

# **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 1994/95**

du 5 avril 1995

---

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 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 de mars 1994 à février 1995.

5 avril 1995      Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:  
Le président, M. Aregger, conseiller national  
Le vice-président, U. Zimmerli, conseiller aux Etats

# Rapport

## 1 Mandat et organisation

### 11 Tâches et compétences

Les tâches et les attributions de la Délégation des finances sont fixées à l'article 50 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC, RS 171.11) ainsi que dans le règlement des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RS 171.126). En voici les plus importantes:

- 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 sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0), elle est compétente pour approuver des crédits de paiement ou d'engagement urgents;
- elle peut aussi délibérer sur des projets du Conseil fédéral destinés aux Chambres et faire connaître son point de vue ou ses propositions aux commissions des finances ou à d'autres commissions parlementaires;
- conformément à un arrangement passé avec le Conseil fédéral, elle doit se prononcer sur certaines mesures touchant le traitement des fonctionnaires supérieurs;
- elle inspecte à tour de rôle les offices, services, établissements et entreprises de la Confédération.

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

Les commissions des finances des deux Chambres désignent chacune en leur sein trois membres destinés à former ensemble la Délégation des finances, qui se constitue elle-même (art. 49 LREC). Elle est présidée à tour de rôle, pour un an, par un membre de chacune des Chambres. Durant l'année sous revue, elle était composée comme suit:

*jusqu'à la fin de 1994*

Conseil des Etats: Edouard Delalay, Ernst Rüesch et Ulrich Zimmerli

Conseil national: Manfred Aregger, Edgar Oehler et Arthur Züger

*depuis janvier 1995*

Conseil national: Manfred Aregger, Edgar Oehler et Arthur Züger

Conseil des Etats: Edouard Delalay, Ernst Rüesch et Ulrich Zimmerli

*Présidence:*

- 1994 Delalay,  
député au Conseil des Etats
- 1995 Aregger,  
conseiller national

*Vice-présidence:*

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

En 1994, la Délégation des finances comptait les sections suivantes:

*Première section*

- Autorités et tribunaux
- Département des affaires étrangères
- Département de l'intérieur

*Rapporteurs*

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

*Deuxième section*

- Département de justice et police
- Département militaire
- Département des transports, des communications et de l'énergie
- Entreprises des PTT
- CFF

*Rapporteurs*

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

*Troisième section*

- Département des finances
- Département de l'économie publique

*Rapporteurs*

- Rüesch, député au Conseil des Etats
- Oehler, conseiller national

### 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 prévoit l'article 50, 5<sup>e</sup> alinéa, LREC. En outre, elle s'est réunie à plus de quinze reprises en séance ou entretien extraordinaire durant les sessions, essentiellement pour examiner des affaires urgentes. Enfin, les trois sections de la Délégation des finances ont procédé en tout à huit inspections.

Durant la période sous revue, la Délégation des finances a reçu 710 rapports de révision et d'inspection du CDF ainsi que 758 décisions du Conseil fédéral se rapportant à la gestion financière. Elle a eu de surcroît à se prononcer en procédure urgente sur 55 demandes de crédits supplémentaires, pour la somme de 253 millions de francs, et sur six demandes de crédits d'engagement totalisant 40,7 millions de francs. Par ailleurs, la Délégation des finances a examiné 33 projets adressés aux Chambres par le Conseil fédéral, sous l'angle de leurs conséquences

financières et de leurs répercussions sur l'effectif du personnel. Enfin, en application de l'«Arrangement de 1951», le Conseil fédéral lui a soumis des propositions portant sur la rémunération de 69 fonctionnaires supérieurs.

## **14 Nouvelle présentation du rapport de la Délégation des finances, publication conjointe du rapport du Contrôle fédéral des finances**

Jusqu'ici, la Délégation des finances a toujours mentionné dans son rapport de nombreuses questions relatives aux activités du Contrôle fédéral des finances (CDF; art. 50, 7<sup>e</sup> al., LREC). Le rapport de la Délégation des finances a donc constitué également la publication des activités du CDF. Cependant, le 7 octobre 1994, le Parlement a adopté une révision de la loi sur le Contrôle fédéral des finances (LCDF; RS 614.0; cf. ci-après chap. 21) faisant obligation au CDF de présenter un rapport annuel. C'est ainsi que l'article 14, 2<sup>e</sup> alinéa (*nouveau*), LCDF dispose:

<sup>2</sup> Le Contrôle fédéral des finances soumet chaque année un rapport à la Délégation des finances des Chambres fédérales et au Conseil fédéral, par lequel il les informe de l'étendue et des priorités de son activité de révision et leur communique ses constatations et ses avis les plus importants. La publication de ce rapport a lieu en même temps que la remise du rapport d'activité de la Délégation des finances des Chambres fédérales aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats.

La LCDF révisée étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1995, ce n'est qu'à la fin de l'année 1995 que le CDF devra, pour la première fois, publier son rapport d'activités. Dans ces conditions, la Délégation des finances estime qu'à compter de l'année prochaine, son propre rapport doit coïncider avec l'année comptable et non plus couvrir une période chevauchant deux années.

Les Commissions des finances sont les destinataires du rapport de la Délégation des finances; elles en prennent acte lors de leur séance plénière du mois de mai. Sont réservées, les informations ponctuelles que la Délégation des finances leur fournit (cf. art. 19 du règlement des Commissions et de la Délégation des finances; RS 171.126), chaque fois qu'elle juge important de les informer immédiatement d'un problème. Elle fait systématiquement usage de cette procédure pour les crédits supplémentaires (cf. ci-après chap. 321).

Comme l'exige l'article 14, 2<sup>e</sup> alinéa, LCDF, le rapport du CDF sera annexé à celui de la Délégation des finances, laquelle en aura au préalable pris acte. Les deux rapports seront harmonisés.

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

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

Dans son dernier rapport, la Délégation des finances a fait état des activités qu'elle a déployées avec les Commissions des finances en vue de la révision de la loi sur le Contrôle fédéral des finances (LCDF; RS 614.0) (cf. rapport d'activité 93/94, chap. 21).

Le 30 mars 1994, le Conseil fédéral a déposé le message (n° 94.033) requis par les Commissions et la Délégation des finances, concernant la révision partielle de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le CDF. A quelques exceptions près, ce message reflétait les travaux préalables de la Délégation et des Commissions des finances. Le projet du Conseil fédéral divergeait, pour l'essentiel, sur les points suivants:

- Les Commissions des finances souhaitaient que le CDF puisse désormais établir lui-même ses demandes budgétaires. Le Conseil fédéral a estimé que le CDF devait continuer à suivre la procédure d'élaboration budgétaire applicable aux offices de la Confédération, en soumettant ses demandes budgétaires au Département fédéral des finances (DFF).
- Contrairement aux Commissions des finances, le Conseil fédéral estimait que les CFF ne devaient pas être soumis à la haute surveillance du CDF.
- Le CDF se voyait conférer un droit d'accès aux données informatiques, y compris les données personnelles nécessaires à l'exercice de sa surveillance financière, ce que ne prévoyaient pas les Commissions des finances.

