à la subvention, contrôler les décomptes remis et fixer le montant des subventions. C'est ensuite que cet office prend une décision écrite de versement.

L'observation de toutes les prescriptions implique que seules les prestations de subventionnement prévues par la loi sont fournies. Ces subventions sont avant tout destinées à contribuer au versement des salaires du personnel spécialisé et de secrétariat, personnel qui s'occupe des handicapés. A ce titre, il n'est pas prévu de paiements directs à des invalides.

L'OFAS accomplit ses tâches de surveillance dans le cadre de ses possibilités. La pénurie de personnel fait que seuls des contrôles par sondages peuvent être entrepris. Le CDF a prévu de renforcer sa haute surveillance dans ce domaine.

#### **44            Département fédéral de justice et police**

#### **441          Inspection auprès de l'Office fédéral de la protection civile (OFPC)**

La section 2 de la Délégation des finances a effectué une inspection auprès de l'OFPC. En plus des questions de principe sur la collaboration de la protection civile et de l'armée, cette section s'est occupée en particulier des crédits pour la construction d'abris et pour le matériel de protection civile. L'inspection a eu lieu au Centre de formation de la protection civile à Schwarzenbourg, où la section s'est fait renseigner sur le déroulement de la seconde étape de construction.

La Délégation des finances souligne qu'il est indispensable de tirer parti de tous les potentiels de synergie qui existent entre la protection civile et l'armée. L'office fédéral inspecté assure qu'il y a une collaboration étroite de l'OFPC avec les différents services du Département militaire fédéral. La nouvelle loi sur la protection civile devrait apporter une amélioration à cet égard. Mais il faudra continuer à tenir compte des diverses structures d'une armée centralisée et d'une protection civile de type fédéraliste, tant et si bien qu'un besoin de coordination subsistera.

Sous la pression de la situation précaire des finances de la Confédération, les mesures de construction ont également été adaptées aux nouvelles données lors de la concrétisation du plan directeur 1995. Il existe un long catalogue de mesures d'économie qui, d'ici l'an 2010, devront permettre d'économiser plus de 1 milliard de francs (c'est-à-dire 500 mio. de fr. de subventions fédérales). Etant donné que des engagements relativement élevés subsistent des années précédentes, les réductions des crédits de paiement opérées pour les années 1992, 1993 et 1994 pour un total de 60 millions de francs ont abouti à des goulets d'étranglement. Afin d'éviter à la Confédération d'avoir à payer des intérêts moratoires, la Délégation des finances a autorisé en septembre 1993 une avance de 20 millions de francs pour la construction d'abris (cf. aussi sous ch. 322).

L'acquisition et la remise de matériel sont réglées aux articles 85 ss de l'ordonnance sur la protection civile (RS 520.11). La Délégation des finances a pris connaissance que la liste du matériel, qui est arrêtée par le département, se trouve en cours de révision. La valeur d'investissement de la nouvelle liste du matériel sera inférieure de plus d'un milliard de francs à celle de 1986. Il s'agit là de la conséquence des adaptations et renoncements qui ont aussi touché le domaine du matériel. Les économies résultent en particulier du fait que l'effectif des personnes astreintes au service de protection civile doit être réduit de 140 000 unités. La Délégation des finances traitera une nouvelle fois ce point lorsqu'elle disposera de la liste révisée du matériel.

Dans le domaine de la formation, un certain goulet d'étranglement se dessine avec la protection civile 95, mais on devrait le surmonter par des transferts de personnel provenant des domaines des constructions et du matériel.

L'occupation partiellement insatisfaisante des logements du centre de formation pose problème. Il convient de s'efforcer d'accroître l'attrait du centre de formation de Schwarzenbourg. La desserte de ce centre sur le plan des transports n'est guère suffisante à un centre de formation pour l'ensemble de la Suisse. La

libéralisation de la loi bernoise sur l'hôtellerie devrait être utilisée avec créativité afin de mieux exploiter une infrastructure qui est bonne.

Pour autant qu'un constat le permette, la seconde étape de construction se déroule conformément au programme. On prévoit que la remise des installations de cette nouvelle étape aura lieu en 1995.

## **442 Dépenses en matière d'asile**

L'an passé, le domaine de l'asile a été marqué par la forte augmentation des requérants provisoirement autorisés à séjourner en Suisse et par l'accueil de réfugiés que la guerre a chassés de l'ex-Yougoslavie. Par rapport à l'année précédente, les demandes d'asile ont progressé d'un tiers pour atteindre le chiffre de 24 000. A la suite de dépenses d'assistance des cantons, qui ont été plus élevées pour cause de renchérissement, et aussi consécutivement à l'admission de groupes de réfugiés de l'ex-Yougoslavie ainsi qu'en raison de retards considérables dans la présentation des décomptes par les cantons, il a fallu en 1993 accorder des crédits supplémentaires et des dépassements de crédit de 175 millions de francs pour couvrir les dépenses d'assistance. Les dépenses totales se sont donc élevées à 695 millions de francs.

Après entente avec la Délégation des finances, le CDF a voué une attention particulière à ce domaine en rapide mutation. En plus de contrôles sur place, on a attaché de l'importance à la coordination des activités des organes de contrôle impliqués. Outre le service de révision de l'Office fédéral des réfugiés (ODR), qui a commencé son activité le 1<sup>er</sup> avril 1993, une fiduciaire privée a effectué diverses révisions sur mandat du CDF. Le nombre des contrôles propres à l'ODR auprès des organismes présentant leurs décomptes (cantons et œuvres d'entraide) devrait augmenter dans toute la mesure du possible.

Dans l'ensemble, des contrôles ont été effectués auprès de neuf cantons et de diverses œuvres d'entraide. Dans ce contexte, on a constaté qu'à l'image des années précédentes les erreurs étaient principalement dues à la délimitation des frais administratifs. Les charges contestées se sont élevées au total à plusieurs millions de francs; on n'a pu obtenir qu'un remboursement partiel car, souvent, les prescriptions sont imprécises et on ne saurait, de surcroît, violer le principe de la bonne foi. Toujours est-il qu'on constate que l'ODR a récemment précisé ses prescriptions et instructions et que les cantons vouent une attention accrue aux décomptes concernant les dépenses d'asile. A l'avenir, le passage aux formes d'indemnisation forfaitaire, conformément à l'ordonnance II sur l'asile qui a été révisée, devrait créer des situations plus claires.

A la requête de la Délégation des finances, les subventions fédérales aux œuvres d'entraide dans le domaine de l'asile ont aussi été l'objet d'un contrôle plus approfondi. Les constatations et expériences faites ainsi que les demandes de remboursement ont suscité les critiques des responsables des œuvres d'entraide. Les résultats des révisions ont toutefois montré que des contrôles seront nécessaires à l'avenir également. Grâce à la généralisation des forfaits, les accents à placer lors des révisions seront quelque peu modifiés. Par ailleurs, l'adaptation par l'ODR du système des décomptes pour les immeubles et l'assistance devrait apporter des améliorations.

## **45      Département militaire fédéral**

### **451     Inspection auprès de l'Etat-major du groupement de l'instruction (Etat-major GI)**

La section 2 de la Délégation des finances a effectué une inspection auprès du chef de l'instruction de l'armée. Elle s'est penchée en particulier sur les conséquences financières et de personnel qu'entraînera la réforme de l'armée 1995; elle a aussi abordé des questions relatives au personnel d'instruction et à la réorganisation du secteur des constructions. La section 2 a constaté que les travaux concernant la réforme de l'armée 1995 suivent bien leur cours. Parallèlement à l'organisation militaire et au régime des troupes, il y a lieu de préparer de nombreuses modifications de textes juridiques au niveau d'ordonnances. La préparation du passage à l'armée 95 a déjà atteint un stade avancé dans le domaine de la formation.

Les membres de la section 2 ont constaté que les réductions budgétaires au sein du Département militaire fédéral (DMF) contraignent le Chef de la formation au choix rigoureux de points prioritaires.

L'engagement de membres de l'armée pour fournir des prestations spécialisées ne devrait concurrencer l'économie privée que de façon marginale puisque seul 0,5 pour cent des jours de service sont consacrés à de tels engagements. En règle générale, les militaires accomplissent ce genre de service en accord avec l'autorité compétente pour l'organisation. Lorsqu'on donne des mandats à des militaires en service, on veille à ce qu'il n'en résulte pas des mandats consécutifs. Pour l'accomplissement de tâches complexes, il se peut que des militaires fournissent des prestations sous forme de jours de service et qu'ensuite la mission soit au besoin achevée sur la base contractuelle d'un mandat.

Le système de recrutement d'instructeurs dont la formation est payée par la Confédération date de l'époque de la pénurie de personnel. La solution est très généreuse pour les jeunes officiers. Le système n'a pas donné satisfaction dans tous les cas, parce qu'il lie des jeunes gens sans expérience professionnelle. A cet égard, il est possible de procéder à certaines «coupures» permettant d'apporter, en contre-partie, des améliorations nécessaires pour les sous-officiers. Depuis 1992, un essai porte sur une nouvelle réglementation des voitures de service des instructeurs. La Délégation des finances attache de l'importance au fait que cette nouvelle réglementation n'entraîne pas de frais supplémentaires pour la Confédération.

Les candidats instructeurs qui sont en formation comptent en plein pour le calcul des places d'état. Afin d'obtenir des postes d'instructeur en suffisance pour la réforme de l'armée 1995, la section 2 préconise pour les instructeurs en cours de formation l'adoption d'une réglementation spéciale, analogue à celle des stagiaires.

Avec la réforme de l'armée 95, le secteur des constructions et les immeubles du DMF font l'objet d'un réexamen. La planification des investissements selon les priorités de l'analyse de la valeur d'usage équivaut à une planification restrictive. Faute d'argent, il faut renoncer aujourd'hui à bien des choses qui, il y a peu d'années encore, auraient été construites ou rénovées sans délai. La concentration

des ressources sur des projets aux larges effets est compréhensible, mais diffère la réalisation d'autres desiderata.

La Délégation des finances part de l'idée que le Groupement de l'instruction possède encore un certain potentiel d'économies. Celui-ci réside dans des économies de munitions résultant de l'utilisation de simulateurs, dans une meilleure occupation des casernes et cantonnements qui sont propriété de la Confédération – cela en lieu et place d'hébergements appartenant à des tiers – et enfin, dans des achats plus avantageux de matériel de formation.

#### **452 Contrôles de prix**

Au cours de l'année sous revue, le CDF a entrepris six contrôles de prix dans le cadre d'achats où la concurrence était limitée; deux de ces contrôles ont eu lieu conjointement avec le Groupement de l'armement. En ce qui concerne les révisions effectuées par le CDF lui-même, il s'agissait de l'acquisition d'installations de vidéocommunication, de bottines ABC, de survêtements de protection C et de divers matériels de transport. Pour les survêtements de protection C, il a fallu demander des renseignements complémentaires à un sous-traitant à l'étranger. Dans l'ensemble, on a pu ainsi obtenir d'importantes réductions de prix.

L'application du droit de regard a donné de bons résultats, alors qu'à l'origine les milieux de l'économie étaient très réservés. Lorsque ce droit est exercé, les entreprises font quasiment toutes preuves de compréhension pour ces révisions allant dans le sens de l'intérêt public. Sont indispensables, dans ce contexte, une attitude compétente et loyale de la part du contrôleur des prix et le traitement strictement confidentiel des informations. A ce sujet, la Confédération donne des assurances et se montre conséquente dans le respect de ses engagements. En résumé, on peut retenir que la possibilité de contrôler les prix sur une base contractuelle n'apporte pas seulement des économies directes, consécutives aux contrôles effectués, mais encore qu'elle a un effet préventif lors de la présentation de l'offre et des pourparlers contractuels.

#### **46 Département fédéral des finances**

##### **461 Inspection auprès de l'Administration fédérale des contributions (AFC)**

En mai 1993, la section 3 de la Délégation des finances a procédé à une inspection auprès de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Après avoir abordé les thèmes généraux relatifs à l'organisation et au personnel de cet office, la section s'est concentrée sur la division principale de l'impôt fédéral direct et sur celle des droits de timbre et de l'impôt anticipé.

D'une manière générale, il faut constater que l'AFC doit faire face à une augmentation considérable de ses tâches, cependant que les effectifs de son personnel restent inchangés. Cela ne va pas sans des ralentissements de certaines activités régulières, telles que les révisions dans le domaine de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA), révisions dont la périodicité atteint, pour certaines entreprises, dix à quinze ans, alors que la prescription des créances fiscales est de

cinq ans. Il en résulte assurément des pertes considérables pour la Confédération. Par ailleurs, du fait de la récession, il est préoccupant de constater que la somme des impôts échus et non payés dans le domaine de l'ICHA est en forte augmentation.

S'agissant de l'impôt fédéral direct (IFD), l'AFC est chargée d'élaborer la législation votée par le Parlement et de prendre les dispositions d'exécution de celle-là. Elle veille à ce que les cantons appliquent correctement les prescriptions légales et réglementaires et leur fournit les conseils nécessaires. La section a soulevé la question des modalités d'une nouvelle amnistie fiscale, qui a fait l'objet d'une motion Delalay du 17 juin 1992.

Les activités de contrôle exercées par l'AFC dans le domaine des droits de timbres restent insuffisantes, du fait du manque du personnel. Là également, on doit se contenter de procéder à des sondages de plus en plus espacés. La section relève à cet égard que selon une évaluation ancienne, mais toujours actuelle, chaque inspecteur fiscal rapporte dans ce domaine à la Confédération la somme annuelle d'un million de francs environ.

L'AFC traite bon an mal an quelque 200 000 demandes de remboursement de l'impôt anticipé (IA). Le remboursement de l'IA est effectué par les cantons pour les personnes physiques, l'AFC n'étant responsable que du remboursement aux personnes morales. La loi ne fixe à l'administration aucun délai impératif quant au moment du remboursement ou à la durée du traitement des demandes de remboursement. D'une manière générale, l'accumulation des demandes de remboursement et les retards que cela provoque entraînent des pertes d'intérêt sur les montants d'IA immobilisés auprès de l'AFC. Le Conseil fédéral a eu l'occasion de prendre position sur la question des pertes d'intérêt subies par les contribuables lors de sa réponse à la motion Früh du 6 octobre 1982. Il a conclu à la quasi impossibilité technique de calculer un tel intérêt pour chaque dossier et pour chaque échéance et a relevé notamment que cela entraînerait des coûts supplémentaires disproportionnés au but poursuivi. Quant à elle, la Délégation des finances a recommandé à l'AFC de chercher des solutions à cette question, notamment en recourant à des simplifications administratives.