Les Commissions des finances ont été chargées de traiter la révision légale, qui a été ensuite examinée par le Conseil national lors de la session d'été 1994, puis par le Conseil des Etats lors de la session d'automne 1994. Contrairement au Conseil fédéral, les Conseils ont décidé de soumettre les CFF à la haute surveillance du CDF. La Délégation des finances estime que cette modification du projet du Conseil fédéral est objectivement justifiée. En effet, comme l'Entreprise des PTT est depuis toujours soumise à la haute surveillance du CDF, on ne voit pas pourquoi il aurait fallu tolérer une exception pour les CFF, ce d'autant que cette dernière régie pèse lourdement sur les finances de la Confédération.

Pour le Contrôle fédéral des finances, il s'agit désormais d'adapter ses structures à cette révision légale qui lui donne des moyens modernes et accrus pour exercer sa tâche. A vrai dire, le CDF n'a pas attendu pour réformer ses structures. Le 1<sup>er</sup> février 1994 déjà, il s'est doté d'une nouvelle organisation dans laquelle les tâches de contrôle sont désormais réparties en fonction des offices de la Confédération et selon les domaines de dépenses. Quant à l'application des nouveaux critères de contrôle, notamment ceux de l'efficacité et de la rentabilité, il nécessite une formation complémentaire des réviseurs ainsi que des changements du mode et de la procédure des révisions.

## **22      Contrôle d'organisations semi-publiques**

Les quelque 235 corporations de droit public que la Confédération subventionne, supervise ou fait bénéficier d'une garantie de déficit (dites organisations semi-publiques) sont soumises depuis 20 ans déjà au contrôle de la Délégation des finances et des commissions des finances. La détérioration rapide des finances fédérales a décidé, lors de la session d'été 1993, les commissions des finances à examiner de près les prestations financières de la Confédération aux organisations semi-publiques dans le cadre du compte d'Etat 1993. Ces contrôles doivent porter plus particulièrement sur les organisations auxquelles la Confédération fournit des prestations substantielles.

Sur proposition de l'Administration fédérale des finances (AFF) et du Contrôle fédéral des finances (CDF), les commissions des finances et la Délégation des finances ont contrôlé en détail 34 organisations. Leurs conclusions ont varié selon les cas. Elles ont conduit parfois à intervenir sur le budget 1995 ou à confier des mandats au CDF. Donnant suite à la demande des commissions des finances, le Parlement a par exemple réduit les crédits de paiement 1995 à l'Union suisse pour la protection civile (USPC), à la Fondation Pro Helvetia et à la Centrale suisse du ravitaillement en beurre (BUTYRA). Des contrôles plus serrés – portant notamment sur la rentabilité – ont été prescrits entre autres pour la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), Pro Senectute et l'Institut suisse de recherche appliquée sur le cancer (ISAC). Le CDF a été soutenu dans son initiative de dissocier les subventions accordées par la Confédération et le canton de Genève à l'Institut universitaire d'études du développement (IUED). Des rapports concernant des améliorations à apporter à l'autofinancement ont été demandés pour l'Institut tropical suisse et l'Ecole suisse d'aviation de transport (ESAT).

Les commissions des finances et la Délégation des finances ont admis pour une vingtaine d'organisations qu'il n'y a pas lieu d'intervenir dans l'état actuel des choses et au vu des informations disponibles. Elles ont porté un jugement positif sur leurs activités, ou constaté que des correctifs avaient été mis en œuvre. Parmi ces organisations il y a le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le Centre suisse d'électronique et de microtechnique (CSEM), l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), l'Association suisse pour l'orientation scolaire et professionnelle, l'Ecole d'ingénieurs ETS de Wädenswil et l'Akademischer Sportverband de Zurich.

Le secteur agricole compte un bon nombre d'organisations semi-publiques remplissant des tâches exécutives et dont la structure procède d'une évolution historique. La Délégation des finances reconnaît que ces organisations remplissent souvent des tâches qui, en leur absence, incomberaient à la Confédération. Cependant, nombre d'entre elles recèlent un important potentiel de rationalisation. Conformément à la réorientation de sa politique agricole, la Confédération devrait s'employer davantage à promouvoir des économies par un assouplissement des normes et par une gestion administrative efficace.

La Délégation des finances estime qu'il ne lui appartient pas de faire autoriser la publication de la liste des corporations de droit public que la Confédération subventionne, supervise ou fait bénéficier d'une garantie de déficit, liste dont la dernière mise à jour date du 25 mars 1993. Elle n'a pas pu prendre la responsabilité de donner suite à ce désir du fait que la liste en question est d'une part incomplète, et d'autre part que les organisations y sont répertoriées sans la moindre indication sur leur raison d'être. Il appartient au Conseil fédéral de décider la publication d'un document interne de l'administration fédérale auquel la Délégation des finances a eu accès en sa qualité d'organe de haute surveillance financière.

La Délégation des finances estime également qu'il est nécessaire de coordonner la liste des organisations semi-publiques avec le rapport sur les subventions prévu pour la fin de 1995. Elle attendra donc la parution de ce rapport avant de faire faire d'autres contrôles dans le domaine des subventions. La Délégation des

finances estime qu'il est important de continuer à tenir une liste de toutes les organisations bénéficiant d'un appui quelconque de la Confédération, ou qui sont affiliées à la Caisse fédérale d'assurance. Une telle liste doit également préciser les fonctions et le mandat qui justifient un soutien particulier de la part de la Confédération.

## **23 Allocation de crédits par l'administration et compétences budgétaires du Parlement**

A la demande de la Commission des finances du Conseil des Etats, la Délégation des finances a examiné dans quelle mesure l'administration fédérale peut spécifier l'allocation de crédits à long terme dans ses contrats avec des bénéficiaires de subsides, sans porter atteinte à la souveraineté du Parlement en matière budgétaire. Il arrive régulièrement que des offices fédéraux allouent des subsides pour plusieurs années sans assortir leur promesse d'une réserve explicite quant à l'autorisation des crédits de paiement correspondants. La Délégation des finances est intervenue dans deux cas auprès de l'Office fédéral de l'agriculture, reprochant que les contrats en question mettaient le Parlement devant le fait accompli. Selon l'article 25 de la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0), il convient en principe de solliciter un crédit d'engagement lorsque l'engagement considéré va au-delà de l'année budgétaire courante. L'administration n'a pas la compétence d'allouer à elle seule des crédits de paiement.

Le département concerné a l'intention, dans ses contrats avec les bénéficiaires de subsides, de formuler désormais une réserve explicite quant au crédit de paiement. Afin de souligner en bonne et due forme la souveraineté du Parlement en matière financière, les contrats futurs comporteront une clause selon laquelle l'autorisation de crédit reste de la compétence des Chambres fédérales. La même réserve sera ajoutée sur les contrats existants lors de leur renouvellement. La Délégation des finances tient à ce que toute l'administration fédérale respecte la volonté du Parlement et assortisse tous ses contrats de la réserve appropriée quant à l'octroi des crédits.

La Délégation des finances a par ailleurs examiné si les allocations inhérentes à des contrats qui dépassent le cadre de l'année budgétaire en cours nécessitent un crédit d'engagement correspondant. La loi sur les subventions (RS 616.1) donne la possibilité d'exercer dans ce domaine une régulation dictée par les besoins de la politique financière. Il en est déjà fait largement usage pour les allocations faisant suite à une décision. Pour ce qui est des allocations contractuelles, il convient désormais d'appliquer clairement le principe de la régulation en stipulant dans le contrat une réserve quant au paiement du crédit. Si ces conditions sont remplies, la Délégation des finances peut renoncer à exiger un crédit d'engagement pour tout contrat portant sur plus d'une année. Des raisons d'économie administrative justifient cette manière de procéder.