Il convient de relever que le Conseil national a adopté une initiative parlementaire Reimann (92.414) concernant le remboursement de l'impôt anticipé, bonification d'intérêt, en dépit de l'opposition du Conseil fédéral.

#### **462 Retards de paiement dans les subventions**

Dans les discussions sur les finances de la Confédération et plus particulièrement en période de déficits et de taux d'intérêt élevés, divers milieux insistent de façon réitérée sur les retards de la Confédération dans ses versements aux cantons et communes. La Délégation des finances a donc, au début de 1993, chargé l'Administration fédérale des finances d'éclaircir dans quelle mesure des paiements de la Confédération sont effectivement en suspens dans les principaux domaines où des subventions sont allouées.

Les résultats de l'analyse entreprise par l'Administration fédérale des finances peuvent se résumer comme il suit: il importe de commencer par distinguer

clairement les retards dans les versements de la pléthore des requêtes. On parle de retard de paiement lorsqu'une subvention est déjà valablement allouée, que le décompte est approuvé et qu'elle est exigible mais que, faute de crédits de paiement, il n'est pas possible de la verser à temps. En revanche, lorsque des demandes de subvention sont adressées aux offices et qu'aucune décision d'allocation n'a encore été prise, il ne s'agit pas de retards de paiement. Selon l'article 33 de la loi sur les finances de la Confédération, les services ne peuvent prendre des engagements et opérer des versements que dans le cadre des crédits autorisés. La coordination entre l'octroi et le paiement des crédits doit en particulier empêcher de faire plus de promesses de subventions que ne le permettent les crédits de paiement qui figurent au budget et au plan financier. Si l'on tient compte de ces dispositions, il ne devrait en principe pas survenir des retards de paiement avec pour conséquence des intérêts moratoires à charge de la Confédération. L'article 24 de la loi sur les subventions (intérêts de retard) n'a jusqu'à présent pas posé de problème.

Malgré les précisions qui précèdent, on ne pourra jamais éviter complètement des retards dans les paiements. Par contre, les versements en souffrance ne devraient pas dépasser une certaine mesure. Sur la base de l'enquête effectuée (situation à fin 1992), on a constaté des retards dans les paiements qui dépassent la normale uniquement dans les domaines suivants: dégâts aux forêts (50 mio. de fr.), améliorations foncières (20 mio. de fr.) et construction de routes nationales (100 mio. de fr.). La situation dans ces domaines de subventionnement devrait toutefois se normaliser dans un proche avenir. Un problème particulier se pose en ce qui concerne les installations de protection des eaux. Consécutivement à la délivrance d'autorisations de construire anticipées, les demandes de subventions sont aujourd'hui déposées pour un grand nombre de projets réalisés et dont les décomptes sont établis, mais il n'est pas possible de traiter ces dossiers faute de crédits suffisants. En pareils cas, les communes ont préfinancé de facto la subvention fédérale et doivent attendre maintenant les fonds de la Confédération. Il ne s'agit toutefois pas de retards de paiement à proprement parler parce que les subventions ne sont pas encore allouées et qu'elles ne sont pas non plus exigibles. C'est en revanche une question relevant de la politique de subventionnement et il conviendrait d'y apporter une réponse aussi rapide que possible.

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

Les importants problèmes rencontrés par la CFA préoccupent depuis de nombreuses années la Délégation des finances. En 1989 déjà, à l'occasion d'une inspection qui avait pour origine les constatations du Contrôle fédéral des finances (CDF), elle relevait que les retards dans le traitement des dossiers et la comptabilisation des opérations avaient atteint une ampleur intolérable (rapport d'activité 1989/90 p. 17). A plusieurs reprises, elle a discuté de ces graves lacunes avec le Chef du Département fédéral des finances, qui l'a toujours assuré que tout était entrepris pour que les choses rentrent prochainement dans l'ordre. La Délégation des finances a patienté mais la situation ne s'est pas suffisamment



améliorée, comme elle l'a signalé dans ses 3 derniers rapports d'activité (1992/93, ch. 463; 1991/92, ch. 463; 1990/91, ch. 462).

En 1993, pour la 5<sup>e</sup> année consécutive, le CDF a dû constater, à l'occasion de la révision de l'exercice 1992 par le CDF, que la régularité des comptes de la CFA ne pouvait être attestée. La concordance des données de la CFA avec les chiffres figurant au compte d'Etat de la Confédération n'a pas pu être prouvée. Des pièces justificatives font défaut pour corroborer des soldes et des retards considérables qui subsistent. En d'autres termes, les critères professionnels en matière de comptabilité, notamment ceux établis par la Chambre fiduciaire suisse, n'ont pas été respectés.

Un rapport supplémentaire établi par le CDF à la demande de la Délégation des finances, rapport décrivant l'état d'avancement exact des travaux d'assainissement à fin 1993, a conduit cette dernière à convenir avec le Département fédéral des finances de certaines mesures. Au nombre d'entre elles, figurent la mise en place d'une structure de gestion et de controlling, qui coordonnera pour l'ensemble de la CFA les principaux projets: les travaux d'assainissement, les nécessaires adaptations aux nouvelles dispositions légales qui entreront en vigueur dès 1995, les tâches d'informatisation ainsi que les problèmes liés à la prochaine fusion avec la Caisse de pensions et de secours des CFF (CPS). La CFA établira par ailleurs un rapport trimestriel sur l'avancement des travaux, à l'attention de la Délégation des finances.

Ces mesures ne touchent pas les problèmes de nature globale qui ont été traités par un groupe de travail des deux commissions des finances, en particulier les questions de l'enregistrement de la CFA dans la comptabilité fédérale, de son financement, et de ses relations avec les organisations affiliées, ainsi qu'avec les PTT et les CFF.

L'ampleur politique prise par ce dossier s'est traduite par le dépôt de trois interpellations et d'une motion parlementaire au cours de la session de printemps 1994 des chambres fédérales.

#### **464      Gestion des bureaux dans les immeubles administratifs**

La Délégation des finances a constaté que la Confédération supportait un surcroît de charges parce que durant la période de pénurie des bureaux avant 1991 des contrats de bail avaient été conclus avec une hâte excessive. Des estimations erronées et un manque de coordination dans le déroulement des affaires ont abouti dans deux cas à ce que la Confédération paie un million de francs au total pour des bureaux qui n'ont pas été occupés.

Le centre prévu à Zurich pour la conservation des monuments historiques n'a pas pu utiliser la surface louée de 950 m<sup>2</sup>, parce que les ressources financières lui ont fait défaut. Au cours de la phase de conception en 1990, tous les offices fédéraux intéressés – l'Office fédéral de la culture, l'Office fédéral de l'éducation et de la science et le Conseil des écoles polytechniques fédérales – étaient convaincus de la nécessité du Centre de recherche. La détérioration des finances fédérales et les réductions de crédit qui s'ensuivirent ont limité considérablement l'activité de la Fondation pour l'encouragement de l'enseignement et de la recherche dans le

domaine des monuments historiques; cette fondation peut actuellement accomplir sa tâche dans les locaux de l'institut correspondant à l'EPF de Zurich. On ne saurait toutefois constater parmi les offices intéressés l'existence d'une négligence grave qui aurait entraîné le dommage subi.

L'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) voulait regrouper le Service médical du travail de Berne avec celui de Zurich. Avant que les questions de personnel aient été définitivement réglées, un contrat de location de cinq ans pour 120 m<sup>2</sup> de superficie de bureaux a été conclu sans clause de retrait. Le regroupement du Service médical n'a finalement pas eu lieu pour des raisons d'organisation et de personnel. La Délégation des finances attache une grande importance à une planification plus minutieuse permettant d'éviter de telles dépenses inutiles.

#### **465 Fondations, fonds spéciaux, fonds juridiquement indépendants ainsi que caisses et dépôts pour le personnel de la Confédération**

Les Commissions des finances des Chambres fédérales ont chargé la Délégation des finances, lors des délibérations sur le budget de l'année 1994, de traiter de manière approfondie la question des caisses de prévoyance sociale auprès de la Confédération. A l'aide de l'exemple de la Caisse de prévoyance pour le personnel des douanes (CP), un échange de vues a eu lieu avec le Chef du Département des finances et avec d'autres représentants de l'administration. La Délégation des finances a constaté que la CP dispose de bases juridiques claires, d'une surveillance financière – qui fonctionne bien – par le Contrôle fédéral des finances (CDF) ainsi que de directives objectives pour l'affectation des fonds. Dans l'opinion publique, on avait relevé que la loi du 1<sup>er</sup> octobre 1925 sur les douanes (LD, RS 631.0) prévoyait la possibilité d'un financement de la CP par le produit du tiers des amendes douanières. Ce système était largement répandu durant la première moitié de notre siècle. Compte tenu du fait que les assurances sociales sont aujourd'hui suffisamment développées, la Délégation des finances s'interroge sur l'opportunité de considérer ce mode de financement comme adéquat aux besoins contemporains. Elle se prononce donc en faveur d'une adaptation des dispositions en question lors de la prochaine révision de la loi sur les douanes. Il faudra toutefois veiller à ce que les différentes caisses spéciales de la Confédération soient traitées sur un pied d'égalité.

La Délégation des finances souligne qu'en principe l'existence de caisses de prévoyance peut soulager les finances publiques, notamment dans les périodes de difficultés économiques, en ce sens que ces caisses modèrent le recours aux subventions et aux prestations d'assistance. Dans cette optique, elles permettent d'accorder rapidement et sans complication administrative une aide qui concorde avec l'intérêt des pouvoirs publics. En outre, les 31 centres de vacances qui sont propriété des caisses de prévoyance font partie du patrimoine de la Confédération dont l'affectation est liée.

Les critères décisifs pour porter un jugement uniforme sur toutes les caisses spéciales de la Confédération sont les suivantes: base légale, contrôle financier

fonctionnant bien et garantie de l'égalité de traitement. La Délégation des finances poursuivra son examen dans le courant de l'année à partir de l'exemple d'autres caisses.

#### **466 Nouvelle réglementation des dérogations au principe de la concurrence**

Sur la base de la prise de position du Contrôle fédéral des finances, la Délégation des finances s'est fait renseigner sur la révision des ordonnances sur les achats et les soumissions, révision introduite par le Conseil fédéral. Les projets de révision de l'Administration fédérale des finances, qui ont été soumis à la consultation en automne 1993, prévoient les points essentiels suivants:

1. La marche à suivre pour l'acquisition de prestations de service est explicitement réglée et assimilée à l'achat de biens.
2. A partir d'une certaine valeur-seuil, les achats prévus doivent être l'objet d'un appel d'offres. Les commandes qui restent en-dessous de cette valeur-seuil – appelées adjudications de gré à gré dans la terminologie du GATT – ne peuvent être attribuées que dans les cas définis par l'ordonnance (par analogie à la réglementation CE/GATT).
3. Des dérogations à la concurrence ne sont dorénavant plus du ressort des départements, mais ne peuvent être accordées que dans les cas mentionnés par l'ordonnance (par analogie à la réglementation CE/GATT).
4. Les commandes sont adjugées dans le cadre d'une procédure clairement réglée (procédure ouverte et sélective ainsi que procédure de négociation).
5. En matière d'acquisition de prestations de service, un organisme assurera la coordination centrale, tout comme dans le cas des marchandises.

Par la suite, la conclusion de l'Uruguay-Round, y compris l'accord élargi du GATT sur les achats des collectivités publiques, a abouti à une nouvelle situation. C'est ainsi que cet accord rend nécessaire une réglementation des achats et soumissions au niveau d'une loi (création d'une procédure de recours).

Compte tenu de cette nouvelle toile de fond, il n'est plus apparu judicieux de poursuivre l'élaboration des projets d'ordonnance originels. En effet, il aurait fallu de toute façon les remplacer par la nouvelle réglementation dès le 1<sup>er</sup> janvier 1996. Le Conseil fédéral a donc décidé de maintenir en force les actuelles ordonnances sur les achats et les soumissions jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi sur les achats qui soit conforme au GATT.

#### **47 Département fédéral de l'économie publique**

##### **471 Inspection auprès de l'Office fédéral des questions conjoncturelles (OFQC)**

Lors de l'inspection auprès de l'Office des questions conjoncturelles (OFQC), les questions de la coordination et de la surveillance financière exercée sur la Commission pour l'encouragement de la recherche scientifique (CERS) ainsi que les mesures de relance conjoncturelle ont occupé le premier plan.

La Délégation des finances s'est penchée sur la coordination de l'OFQC avec le Centre de recherche conjoncturelle (KOF) à l'EPF de Zurich, centre qui est soutenu par la Société suisse de recherche conjoncturelle. L'arrangement contractuel prévoit que l'OFQC cède au KOF deux places d'état et lui verse 80 000 francs pour ses prestations. En contrepartie, l'OFQC reçoit du KOF des textes sur des questions touchant l'économie mondiale et la politique économique; ces textes servent à la rédaction des rapports de la Commission pour les questions conjoncturelles. Le KOF effectue en outre des enquêtes mensuelles et trimestrielles au sein de l'économie (test conjoncturel, test d'investissement). La seule enquête qui reste auprès de l'OFQC est celle sur les dispositions des consommateurs. La réglementation avec le KOF repose sur un financement tripartite, à savoir la Banque nationale suisse, le Vorort et l'Administration fédérale.

La surveillance financière exercée sur la Commission pour l'encouragement de la recherche scientifique (CERS) débute avec les indications relatives au plan de recherche et au plan financier que doit contenir la requête. Lorsqu'une requête est approuvée, un contrat est conclu entre l'OFQC et le requérant. L'OFQC a recours à un réviseur pour contrôler les aspects financiers et les décomptes finaux. Après concertation avec le Contrôle fédéral des finances, l'OFQC souhaite, pour cause de pénurie de personnel, abandonner le contrôle exhaustif et recourir plus souvent à des sondages. De manière générale, on constate que seule une requête sur trois est approuvée sans modification. Dans les domaines où d'autres crédits de recherche sont à disposition, la CERS n'approuve plus aucune requête.