La Délégation des finances s'est penchée en outre sur les promesses financières faites par des membres du Conseil fédéral lors de voyages à l'étranger. Certains de ces engagements ont été pris simultanément à l'annonce de mesures d'économie en Suisse, ce qui a suscité beaucoup de réactions négatives. Lors d'un entretien

avec un chef de département, la Délégation des finances s'est enquis si des engagements de ce genre donneraient lieu ensuite à des crédits de paiement supplémentaires. C'est ainsi par exemple que le surcroît d'aide envisagé pour l'Afrique du Sud ne devrait impliquer aucun crédit supplémentaire, puisqu'il est prévu d'apporter certains changements dans la répartition des crédits entre pays bénéficiaires.

## **24 Analyse des risques inhérents aux cautionnements de la Confédération**

Les fortes pertes sur cautionnements de la Confédération ont incité la Délégation des finances à en analyser le risque dans deux secteurs. Il a fallu demander, avec le supplément II du budget 1994, un crédit de paiement de 800 000 francs pour un engagement dans le secteur des installations de traitement des déchets. La participation aux déficits des coopératives de cautionnement des arts et métiers a nécessité un crédit supplémentaire de 3 millions de francs. Les engagements conditionnels auprès de ces coopératives de cautionnement se montent à 130 millions de francs.

Selon l'article 52 de la loi sur la protection de l'environnement (RS 814.01), la Confédération peut se porter caution pour la construction d'installations de traitement des déchets lorsque le financement ne peut être assuré autrement. Comme la Confédération limite son engagement à des cas financièrement critiques, les cautionnements fournis dans le secteur des installations de traitement des déchets comportent un certain risque. La Confédération a dû prendre le cautionnement à sa charge dans un cas en 1994, le débiteur principal étant devenu insolvable. Le risque inhérent aux autres cautionnements – totalisant 2 millions de francs – est considéré comme faible. La révision en cours de la loi sur la protection de l'environnement donnera lieu à la création d'instruments de financement mieux appropriés.

Dans la sphère d'activité de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), les cautionnements, importants, de la Confédération atteignent un montant de 390 millions de francs. Il s'agit là d'un instrument de promotion économique régionale, par le biais des coopératives de cautionnement des arts et métiers, de l'aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée et du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature. Les bouleversements structurels de l'économie et la récession ont eu pour effet de porter les pertes de la Confédération de 6,8 millions de francs en 1991 à 11,5 millions en 1994. Le vif redressement conjoncturel devrait apporter une diminution des risques de pertes dès 1996.

Sur le plan de la législation financière, les cautionnements représentent des engagements conditionnels envers des tiers. Ils ont une importance relativement faible par rapport à la masse des subventions. Cependant, le cautionnement de prêts bancaires constitue un instrument central pour l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements. Il convient de se référer à cet égard à la loi y relative (LCAP; RS 843, art. 12, 22, 36, 48 et 51). Les engagements conditionnels de la Confédération, sous forme de cautionnements et



d'engagements envers des banques au titre des avances accordées pour l'abaissement de base des loyers, totalisent quelque 6 milliards de francs. Les effets de la récession sur le marché immobilier laissent augurer – pour la première fois – des pertes en 1995. Un crédit de 1 million de francs est inscrit au budget à cet effet.

## **25 Visite de travail auprès de la Commission des finances de la Chambre des représentants et de la Cour des comptes belges**

L'importance grandissante du secteur public et l'aggravation de ses déficits ont conduit, partout dans le monde, à vouer un intérêt croissant à l'efficacité du contrôle des finances. Le Parlement a besoin d'une bonne coopération entre la plus haute instance de contrôle des comptes et les commissions parlementaires correspondantes pour pouvoir exercer sa haute surveillance financière à bon escient.

Dans la perspective de la nouvelle révision de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances, la Délégation des finances a estimé judicieux d'étudier de près l'organisation de la surveillance financière dans différents pays européens. Des contacts ont ainsi été établis ces dernières années avec les commissions budgétaires et les cours des comptes d'Allemagne, de France et d'Autriche. Durant l'exercice sous revue, l'occasion s'est offerte d'aller à Bruxelles voir sur place comment travaillent la Commission financière de la Chambre des représentants et la Cour des comptes belges. Les connaissances acquises au cours de ces échanges de vues seront utiles à la Délégation des finances. Celle-ci a voué une attention particulière aux possibilités et aux limites inhérentes à une réorientation du contrôle financier visant à effectuer des analyses d'efficacité – une formule que le Contrôle fédéral des finances a lui-même l'intention d'adopter.

### **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. Fait 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 69 affaires de personnel. Dans un nombre important de cas, elle a différé sa décision et exigé la production de documents détaillés. Une douzaine d'affaires ont donné lieu à des entretiens approfondis avec le chef du département concerné. La Délégation des finances a rejeté la demande dans trois cas en tout.

### 312 Promotions de fonctionnaires supérieurs

La Délégation des finances s'est penchée durant l'exercice 1994 sur le régime des promotions pratiqué par l'administration fédérale en général, et par les départements en particulier. Elle a eu un entretien avec la Commission de coordination pour le classement des fonctions supérieures (Koko). La Koko est habilitée à donner son avis sur les promotions aux échelons adjoint, chef de section, chef de division, consultant et sous-directeur. Les tâches de la Koko et le mode de traitement des dossiers sont définis dans l'ordonnance concernant la classification des fonctions (RS 172.221.111.1). La Koko est un organe d'expertise du DFF et des directions générales des régies fédérales. Les décisions de la Koko jouent un rôle central, par le biais de la procédure de co-rapport, sur la pratique de l'administration fédérale en matière de promotions. La fréquence des demandes de promotion adressées à la Koko varie d'un département à l'autre. Il convient ainsi de procéder par comparaisons; la Koko n'est pas en mesure d'évaluer elle-même la prestation de travail inhérente à un poste. La Délégation des finances a pu constater que la classification centrale est un facteur d'homogénéité en matière de promotions. Si les proportions de cadres varient, cela s'explique par les tâches à accomplir. Au cours des quatre dernières années, la Koko a donné en moyenne son accord à 70 pour cent des demandes de classification plus élevée. Le fonctionnaire ou employé qui n'est pas d'accord avec la décision de la Koko peut s'adresser à la Commission d'experts chargée d'estimer les exigences attachées aux fonctions supérieures (Beko). Cette instance a confirmé durant la même période deux tiers des décisions négatives qui avaient été prises par la Koko.

Certains signes d'accélération des promotions se manifestent aux échelons couverts par la Koko. La proportion de fonctionnaires supérieurs rangés dans la 28<sup>e</sup> classe de traitement ou au-dessus a passé de 3,71 pour cent en 1991 à 4,38 pour cent en 1994. Une revalorisation des effectifs est également perceptible dans l'économie privée, mais la pression des coûts y compense cette évolution. L'administration a tendance à favoriser l'avancement du plus grand nombre de fonctionnaires possible. Le droit d'intervention dans les affaires de personnel dévolu à la Délégation des finances en vertu de «l'arrangement de 1951» a produit également durant cet exercice un effet salutairement modérateur dans ce domaine.

### 313 Traitements et frais du service diplomatique

Après avoir examiné la question des traitements du service diplomatique lors de sa séance d'inspection auprès de la Direction administrative et du service extérieur (cf. ch. 423), la Délégation des finances a concentré son attention sur les déplacements de service et de mutation des diplomates par voie aérienne. Le reste de l'administration fédérale et les parlementaires ayant dans leur ensemble largement renoncé à la première classe pour les vols de service, il s'agissait de savoir ce que pratiquait le Département fédéral des affaires étrangères à cet égard.

La Délégation des finances a constaté que le droit aux vols en première classe y est limité aux cadres du plus haut niveau. Elle a appris en outre avec satisfaction

qu'en 1994 les personnes disposant de ce droit ont choisi la business class dans 40 pour cent des cas. La Délégation des finances approuve cette tendance et encourage à poursuivre la pratique restrictive qui a été adoptée.

### **314      Fonctionnaire fédéral soupçonné de corruption**

Le CDF a été informé en avril 1994 d'irrégularités commises dans l'acquisition de trois systèmes informatiques par l'EPFZ. Les événements en question portaient principalement sur 1992 et 1993. Le CDF a demandé à l'OCFIM de produire les documents relatifs à cette affaire et les a analysés. Les soupçons d'actes délictueux de la part de fonctionnaires et d'un fournisseur de produits informatiques se sont précisés. Le Ministère public de la Confédération est intervenu et, après examen du dossier, a ouvert une enquête de police judiciaire pour acceptation de cadeaux, corruption active et passive, gestion déloyale, faux dans les titres et escroquerie. Un fonctionnaire supérieur de l'EPFZ et le directeur de la société informatique en question ont été placés en détention préventive. Le cas a été transmis depuis lors au juge d'instruction de la Confédération qui enquête contre ce fournisseur de matériel informatique, soupçonné par ailleurs d'importants délits économiques et de faillite frauduleuse.

Le CDF a constaté lors de l'examen de ce dossier que l'EPFZ et l'OCFIM avaient procédé à l'acquisition de ces grands systèmes informatiques sans respecter les prescriptions de la Confédération en matière d'achats. La relation entre les deux partenaires était essentiellement basée sur la confiance. Des mesures de contrôle normales et nécessaires ont été négligées. En conséquence, l'organisation et le déroulement des achats de produits informatiques par l'OCFIM et les deux EPF sont actuellement soumis à un contrôle général. Il s'agit en particulier de définir clairement les responsabilités, les éventuelles dérogations à l'ordonnance sur les achats devant être décidées par l'organe compétent.

### **315      Promotions peu avant l'âge de la retraite**

A l'instigation de la Délégation des finances, l'Office fédéral du personnel a défini dans une circulaire les règles à suivre en matière de traitements durant les trois ans qui précèdent l'âge légal de la retraite. La circulaire du 29 décembre 1986 se référait à la retraite légale fixée à 65 ans. Ainsi, une promotion ou une élection à un poste supérieur était en principe exclue dès l'âge de 62 ans révolus. La flexibilisation de la retraite à partir de la soixantième année rend maintenant cette pratique caduque.

La Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de revoir sa pratique des promotions survenant peu avant la retraite, notamment à l'échelon hors classe. Le Département fédéral des finances (DFF) propose de considérer 62 ans comme l'âge normal de la retraite. Ceci étant admis, les fonctionnaires ayant 60 ans révolus ne devraient plus pouvoir bénéficier d'une promotion lors d'une nomination à une fonction plus élevée ou d'une revalorisation de leur fonction. La promotion devrait être alors remplacée par une indemnité récurrente et non assurable pour prestations extraordinaires selon l'article 44, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre f, du

statut des fonctionnaires (RS 172.221.10). Il en irait de même pour les allocations selon l'article 36, 2<sup>e</sup> alinéa, du statut des fonctionnaires. La nouvelle limite d'âge pour les promotions devrait s'appliquer à tous les niveaux hiérarchiques.

La Délégation des finances se rend compte qu'avec les statuts actuels de la caisse de pension, la contribution au rachat coûte cher à la Confédération en cas de promotion à un âge avancé. Il conviendra donc d'examiner, lors d'une prochaine révision des statuts, si la cotisation de l'employé devrait être majorée à partir d'un certain âge en cas d'augmentation du revenu assuré.

L'instauration de cette nouvelle pratique ne devrait pas conduire à un abaissement général de l'âge de la retraite à la Confédération. La Délégation des finances souhaite cependant que la nouvelle réglementation ne porte pas préjudice aux collaborateurs âgés. Personne ne doit se voir refuser le droit d'assumer des tâches plus exigeantes pour une question d'âge. Dans les cas de ce genre, une augmentation de traitement n'entraînant pas celle du revenu assuré reste possible.

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

### **321 Traitement des crédits urgents en général**

Ainsi qu'on le sait, l'établissement du budget de la Confédération pour 1995 a été l'objet d'un processus laborieux au cours duquel le Conseil fédéral a, de son propre chef, redimensionné de quelque 900 millions de francs son projet avant de le présenter au Parlement. Celui-ci a ensuite, sur proposition des Commissions des finances, procédé à de nouvelles réductions pour une somme avoisinant les 500 millions de francs. Malgré ces efforts conjoints, le budget de la Confédération pour 1995 prévoit un excédent de dépenses supérieur à 6 milliards de francs au compte financier et un déficit de 6,9 milliards de francs au compte de résultats. Le découvert du bilan s'alourdira en 1995 à 43 milliards de francs, ce qui représentera plus de 120 pour cent des recettes annuelles de la Confédération. De surcroît, les perspectives financières à moyen terme ne laissent pas prévoir d'amélioration.

Dans les limites des compétences que lui donnent l'article 50 de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils (RS 171.11) ainsi que les articles 18 et 31 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (RS 611.0), la Délégation des finances se doit dès lors de surveiller l'exécution du budget pour 1995 avec la rigueur exceptionnelle qu'appelle la situation préoccupante des finances de la Confédération.

C'est pourquoi elle a décidé de mettre en œuvre ses critères, avec une sévérité plus grande encore que par le passé (cf. à cet égard le rapport d'activités 1992-1993, ch. 321). Elle n'entrera par principe pas en matière sur les demandes de crédits portant sur des articles budgétaires dont les montants ont été réduits tant par le Conseil fédéral, à la demande des Commissions des finances, que par le Parlement, lors de l'adoption de ce même budget 1995. Par ailleurs, la Délégation des finances a prié le Conseil fédéral de faire désormais une application aussi large que possible des dispositions de la loi sur les subventions (RS 616.1) relatives à la limitation des aides financières. Elle pense en particulier à l'interprétation extensive qu'il convient de donner à l'article 13, lequel offre dans certains cas la

possibilité de n'octroyer des subventions que dans les limites des crédits ouverts par le Parlement.

Enfin, la Délégation des finances a proposé aux Commissions des finances d'adopter la même rigueur d'appréciation des crédits supplémentaires et additionnels lors de l'examen des suppléments et des dépassements de crédits pour 1995.