La Délégation des finances constate que les réserves destinées à procurer du travail ont perdu de leur importance. La loi fédérale du 3 octobre 1951 sur la constitution par l'économie privée de réserves destinées à procurer du travail (RS 823.32) a été modifiée en 1988. L'effet de la libération générale décidée à la fin de 1991 ne pourra être déterminée qu'à partir de 1995 après réception des décomptes. Pour être efficaces, les réserves en question auraient dû se monter à 1 ou 2 milliards de francs. Or les réserves effectivement constituées ne s'élevaient qu'à environ 250 millions de francs pour une participation de 700 entreprises environ. En période de haute conjoncture, l'économie a eu la possibilité de choisir des placements financiers plus attractifs. Par ailleurs, l'économie d'impôts n'est pas aussi intéressante que celle résultant d'un taux d'intérêt élevé. En renonçant aux réserves destinées à procurer du travail, on réduit fort peu la bureaucratie puisque cet instrument occupait moins d'une personne à l'année.

La Délégation des finances a été convaincue qu'après la décision du Parlement du 19 mars 1993 au sujet de contributions à l'encouragement des investissements publics, l'OFQC a très rapidement pris en main les travaux d'exécution (à propos du bonus à l'investissement, cf. ch. 472).

Il y a lieu de relever que l'inspection de la Délégation des finances n'a révélé aucun besoin d'agir sur le plan de l'organisation et de la surveillance. L'Office fédéral des questions conjoncturelles (OFQC) est dirigé de manière efficace et non bureaucratique. Un rattachement à l'OFIAMT n'apporterait aucune synergie. La Délégation des finances écarte donc une proposition visant à fusionner l'OFQC avec l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail

(OFIAMT). En effet, une telle fusion aurait pour seule conséquence la création d'un échelon hiérarchique supplémentaire, sans que l'on puisse obtenir ainsi de substantielles économies.

#### **472 Exécution du bonus à l'investissement**

La Délégation des finances s'est fait renseigner sur l'exécution du bonus à l'investissement après l'entrée en vigueur de cette mesure. Elle s'est intéressée aux critères applicables au choix des projets. Le champ d'application à raison de la matière englobe le bâtiment et le génie civil ainsi que les installations techniques d'énergie. Les bénéficiaires de contributions peuvent être des communes, des associations à but déterminé, des établissements et des fondations. De surcroît, il doit s'agir de travaux supplémentaires ou anticipés. Le montant de 200 millions de francs a été subdivisé en une tranche de 160 millions de francs selon une clé de répartition tenant compte du pourcentage de chômage et de la quote-part de la population. Le solde de 40 millions de francs est resté momentanément en réserve. On n'a pas tardé à s'apercevoir que l'ensemble du bonus était engagé. Pour examiner les requêtes présentant des composantes de politique énergétique, on a mandaté par contrat six bureaux d'ingénieurs des différentes régions du pays. A l'Office fédéral des questions conjoncturelles (OFQC), on a examiné le critère du caractère additionnel des travaux. En règle générale, les délais de traitement des dossiers sont restés brefs, ce qui est réjouissant. En six mois, sur 1400 requêtes, 567 ont été l'objet d'une décision positive.

La Délégation des finances a examiné plus particulièrement la marge d'appréciation de l'administration lors du traitement des requêtes. Pour l'administration, ce ne fut point chose aisée de décider si un projet devait être évalué comme additionnel ou anticipé. Dans des communes sans plan d'investissement, cette question de principe n'est pas facile à trancher. Il est exact que certains projets, qui en principe remplissaient les conditions d'obtention du bonus, n'ont pas pu être retenus, parce que les moyens financiers étaient épuisés.

La Délégation des finances est arrivée à la conclusion que l'OFQC se prononce en toute objectivité sur les demandes de subventions à l'encouragement des investissements publics.

#### **473 Transformation du fromage**

Les comptes de l'exercice 1992/93 de l'Union suisse du commerce de fromage (USCF) ont été clôturés avec une perte de 505,5 millions de francs. Pour la commercialisation de l'Emmental, du Gruyère et du Sbrinz, il a fallu dépenser uniquement pour l'étranger 38 millions de francs pour la publicité, les relations publiques et la promotion des ventes. En raison de stocks élevés, il a également été nécessaire de procéder à des ventes spéciales de 6,455 t, ce qui a entraîné de très lourdes pertes. Dans son rapport, le CDF a donc insisté sur la problématique qu'engendre une production élevée alors même que les débouchés sont limités. De surcroît, la question du maintien de l'entreprise d'emballage SWISSPACK a été examinée car, depuis des années, ses comptes annuels sont déficitaires et il existe des surcapacités en matière de préemballage.

Dans le cadre de l'examen du compte laitier, le CDF s'est occupé pour la première fois du subventionnement du fromage d'Appenzell. La comptabilité n'a pas donné lieu à des remarques. La Fondation et le Secrétariat pour le fromage d'Appenzell couvrent leurs coûts à partir du bénéfice brut qui résulte de la différence entre l'achat et la vente de fromage. En Suisse, le fromage d'Appenzell est vendu à un prix permettant de couvrir les coûts; la Confédération verse toutefois, pour les ventes à l'étranger, des contributions à l'abaissement du prix; celles-ci se sont élevées à 16,2 millions de francs en 1991/92. Au moment de la fixation de ces contributions par l'Office fédéral de l'agriculture (OFA), le CDF a recommandé de tenir compte de manière accrue des fonds propres de la fondation (mesures d'entraide raisonnables).

#### **474 Subventions de recherche à l'Institut de culture biologique**

Sur requête de la Commission des finances du Conseil des Etats, la Délégation des finances a examiné dans quelle mesure la souveraineté financière du Parlement a été violée par l'allocation d'une subvention de recherche à l'Institut de culture biologique. Lors des délibérations du budget 1994, le Conseil des Etats voulait fixer le crédit de paiement à cet institut au même montant qu'en 1993, parce que les dépenses pour la recherche agricole traditionnelle auraient été drastiquement réduites.

La Délégation des finances admet que l'encouragement accru de la culture biologique a son origine dans une intervention parlementaire. Elle constate que l'Office fédéral de l'agriculture a conclu le 19 octobre 1993 un contrat avec l'Institut de recherche pour la culture biologique, contrat qui implique une augmentation de la subvention fédérale et des promesses relatives à des subventions forfaitaires pour les années suivantes. Après avoir pris connaissance du contrat et du rapport succinct qui l'accompagnait (rapport du 22 déc. 1993 de l'Office fédéral de l'agriculture), la Délégation des finances estime justifiée la critique de la Commission des finances du Conseil des Etats. La signature de ce contrat par l'administration a empêché le Parlement suisse de se prononcer librement sur les crédits nécessaires à cet effet, la réserve de l'approbation du crédit de paiement faisant défaut.

Selon l'article 25 de la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0), il faut absolument demander et obtenir un crédit d'engagement pour les obligations allant au-delà de l'année budgétaire courante. L'administration n'a pas le droit d'allouer de sa propre compétence des crédits de paiement en matière de droit dispositif.

Dans le cadre de la surveillance financière concomitante, la Délégation des finances avait aussi pris connaissance de l'arrêté du Conseil fédéral du 20 octobre 1993 concernant l'approbation du contrat conclu avec l'Association suisse pour l'encouragement du conseil d'exploitation en agriculture (ASCA). De la même manière, l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, de ce contrat fixe des engagements de paiement pour les finances de la Confédération jusqu'en 1997, sans réserve d'approbation du budget par le Parlement.