### **322 Statistique des crédits de paiement et d'engagement**

Au cours de la période sous revue, la Délégation des finances a eu à se prononcer sur six crédits d'engagement totalisant environ 40,7 millions de francs. Dans un cas, elle a exigé des informations complémentaires concernant la nécessité et l'urgence du crédit demandé. Le nombre aussi bien que le montant global des crédits additionnels ont considérablement diminué par rapport à ceux de l'exercice précédent (cf. rapport d'activité 1993/94, ch. 322).

La Délégation des finances a été appelée à se prononcer sur 55 crédits de paiement représentant un montant global d'environ 253 millions de francs. Elle a invité le Conseil fédéral à respecter la procédure normale des crédits supplémentaires pour quatre demandes totalisant 15,9 millions de francs, demandes qui ne lui paraissaient pas urgentes. Le volume des crédits de paiement demandés a, lui aussi, marqué une nette diminution par rapport à la période 1993/94.

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

Dans le cadre des délibérations sur le budget 1994, le Parlement a entrepris de réduire de nombreux crédits de paiement et d'engagement. Les commissions des finances ont signalé qu'il ne saurait être question de revenir sur ces réductions par 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 pour lesquelles l'administration dispose d'une certaine marge de manœuvre.

Dans le cadre des deux messages supplémentaires au budget 1994, il a été toutefois dérogé au principe des commissions des finances dans quatorze cas en tout pour un montant d'environ 173 millions de francs. La Délégation des finances a eu à se prononcer sur des demandes avec avance ordinaire totalisant quelque 60 pour cent du montant supplémentaire qui avait été consenti. Au terme d'une discussion approfondie et compte tenu de circonstances exceptionnelles, elle a donné son accord dans tous les cas, mais a toutefois tenu à préciser sans ambiguïté que la situation de «carte forcée» ne préjugeait nullement de l'octroi de crédits supplémentaires au titre d'autres rubriques réduites par le Parlement.

## **324 Dépenses occasionnées par le projet du parc de matériel de fortification de Bilten**

La Délégation des finances a mentionné pour la dernière fois dans son rapport d'activité 1992/93 (ch. 452) l'abandon du projet de parc central de matériel de fortification à Bilten. Sa construction avait dû être arrêtée en 1989 à la suite de graves problèmes de fondations. Sur intervention de la Délégation des finances, le DFI et le DMF ont ouvert une enquête administrative sous la direction de l'ancien juge fédéral Arthur Haefliger. Il s'agissait de savoir si des fautes dont la responsabilité pouvait être imputée à des agents de la Confédération avaient été commises lors de l'étude et de la réalisation du projet.

Le rapport Haefliger rejette l'hypothèse d'actes intentionnels ou de négligences grossières. Les éventuelles fautes disciplinaires sont éteintes par prescription. Par ailleurs, il n'y a pas lieu d'intenter une action en dommages-intérêts ou de faire valoir une prétention récursoire contre des agents de la Confédération, aucun d'entre eux ne s'étant rendu coupable d'une intention délictueuse ou d'une négligence grossière. La chef du DFI et le chef du DMF ont adopté ce point de vue.

Les dernières créances des sociétés mandatées ont pu être réglées en 1994. Certaines négociations se sont conclues par un compromis. Les dépenses occasionnées par le projet de Bilten totalisent 17,8 millions de francs, dont 1,67 million pour l'acquisition du terrain. Les crédits d'engagement accordés à l'origine pour ce projet se chiffraient à 48,2 millions de francs. On ne connaît actuellement aucun preneur potentiel susceptible d'acheter le terrain. La Délégation des finances n'est absolument pas satisfaite de la manière dont cette affaire a été liquidée.

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

### **41 Autorités et tribunaux**

### **411 Membres du Parlement au sein des délégations du Conseil fédéral**

Les Services du Parlement ont procédé pour la première fois à un recensement de l'ensemble des frais des voyages de service que les membres du Parlement ont effectués à l'étranger. Pour 1993, ces frais ont atteint la somme de 1,2 million de francs, dont 90 pour cent ont été versés sous forme de jetons de présence pour des sessions régulières au Conseil de l'Europe, au Parlement européen, à l'AELE et à la CSCE (désormais OCSE), et à l'Union interparlementaire (UIP). Une part négligeable de la somme globale a servi à financer les visites d'échange avec des parlementaires étrangers. C'est avec satisfaction que la Délégation des finances a constaté que les vols en première classe des membres du Parlement ne sont plus remboursés depuis le 1<sup>er</sup> avril 1994.

En revanche, la Délégation des finances estime qu'il n'est pas opportun que des membres du Parlement participent parfois à des délégations du Conseil fédéral à des conférences internationales et soient payés par les crédits des départements respectifs. Sous l'angle de la technique financière, cette pratique rompt avec le

principe de la spécialité inscrit dans la LCF (RS 611.0). La Délégation des finances estime plus lourd encore de conséquences le danger que cette pratique fait peser sur la séparation des pouvoirs entre le Conseil fédéral et le Parlement. Elle a par conséquent invité les Commissions de gestion à examiner de plus près dans quelle mesure la participation de parlementaires dans les délégations du Conseil fédéral met en cause les rapports entre l'exécutif et le législatif. On attend les résultats de cette étude pour la fin 1995.

## **412 Achats des tribunaux fédéraux**

Sur la base de deux inspections auprès du Tribunal fédéral à Lausanne (TF) en 1991 et du Tribunal fédéral des assurances à Lucerne en 1993, la Délégation des finances a 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) (voir rapport annuel 1993/94, ch. 411). Les tribunaux fédéraux s'opposent à une telle extension de l'ordonnance en faisant valoir l'autonomie que leur garantit le droit constitutionnel.

La Délégation des finances juge que l'intégration de l'administration judiciaire ne remet pas en question l'indépendance des organes juridictionnels. Elle propose comme solution intermédiaire de ne pas assujettir ces organes à l'ordonnance sur les achats, mais de faire en sorte que les Commissions des finances soient informées plus en détail de l'affectation des fonds dans le cadre de la présentation du budget et des comptes.

Sur la base d'une présentation des comptes du Tribunal des assurances pour l'année 1993, la Délégation des finances a pu constater que la majeure partie des acquisitions se sont déroulées conformément aux normes sur les organes d'achats de la Confédération aux conditions favorables prévues. Les Commissions des finances suivent ce dossier de près.

## **42 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)**

### **421 Inspection auprès de la Direction politique: Bureau de la coopération avec l'Europe orientale et centrale (BCE)**

Ainsi que la Délégation des finances l'avait annoncé dans son dernier rapport d'activités (ch. 422), sa section 1 a procédé à une inspection du Bureau de la coopération avec l'Europe orientale et centrale (BCE). Ce bureau a été créé en mai 1992, afin d'assurer la gestion et l'utilisation – jusqu'alors réparties entre trois directions du DFAE – d'une partie des crédits accordés en 1990 (250 mio. de fr.), 1991 et 1993 (1400 mio. de fr.) pour le renforcement, puis la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe centrale et orientale. L'objectif de cette coopération suisse est de soutenir le processus de réforme politique et économique des Etats précités ainsi que des membres de la Communauté des Etats Indépendants (CEI), en fournissant des contributions non remboursables, des prêts et des garanties.

En application de l'ordonnance du 6 mai 1992 concernant la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe centrale et orientale (RS 172.017),

le BCE dispose du quart de l'ensemble des crédits-cadres mentionnés ci-dessus, soit 350 millions de francs. Il est compétent pour les mesures dans le domaine de la coopération technique. Les trois quarts restant de ces deux crédits-cadres sont mis en œuvre par l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, lequel est compétent pour des mesures dans le secteur de l'aide financière, de l'encouragement aux investissements et de la politique commerciale. Cet office a également fait l'objet d'une inspection d'une section de la Délégation des finances (cf. ci-après, ch. 471).

La section s'est informée de la structure du BCE, de son cahier des charges ainsi que des crédits utilisés et engagés. En 1992, le BCE a entrepris 112 projets pour une somme de 39,2 millions de francs et en 1993, 103 projets représentant une somme de 66,2 millions de francs. Le programme de 1994 et des années suivantes prévoit l'engagement annuel de 70 millions de francs environ par an. Les projets ont touché jusqu'ici treize pays; ils portent avant tout sur la mise en place d'une économie de marché sociale, sur l'amélioration des conditions d'existence de la population (santé, environnement et énergie) et sur le renforcement du réseau des relations sociales (politique, Etat, culture, instruction, etc.). Il y a lieu de relever également que les effectifs du BCE, qui sont de 20 personnes, sont à charge des crédits-cadres pour les pays d'Europe orientale et centrale.

D'une manière générale, la Délégation des finances a constaté que le BCE connaît encore des difficultés inhérentes à sa création récente, tant sur le plan opérationnel que du point de vue administratif. Dans sa lettre au chef du Département, elle a souligné, entre autres, les points suivants:

- Compte tenu des ressources limitées en personnel et du grand nombre de projets à réaliser, il conviendrait de rechercher des mesures de rationalisation et de simplification administratives au sein même du BCE. A cet égard du reste, les compétences décisionnelles doivent par principe rester entre les mains du BCE et de l'Office des affaires économiques extérieures sans être étendues à d'autres offices.
- Il arrive que les crédits pour les projets soient accordés par tranches successives, avec des octrois de crédits supplémentaires. Il peut en résulter des dépassements des compétences financières prescrites à l'article 7 de l'ordonnance du 6 mai 1992, dépassements qui doivent être évités.
- Pour certains projets, les travaux et fournitures ne sont pas adjugés sur la base d'un concours, en conformité de l'ordonnance sur les soumissions (RS 172.056.12). C'est pourquoi la Délégation recommande au BCE de suivre autant que possible les prescriptions de cette ordonnance.
- La comptabilité des projets n'a pas encore été introduite. Avec le CDF, la Délégation des finances estime que cette comptabilité doit être mise en œuvre aussi rapidement que possible car elle constitue un instrument de gestion indispensable.
- Le fonctionnement de diverses antennes culturelles dans les pays de l'Est n'est pas convaincant. Il convient dès lors de vérifier l'utilité et l'efficacité de ces offices, en décidant au besoin de fermer ceux d'entre eux qui ne répondent pas aux exigences requises.



Outre ces questions de caractère général, la Délégation des finances a critiqué la participation à un projet-pilote de la ville de Berne visant à procurer du travail à des chômeurs, car il ne lui semble pas qu'un tel projet soit compatible avec les objectifs de l'aide aux pays de l'Europe orientale et centrale.

De même, elle a manifesté son scepticisme s'agissant du financement de voyages à l'étranger de journalistes appelés à informer ensuite le public sur les projets en Europe de l'Est. Elle a été renseignée sur les résultats concrets du premier de ces voyages, résultats qui ne lui ont guère paru convaincants.

La Délégation des finances a relevé en outre que la Fondation Pro Helvetia avait bénéficié de contributions pour un montant total de 1,5 million de francs de 1990 à 1994, prélevées sur les crédits à l'Europe de l'Est. Ces montants s'ajoutent aux contributions ordinaires à la Fondation, lesquelles ont fait l'objet d'une réduction dans le cadre des programmes d'assainissement. La Délégation des finances considère qu'il s'agit là d'une violation des décisions prises par le Parlement (cf. ci-après ch. 432).

Le chef du DFAE s'est rallié pour l'essentiel aux remarques de la Délégation des finances et a pris diverses mesures destinées à améliorer le fonctionnement du BCE. Le 1<sup>er</sup> janvier 1995, à la suite d'une réorganisation du DFAE, le BCE a été rattaché à la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.

La Délégation des finances a transmis le dossier aux Commissions de gestion, qui prévoient de procéder à un examen approfondi du fonctionnement de la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale.

#### **422 Fondation «Transfer» pour l'introduction à l'économie de marché**

La fondation «Transfer» a été créée en juin 1990, dans le but d'introduire dans les pays d'Europe de l'Est les méthodes d'enseignement à distance utilisées avec succès en Suisse et de dispenser une formation en économie de marché. Dans une première phase, elle a soutenu un programme d'enseignement dans l'ex-Tchécoslovaquie. Dès 1991, des problèmes sont apparus dans l'administration de la fondation; toutefois, le Bureau de coopération avec l'Europe orientale et centrale (BCE) a libéré de nouvelles tranches de crédit et a encouragé l'extension du projet aux Etats baltes et à la Bulgarie. L'arrivée d'une nouvelle personne à la tête de la fondation, au printemps 1993, n'a pas résolu les problèmes, car des dissensions sont apparues depuis lors entre le BCE et le conseil de fondation.

Le Contrôle fédéral des finances a constaté, lors de l'examen du compte annuel de 1993 des pertes de plus d'un million de francs et des problèmes de liquidités considérables. Comme le BCE ne voulait pas consacrer des fonds supplémentaires à ce projet et que le sponsor privé se retirait, la fondation a dû interrompre ses activités fin juin 1994. Le BCE a déclaré avoir cessé de soutenir la fondation en raison de manquements au contrat et de ses doutes quant à une évolution positive. La Délégation des finances a jugé elle aussi que la situation s'était trop enlisée pour qu'il soit possible de poursuivre ce projet aux débuts optimistes. Elle s'est ensuite occupée des problèmes posés par l'interruption du projet. Elle voulait que

les enseignants et les élèves des cours donnés en Europe de l'Est ne pâtissent pas de l'abandon du projet. Elle tenait également à ce que les travaux de liquidation de la fondation «Transfer» soient menés convenablement avec les représentants de celle-ci et à ce que l'aspect social soit respecté lors de la suppression des postes administratifs à Saint-Gall. Alors que la dissolution de la fondation se déroule conformément au plan en Europe de l'Est, aucune solution adoptée d'un commun accord avec la direction de la fondation en Suisse n'a encore été annoncée.

Les fonds engagés par la Confédération dans la fondation «Transfer» se montent, coûts de liquidation compris, à environ 5,5 millions de francs. Depuis la création de la fondation, 6000 étudiants ont pris part aux cours; en juin 1994, 1300 d'entre eux avaient obtenu un diplôme.

#### **423 Inspection auprès de la Direction administrative et du service extérieur**

Lors de sa visite d'inspection auprès de la Direction administrative et du service extérieur (DASE), la section 1 de la Délégation des finances a examiné de manière approfondie la nouvelle organisation du DFAE, le statut juridique particulier du personnel du département et les réseaux consulaires et diplomatiques de la Suisse à l'étranger (voir aussi ch. 313). Dans l'ensemble, l'inspection a laissé une impression favorable. Dans le cadre de la réorganisation du DFAE, le Secrétariat général (SG DFAE) assumera, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1995, une grande partie des tâches de la DASE qui sera dissoute.