Les contrats précités contiennent en outre une disposition aux termes de laquelle ils seront prorogés pour une période de quatre ans s'ils n'ont pas été dénoncés par l'une des parties au plus tard deux ans avant leur expiration. La Délégation des finances exige que les contrats avec des engagements dépassant l'année budgétaire courante ne soient conclus qu'à partir du moment où le Parlement aura accordé un crédit d'engagement correspondant ou qu'une réserve aura expressément été prévue. En effet, la liberté de décision du Parlement dans la procédure budgétaire ne saurait être remise en question par des contrats créant des liens avec des bénéficiaires de subventions.

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

**481     Inspection auprès de l'Office fédéral de la communication  
          (OFCOM)**

En avril 1993, la section 1 de la Délégation des finances a fait une inspection à l'Office fédéral de la communication (OFCOM), à Bienne. Cet office, qui est en fonction depuis avril 1992, a pour tâche première de mettre en œuvre les lois du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision ainsi que sur les télécommunications. Il constitue l'autorité régulatrice en matière de libéralisation du marché des télécommunications.

Au moment de l'inspection, l'OFCOM disposait de quelque 60 des 77 postes qu'il est prévu de lui attribuer. Quant à sa structure, outre les services centraux, il comporte la Division de la radio et télévision, la Division des télécommunications et un Service du droit et des affaires internationales. Son budget s'est élevé à 35 millions de francs en 1993. Il est de 47,5 millions de francs en 1994.

La section s'est plus particulièrement intéressée aux relations de l'OFCOM avec l'entreprise des PTT. En effet, cette dernière constitue un partenaire important de l'Office et assume encore actuellement des tâches pour le compte de celui-ci, tâches qui lui sont dévolues par délégation de compétence. C'est ainsi que 104 collaborateurs des PTT, représentant 30 postes de travail, mènent des enquêtes relatives aux contraventions essentiellement à la loi sur les télécommunications. Cela concerne en particulier la vente et la mise en service d'appareils de télécommunications non homologués. Le Tribunal fédéral ayant critiqué cette délégation de compétence dans l'activité répressive de l'OFCOM, il a fallu trouver une solution provisoire. Mais à terme, l'OFCOM devra assumer seul cette tâche.

La Délégation des finances insiste pour que les transferts de postes soient réalisés dans le respect le plus strict du plafonnement des effectifs du personnel de la Confédération et des PTT.

**482     Coût et rentabilité des NLFA**

Le Bureau du Conseil national a traité en septembre 1993 un mandat du Groupe des écologistes concernant le coût et la rentabilité des NLFA. Il a refusé de créer une délégation pour examiner cette question, mais il a chargé les Commissions des

finances et les Commissions de gestion de remplir cette mission. Par la suite, les deux Commissions des finances ont confié à la Délégation des finances le soin d'éclaircir ces problèmes de manière détaillée.

Avant d'entreprendre ses propres investigations, la Délégation des finances a décidé de demander au Département fédéral des finances (DFF) de prendre position sur les questions contestées. Dans la presse quotidienne, la rentabilité des NLFA a été évaluée de façon diverse par les opposants et les partisans de ce projet. La Délégation des finances a ensuite consulté des représentants du Bureau des deux Chambres ainsi que les Commissions de gestion et les commissions des transports et communications sur la marche à suivre. L'arrêté fédéral du 4 octobre 1991 sur la construction d'une ligne ferroviaire à travers les Alpes (RS 742.104) précise à son article 20 que des rapports seront adressés aux Chambres fédérales. Chaque fois qu'il sera nécessaire de demander un nouveau crédit, le Conseil fédéral informera donc du coût total probable et du calcul de rentabilité qui aura été mis à jour. Le Conseil fédéral assure qu'il fera un rapport chaque année. Compte tenu de cet engagement d'informer reposant sur une base légale, les déclarations relatives au coût et à la rentabilité relèvent en premier lieu de la sphère de compétence du Conseil fédéral.

La Délégation des finances a donc demandé une nouvelle fois au Conseil fédéral de prendre position sur ces questions. Il convient de partir de l'idée que la situation initiale se présente de nouveau différemment après l'acceptation de l'initiative populaire sur la protection des Alpes. La Délégation des finances entreprendra ses propres investigations sur le coût et la rentabilité des NLFA; le cas échéant, elle agira après avoir pris langue avec le Conseil fédéral et l'Etat-major pour le contrôle et la coordination des NLFA (EMCC).

La Délégation des finances s'est entretenue avec le président et le secrétaire de l'EMCC. Ce dernier est un organe d'accompagnement de la surveillance stratégique que doit exercer le Conseil fédéral. L'EMCC doit attirer l'attention de celui-ci sur les difficultés qui pourraient survenir en matière de finance, de technique et de géologie. A l'échelon des autorités, l'Office fédéral des transports exerce la surveillance opérationnelle par l'entremise de sa division des grands projets. La Délégation des finances attache de l'importance au fait que l'EMCC puisse conserver sa position indépendante. En outre, elle tient fermement à la haute surveillance financière que le CDF exerce sur les grands projets.

#### **483 Construction de la ligne de la Vereina des Chemins de fer rhétiques (RhB)**

Aux termes de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1986 sur la construction de la ligne de la Vereina, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie est tenu de faire un rapport chaque année sur l'avancement des travaux et l'évolution des coûts. A la suite de la redistribution des tâches liées à la réforme du Parlement, la Délégation des finances examine, en application des articles 48 et 50 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les Conseils (RS 171.11), l'évolution du coût de la construction de la ligne de la Vereina.

La Délégation des finances a pris connaissance que les coûts de 538 millions de francs (prix de base 1985) avaient augmenté à 788 millions de francs à fin mars



1993, y compris le renchérissement de 187 millions de francs (+ 35 %) et les dépenses supplémentaires probables de 63 millions de francs. Le DFTCE sollicite du Parlement l'octroi d'un crédit supplémentaire de 33 millions de francs avec une participation du Canton des Grisons de 5 millions de francs; 29 millions de francs seront économisés grâce à des redimensionnements et 1 million de francs sera prélevé sur la réserve de 17 millions de francs. Les coûts supplémentaires n'ont guère pour origine des problèmes géographiques, mais plutôt un niveau de planification insuffisant au début de la réalisation. Dans les domaines du bâtiment et de la technique ferroviaire, les accroissements des coûts s'expliquent en premier lieu par le fait que les Chemins de fer rhétiques ont surestimé leurs propres capacités.

La Délégation des finances reconnaît que le DFTCE a mis en place un controlling efficace pour surveiller les coûts de la ligne de la Vereina. Le DFTCE fait tout son possible pour que les dépenses restent sous contrôle. Il y a toutefois certaines craintes selon lesquelles la planification de blocage ait imposé certaines amputations au projet qui toucheront en définitive les objectifs visés à l'origine en matière de performances. Les parties du projet qui ont été bloquées – par exemple le troisième croisement – ne pourront être réalisées plus tard qu'à grands frais. En outre, les expériences faites lors de travaux antérieurs au tunnel montrent que l'on doit s'attendre à des évolutions de coût imprévues jusqu'à l'achèvement de l'ouvrage. On ne peut pas entièrement exclure des problèmes d'ordre géologique. La Délégation des finances continuera à suivre attentivement la réalisation de ce projet.