La gestion des postes du DFAE est rendue difficile du fait des différentes catégories de personnel (services diplomatique, consulaire, spécialisé et général), le principe de rotation et de carrière, de même que la décentralisation poussée des postes extérieurs comparativement au reste de l'administration fédérale. Le système spécifique des allocations (allocations de base, de fonction, de représentation et allocations pour enfants, taux au pouvoir d'achat) ainsi que la procédure spécifique du paiement des impôts ajoutent encore à la complexité du secteur du personnel. La Délégation des finances s'est amplement informée sur tous les paramètres de la question. En ce qui concerne les crédits réservés aux allocations diplomatiques et consulaires, la Délégation des finances s'est prononcée pour une pratique plus restrictive dans le cadre des crédits alloués.

Comparée à d'autres pays européens, la Suisse dispose d'un réseau de représentations relativement dense à l'étranger. Au cours des cinq dernières années, elle a ouvert six nouvelles ambassades et deux consulats et a transformé un consulat général en ambassade. Pendant la même période, elle a fermé trois ambassades et un consulat général. Fort des conclusions d'un rapport de la DASE, le Conseil fédéral prévoit de fermer trois autres ambassades dans les années à venir; la fermeture d'une quatrième ambassade est actuellement en discussion.

La Délégation des finances a salué les efforts de restructuration consentis par le DFAE, mais constate avec regret que les économies réalisées ne se montent – résultat inattendu – qu'à un demi-million de francs. La raison en est que les postes que le plan de coupes prévoyait de libérer devraient rester acquis au département.

Au chapitre du réseau de représentations de la Suisse à l'étranger, la Délégation des finances a aussi pris connaissance du grave problème du logement, en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale. Le DFAE dispose au total de 590 immeubles à l'étranger, dont 46 pour cent sont en location. Eu égard aux loyers exorbitants qu'il faut déboursier dans certains pays, le DFAE s'emploie à remplacer la location par la propriété. Lorsque des considérations politiques lui imposent une présence sur place et que la construction d'un immeuble de la Confédération n'entre pas en ligne de compte, le DFAE n'a souvent plus que la possibilité d'acheter un objet approprié.

A la demande de la Délégation des finances, la DASE a procédé à l'évaluation pour 16 représentations où il faut agir en urgence. Dans 8 cas, le programme d'action prévoit l'acquisition d'immeubles. Dans sept autres cas, une solution rapide semble très difficile et dans le dernier cas, on tente de résoudre la situation en prévoyant une nouvelle construction.

La Délégation des finances a exprimé son inquiétude face à l'acuité des problèmes et est parvenue à la conclusion qu'une réduction des crédits affectés aux constructions civiles et à l'acquisition de terrain par le DFAE ne ferait que restreindre davantage encore sa marge de manœuvre et retarderait d'autant une rapide issue au problème.

La Délégation des finances a préconisé des solutions allant dans le sens d'un recours accru à des promoteurs privés. Pour prévenir des augmentations des crédits, il faut en premier lieu examiner la possibilité de réaliser de nouveaux immeubles par des joint-ventures ou par l'intermédiaire de fondations – sur le modèle de la FIPOI (Fondation des immeubles pour les organisations internationales). Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a été chargé de réaliser une étude circonstanciée sur place, à Moscou, pour évaluer les différentes options et d'en rendre compte dans les plus brefs délais.

#### **424 Surveillance financière par l'inspectorat des finances dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire**

L'inspectorat des finances (FISP) de la Direction pour la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) est un organe d'inspection préalable au sens de l'article 11 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (CDF, RS 614.0). Il a pour mission d'assurer le contrôle concomitant du trafic des paiements, l'expertise des aides financières, indemnisations et prestations de la DDA, ainsi que de vérifier le déroulement du travail, les systèmes comptables et les systèmes de contrôle internes dans tous les domaines soumis à vérification. Il procède également à des inspections à l'étranger. La Direction du DDA peut en outre confier au FISP des mandats spéciaux, en particulier dans le domaine de la comptabilité, du controlling, de l'organisation et du contrôle interne. D'entente avec le Contrôle fédéral des finances (CDF), le FISP établit un programme de révision annuel. Il rédige, à l'adresse du CDF, un résumé de toutes les révisions auxquelles il a procédé. Enfin, il rend annuellement compte de ses activités à la Délégation des finances.

En 1993, le FISP n'a pu remplir les objectifs qu'il s'était assignés à cause d'une restructuration profonde du personnel. Au lieu de développer, comme il l'avait prévu, les contrôles de rendement, le FISP a limité le contrôle concomitant à des aspects formels. A l'occasion d'un entretien avec la Délégation des finances, les représentants de la DDA se sont montrés confiants en annonçant que les lacunes seraient comblées d'ici la fin de l'année 1994. Le CDF constate, lors de son état des lieux de fin 1994, que les objectifs annuels de 1994 n'ont pas été atteints. Le FISP n'a procédé à aucune révision à l'étranger et les révisions dans le pays restent rares. Il n'en a pas encore fait rapport à ce jour. Tout porte à croire que les choses ne s'amélioreront pas rapidement.

La Délégation des finances a conduit un autre entretien avec les responsables et leur a demandé avec insistance de remédier aux points faibles. Un redressement est d'autant plus urgent que le domaine de l'aide à l'Europe de l'Est est du ressort de la DDA depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995 et que le FISP DDA doit exercer ici une surveillance rigoureuse.

## **425      Avenir de la Genève internationale**

Dans le cadre de l'acquisition du Geneva Executive Center GEC (voir rapport annuel 1993/1994, ch. 323), la Délégation des finances avait déjà abordé la question fondamentale de la politique du Conseil fédéral concernant le siège d'organismes internationaux et, en particulier, de ses répercussions sur les finances fédérales. Elle a invité le gouvernement à exposer sa position et sa stratégie dans un rapport détaillé. En réponse à cette demande, le Conseil fédéral a mis sur pied un groupe de travail interdépartemental. Les conclusions de ce rapport ont tenu lieu de fondement à sa politique concernant le siège d'organismes internationaux pour les années à venir.

La Confédération continuera de soutenir activement Genève comme siège d'organisations internationales. Elle peut, pour ce faire, recourir à des instruments déjà éprouvés (prêt à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales FIPOI, acquisitions d'immeubles, contributions aux frais de sécurité lors de conférences internationales et autres mesures ponctuelles). Il a été renoncé, entre autres pour des motifs financiers, à étudier en détail les répercussions de sa politique de siège sur l'économie genevoise. Pour les mêmes raisons, la Confédération ne peut donner suite aux requêtes des cantons qui réclament une indemnisation fixe pour les dépenses qu'ils consentent dans l'intérêt national.

La Délégation des finances a pris connaissance des considérations du Conseil fédéral.