#### **484 RAIL 2000**

En complément des explications données dans le rapport d'activité 1992/93 (ch. 481), la Délégation des finances a pris connaissance des propositions des CFF concernant les mesures de redimensionnement prévues pour RAIL 2000. Elle a posé la question cruciale qui consiste à savoir pourquoi l'estimation originelle des coûts (5,4 mia. de fr.) avait été aussi erronée (coût total estimé en 1992 entre 14 et 16 mia. de fr.). La conception RAIL 2000, approuvée le 19 décembre 1986 par le peuple et les cantons, reposait sur l'horaire cadencé à l'échelle nationale, dont le coût était envisagé pour 5,4 milliards de francs, y compris les mesures d'infrastructure des CFF, notamment la construction de nouveaux tronçons.

Les causes de l'augmentation des dépenses planifiées sont multiples. Les charges et conditions plus rigoureuses en matière de protection de l'environnement et qui n'étaient pas prévisibles au moment de la rédaction du message, jouent un grand rôle à cet égard. Entre Rothrist et Mattstetten, on avait prévu à l'origine 50 millions de francs pour des mesures de protection de l'environnement; ce montant devrait être multiplié par sept. Les résistances, dont la vigueur était insoupçonnée et les desiderata particuliers des régions concernées par les nouveaux tronçons ont abouti à une vague d'oppositions.

La Délégation des finances salue la démarche du DFTCE qui a décidé de faire examiner RAIL 2000 par les CFF sous l'angle de la rentabilité. Avec le nouvel objectif de planification consistant à réaliser RAIL 2000 avec le crédit de

5,4 milliards de francs, plus le renchérissement connu – quelque 8 milliards de francs au total –, des coupes claires importantes seront inévitables en ce qui concerne la construction des nouveaux tronçons. La modernisation aura lieu par étapes et d'ici 2005 des investissements d'infrastructure de 7,4 milliards de francs devraient être mis en service. Compte tenu de la grande importance de RAIL 2000, le Conseil fédéral informe le Parlement en lui présentant un rapport sur la solution proposée par les CFF et sur la position gouvernementale à ce propos. La Délégation des finances est d'avis que, pour des motifs d'ordre juridique, il faut s'en tenir à la conception originelle de RAIL 2000, mais elle comprend que la réalisation s'étendra sur une plus longue période. C'est au Parlement qu'il appartiendrait de décider d'un financement supplémentaire.

## **49           Grandes régies**

### **491          Entreprise des PTT**

#### **491.1       Inspection auprès de la Division principale de l'Informatique Télécom (IT)**

L'IT est un établissement de prestations de service pour les télécommunications et pour l'ensemble de l'entreprise des PTT. Il couvre des besoins complexes et très divers. Il s'occupe des processus commerciaux et entreprend de les intégrer autant que possible dans des systèmes d'ordinateurs. Une autre tâche essentielle consiste dans l'exploitation de données, spécialement dans la gestion des données des réseaux et des clients. L'IT fixe les objectifs pour l'utilisation de l'informatique dans le domaine des télécommunications. Cette division principale emploie 119 fonctionnaires et employés des PTT et 50 collaborateurs externes. Cette situation est largement responsable de la structure défavorable des coûts parce que les collaborateurs externes coûtent en moyenne plus du double des collaborateurs internes. Des mesures visant à modifier cette situation sont en cours.

Les instruments nécessaires à une saisie et à une facturation correcte des prestations font défaut. Cependant, ces instruments devront faire partie intégrante du futur système comptable des Télécom PTT et, selon le plan établi, ils devraient être opérationnels à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1995. L'IT a pris contact avec des sociétés étrangères de télécommunication et une coopération est prévue dans le cadre d'un échange d'idées.

L'IT a fait bonne impression. Les problèmes mis en évidence sont traités et l'on s'efforce d'atteindre les buts visés.

#### **491.2       Aperçu de l'activité de l'Inspection des finances des PTT (FISP)**

La Délégation des finances étudie régulièrement les rapports de révision et les rapports d'activité de l'Inspection des finances des PTT. Elle en a extrait certaines remarques importantes pour la révision, afin que l'Entreprise des PTT puisse éclaircir et approfondir ces points.

Le constat de sureffectif du personnel postal revêt une importance fondamentale. A la demande de la Délégation des finances, le président de la Direction générale

a pris position à ce sujet. Dans sa réponse, il a indiqué les raisons qui ont conduit à des surcapacités ponctuelles dans le domaine du personnel. De même, il a expliqué les nombreuses mesures déjà prises ou prévues pour supprimer le sureffectif. Il convient de mentionner ici «l'action solidarité». Cette campagne vise à promouvoir la retraite anticipée. Cette mesure spéciale, limitée aux années 1994 et 1995 permettra de diminuer le personnel de 2500 unités.

D'autres remarques concernaient des points faibles dans le domaine des acquisitions, par exemple l'achat d'installations de transmission, d'alarme à incendie et d'alarme de protection des bâtiments. Etant donné qu'il n'existe aucune situation de concurrence, le service spécialisé dans ces achats aurait dû convenir d'un droit de regard dans la calculation des prix du fournisseur détenant le monopole. Dans l'intervalle, des produits concurrents ont fait leur apparition sur le marché. Le service en question a été prié de convenir dorénavant d'un droit de regard ou, lorsque joue la concurrence, d'entreprendre les comparaisons de prix prescrites.

De surcroît, diverses projets de construction ont donné lieu à des discussions. Dans la perspective des économies à réaliser, il importe de procéder dans chaque cas à une évaluation permanente et à vouer une attention particulière à l'économicité. En matière d'achats de matériel pour les télécommunications, certaines factures ont été payées à double. La Direction générale des PTT a été priée de veiller à l'amélioration du «cash-management». Enfin, la rentabilité de l'achat et du stockage d'appareils téléphoniques a donné lieu à des questions. La Délégation des finances a pu constater avec satisfaction que l'Entreprise des PTT s'efforce, d'une part, d'effectuer ses achats dans le domaine du téléphone aux conditions les plus avantageuses possibles, c'est-à-dire aux prix du marché mondial et que, d'autre part, elle fait preuve d'efficacité et d'un souci de rationalisation en ce qui concerne les autres affaires d'achat. La nouvelle conception logistique du matériel de télécommunication, qui vise à accroître l'efficacité en matière de stockage, prévoit autant que faire se peut la fourniture directe du matériel du fournisseur à l'utilisateur. Il sied en outre de mettre en place un «controlling» de la logistique qui contrôle en permanence le niveau des stocks. La réalisation intégrale de la conception de la logistique et les restructurations qui en découleront auront lieu par étapes à partir du milieu de l'année 1994.

## **492 Chemins de fer fédéraux (CFF)**

### **492.1 Haute surveillance parlementaire des finances des CFF**

Dans son dernier rapport d'activité (ch. 492.1), la Délégation des finances a relevé que la réforme du Parlement avait donné aux Commissions des finances des attributions élargies en matière de haute surveillance sur les finances des CFF. Il appartient donc maintenant à la Délégation des finances d'exercer aussi, au nom du Parlement, une surveillance concomitante sur les finances des CFF. A cet égard, la Délégation se fonde sur les articles 48 à 50 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11).

La Délégation des finances s'est occupée du souhait exprimé par le DFTCE, selon lequel les CFF ne devraient être soumis qu'à une commission seulement. Elle constate que, selon la modification de l'article 48 LREC confirmée par la votation

populaire du 27 septembre 1992, les commissions des finances sont compétentes pour l'examen du budget et des comptes de la Confédération ainsi que de ses entreprises et établissements. De la même manière, les commissions de gestion examinent de leur côté, en vertu de l'article 47<sup>ter</sup> LREC, les rapports de gestion du Conseil fédéral ainsi que ceux des entreprises et établissements. La haute surveillance à exercer sur l'Administration fédérale et sur les entreprises de la Confédération doit, selon la volonté du législateur, être concentrée dans les mains des commissions de contrôle.

Les commissions des transports et télécommunications conservent dans ce contexte la tâche importante de délibérer sur des modifications de loi et des crédits de programme ainsi que de traiter les interventions politiques en matière de transports. Une planification, une coordination et une efficacité améliorées ont été des préoccupations importantes lors de la réforme du Parlement. La Délégation des finances se félicite de la délimitation claire des attributions respectives qui s'est concrétisée dans l'année sous revue; cette clarification concerne les commissions des finances, les commissions de gestion et les commissions des transports et télécommunications qui pourront donc éviter les interventions à double, ce dans l'intérêt du Parlement et de l'Administration.

En rapport avec la révision de la loi sur le contrôle des finances (cf. ch. 21), il est aujourd'hui évident que les CFF et l'Entreprise des PTT doivent être soumis à la surveillance financière du CDF. En vertu de l'égalité de traitement – dont il a été question ci-avant – de toutes les entreprises de la Confédération envers les commissions de contrôle, une surveillance financière séparée et échappant au CDF ne se justifie plus pour les CFF. Comme pour l'Entreprise des PTT, la haute surveillance financière des CFF doit s'appuyer en premier lieu sur les rapports de révision de l'inspection financière interne. Les expériences de la Délégation des finances au sujet de la surveillance financière de l'Entreprise des PTT ont montré qu'il serait judicieux et utile si les organes de surveillance parlementaire pouvaient aussi prendre appui pour ce qui concerne les CFF sur des rapports et des prestations de service de l'inspection interne et du CDF. On ne voit pas de raison objective pour laquelle le CDF ne devrait pas contrôler les finances des CFF de même manière qu'il exerce la haute révision pour l'Entreprise des PTT. Il convient d'abandonner la réglementation dérogatoire pour les CFF, car celle-ci ne s'explique que par des raisons d'ordre historique. Puisque les CFF disposent d'une révision interne bien développée, le CDF pourra se limiter pour l'essentiel à contrôler l'efficacité de la révision interne. Le CDF pourrait remplir, en ce qui concerne les CFF, la fonction d'organe de révision externe.

## **492.2 Participation du Parlement à l'examen des investissements des CFF**

La Délégation des finances a constaté qu'à l'exception des grands projets, comme RAIL 2000 et NLFA, les investissements des CFF échappaient à la sanction du Parlement. Celui-ci doit se contenter d'en prendre connaissance. Entre 1987, l'année du mandat de prestations et l'année sous revue, les investissements ont doublé. Ceux-ci influencent fortement le compte de résultats de l'infrastructure des CFF et donc finalement la Caisse fédérale (cf. ch. 492.1 du rapport d'activité

1992/93). Lors des délibérations sur le budget de la Confédération, les commissions des finances ont relevé que la Confédération 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 se limiter à prendre acte des investissements des CFF, mais 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 annuel de la Confédération.

La Délégation des finances a prié le Conseil fédéral de réaliser sans délai le postulat du 21 mars 1991 concernant la participation du Parlement à l'examen des investissements des CFF. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à étudier et à concrétiser cette proposition dans le cadre du nouveau mandat de prestations aux CFF. Sur la base des prestations du «Groupe de réflexion», on doit en principe tenir compte de l'exigence d'une collaboration parlementaire accrue. Le groupe précité propose que la Confédération mette à la disposition des CFF pour une certaine période un cadre d'investissement déterminé. Parallèlement, les Chambres fédérales doivent pouvoir se prononcer également sur le financement des grands projets.

La Délégation des finances reconnaît l'intention du Conseil fédéral de réaliser le postulat en relation avec la nouvelle réglementation des rapports entre la Confédération et les CFF. La Délégation tient toutefois fermement à la nécessité de traiter cette affaire en urgence. En outre, elle se défend de l'intention qu'on lui prête et qui consisterait à limiter la participation parlementaire aux questions d'investissement à une consultation du Parlement. La Délégation des finances estime qu'en raison des conséquences financières, il est indispensable que le Parlement reçoive des droits de participation accrus en matière de décisions d'investissement des CFF.

### **492.3    Consultants externes des CFF**

La Délégation des finances a abordé à plusieurs reprises dans ses précédents rapports d'activité les mandats d'experts (cf. ch. 164 du rapport d'activité 1991/92 et 1992/93). A la demande de la délégation, le CDF veille à ce que les tarifs des honoraires des consultants auxquels on a recours ne dépassent un certain montant journalier. Des interventions du CDF auprès d'offices de la Confédération ont révélé que, dans un cas, les CFF avaient payé le même consultant à un tarif-horaire beaucoup plus élevé que l'Administration générale de la Confédération. La Délégation des finances a donc exigé une entrevue avec la Direction générale des CFF. Bien que les CFF justifient leurs honoraires par le rapport prix/prestation du service fourni et par le caractère d'entreprise de leur régie, la Délégation des finances s'en tient à sa mission qui consiste à exhorter l'Administration fédérale et les entreprises de la Confédération à œuvrer dans un esprit d'économicité et d'économie. Au cas où une prestation d'un spécialiste ne pourrait être obtenue au tarif maximum fixé par l'Office fédéral du personnel, le

Chef du département concerné pourrait accorder une autorisation à titre de dérogation. La Délégation des finances part de l'idée que cette réglementation devrait être également valable pour les CFF.

## 5 Conclusion

Durant l'exercice, la Délégation des finances a dû prendre des décisions parfois difficiles, voire douloureuses, pour l'Administration. Son attitude restrictive et sa rigueur en matière d'économies ont été largement commandées par les circonstances et par l'état dramatique des finances fédérales, en cette période de récession.

En effet, s'il est vrai que la Délégation des finances signale avant tout les affaires qui prêtent le flanc à la critique, elle se doit de relever celles, représentant la très large majorité, qu'elle a pu juger positivement. Qu'il lui soit permis dès lors de réparer cet oubli, en adressant au Conseil fédéral et à l'Administration 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 toujours preuve de la rigueur la plus grande dans les années à venir.

Enfin, la Délégation des finances adresse également ses sentiments de reconnaissance au Contrôle fédéral des finances et aux services particuliers d'inspection, qui sont subordonnés à ce dernier. Ces organes ont en effet, comme de coutume, accompli leur tâche très consciencieusement, exerçant de la sorte un effet salutaire sur les activités déployées par l'administration.

La gestion financière d'organismes aussi importants que la Confédération et ses régies requiert l'engagement permanent et coordonné de tous ceux qui en ont la charge. La haute surveillance demeure en effet l'une des tâches prioritaires pour le bon fonctionnement d'une collectivité publique.

N36704

**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 1993/94 du 12 avril 1994**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.05.1994
Date	
Data	
Seite	865-910
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 778

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.