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

### **431      Fonds de garantie LPP**

Le Fonds de garantie LPP est une fondation de droit public à statut juridique propre instituée par la Confédération. Le Conseil fédéral élit les membres du

Conseil de fondation, dont deux doivent être issus de l'administration publique. Le Fonds de garantie LPP a pour principale mission de verser des subventions aux institutions de prévoyance enregistrées qui présentent une structure d'âge défavorable ainsi que de garantir le versement des prestations légales dues aux assurés en cas d'insolvabilité d'une institution de prévoyance. La fortune du Fonds de garantie (300 mio. de fr. env.) a une fonction de réserve de fluctuations.

A l'occasion du traitement de la décision du Conseil fédéral concernant l'approbation du taux de contribution pour l'année 1994 au Fonds de garantie LPP, la Délégation des finances des Chambres fédérales a demandé à l'autorité de surveillance (Office fédéral des assurances sociales) des données chiffrées supplémentaires. Elle a exprimé le souhait en outre d'avoir chaque année un droit de regard sur le rapport d'activité, les comptes et les performances des gestionnaires de fortune, afin de se faire une idée plus précise du Fonds. Elle a exigé aussi les comptes 1993 et 1994 ainsi que les rapports de révision établis par les organes de contrôle, car elle entend examiner les dispositions en matière de fortune et les prestations du fonds.

#### **432 Projets de Pro Helvetia**

Dans le cadre de ses tâches qui consistent à examiner l'octroi de subventions fédérales à des organisations semi-publiques, la Délégation des finances a eu des entretiens avec des représentants de Pro Helvetia. Créée en 1939, la Fondation obtient de la Confédération des moyens financiers qui lui permettent de remplir son mandat. Elle est placée sous la surveillance de l'Office fédéral de la culture (OFC) et sous la haute surveillance du Conseil fédéral. Le contrôle de la comptabilité incombe au Contrôle fédéral des finances (CDF).

Pro Helvetia s'est vue allouer une subvention fédérale de quelque 26 millions de francs en 1994. Elle dispose de plus d'un crédit affecté de 1,5 million dans le cadre de l'aide à l'Europe de l'Est. La Délégation des finances a dû contester la valeur relative que ce procédé confère aux mesures d'assainissement adoptées par le Parlement pour les années 1992-1995.

La Délégation des finances constate que le Conseil de fondation, fort de 35 membres, exerce aussi des fonctions exécutives et qu'il s'apparente davantage à un groupe d'experts. A la faveur de ce système de milice, les frais annuels se montent à 420 000 francs et se situent en deçà des taux qu'applique la Confédération pour les experts externes. Au cours de l'année dernière, Pro Helvetia a été appelée à examiner 2300 requêtes, dont elle a dû rejeter la majeure partie en raison des faibles ressources financières de la Confédération.

Les fonds étant répartis sur une multitude de petits projets, la Délégation des finances se demande s'il n'est pas plus judicieux de définir des priorités et de renoncer à octroyer des subventions de peu d'importance.

La Fondation Pro Helvetia encadre, au nom de la Commission suisse de l'UNESCO, un projet de sauvegarde de la vieille ville de Sanaa (Yémen), qualifiée de Venise orientale. En parallèle des travaux de restauration proprement dits, la fondation mène des études archéologiques, architecturales et statiques ainsi que

des études d'urbanisme. Les résultats en seront présentés sous la forme d'un livre et d'un film.

C'est avec grand étonnement que la Délégation des finances a pris connaissance du crédit de programme. Sur la somme allouée, 325 000 francs au total, seule une infime partie a été affectée à des mesures de construction. Pas moins de 234 000 francs ont servi à indemniser l'équipe suisse d'archéologues, d'architectes, de photographes, etc. Les moyens effectivement investis dans les travaux de construction s'élèvent à 30 000 francs. Si elle n'a pas endommagé les travaux, la guerre civile du Yémen a largement paralysé le projet.

La Délégation des finances a demandé au département compétent de faire en sorte que tous les services concernés veillent à une affectation optimale des ressources, en particulier au chapitre des honoraires des experts et des notes de frais. La Délégation des finances attend un rapport final détaillé après l'achèvement des travaux de restauration.

La Délégation des finances veillera à ce que les frais administratifs restent dans une proportion raisonnable par rapport à l'objectif d'utilisation des moyens.

### **433 Encouragement du cinéma**

Aux termes de l'article 50, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC, RS 171.11), la Délégation des finances est tenue de procéder à un examen détaillé et au contrôle de l'ensemble des finances de la Confédération. A cet effet, elle a cherché à connaître, à partir de l'exemple concret de l'encouragement suisse du cinéma, la pratique que suivait l'Office fédéral compétent dans l'octroi de subventions. Elle a constaté en l'espèce que le département respecte les dispositions et directives légales, mais que les décisions des offices manquent de flair politique.

Après un entretien avec la direction de l'Office, suivi d'un long échange épistolaire avec le département compétent, il n'a pas été possible de rapprocher les points de vue divergents. La Délégation des finances a donc informé les Commissions des finances sur cette affaire. Le Parlement a finalement décidé de diminuer de 1 million de francs l'enveloppe de l'encouragement du cinéma dans le budget 1995.

### **434 Elimination de scories salines d'aluminium au Portugal**

Entre 1987 et 1990, une entreprise suisse a exporté au total 29 000 tonnes de scories d'aluminium vers une entreprise sise à l'étranger. Or l'entreprise n'a pas procédé au traitement des déchets prévu contre indemnisation. A plusieurs reprises, la Suisse a attiré l'attention des autorités du pays en question sur ce problème. Celles-ci ont préconisé le retour de l'ensemble de la livraison, alors que les analyses effectuées n'ont révélé aucune nocivité particulière, que les exportations étaient conformes aux prescriptions légales de la Suisse et que les autorités étrangères étaient au courant du traitement prévu pour ces déchets. Face à l'attitude inflexible du pays en question, le Conseil fédéral a accepté d'entamer

des négociations et a prévu de prendre en charge, si besoin était, jusqu'à deux tiers des frais occasionnés.

La Délégation estime qu'il convient de réexaminer dans quelle mesure la Confédération doit participer à cette affaire. On peut se demander en effet si l'article 102, chiffre 8, de la constitution (RS 101), qui règle les attributions générales du Conseil fédéral dans les affaires de politique extérieure, constitue une base juridique suffisante. Même s'il ressort d'autres investigations que l'on peut s'appuyer dans le cas présent sur l'article 39 de la loi sur la protection de l'environnement (RS 814.01), il y a lieu d'envisager une participation équitable de l'entreprise suisse.

#### **435 Fondation SWITCH**

Sur mandat de la Délégation des finances, le CDF a présenté au mois d'août un rapport au sujet de la situation, de l'impact, de l'efficacité et de l'organisation de la Fondation SWITCH. L'efficacité et la nécessité de SWITCH ne sont pas remises en cause, mais certaines prestations de services ne correspondent pas au but poursuivi par les statuts, à savoir: servir l'enseignement et la recherche. De plus, le financement de l'exploitation de la Fondation ne prévoit aucune part pour le renouvellement de l'équipement, de sorte que la Confédération sera à nouveau sollicitée pour financer le nouvel appareillage nécessaire à la poursuite de l'activité de SWITCH.

Il est donc indiqué de redéfinir l'offre de base et le financement de la Fondation SWITCH pour la prochaine période 1996 à 1999. Le CDF a également estimé que la Confédération était sous-représentée au sein du Conseil de Fondation par rapport à sa participation financière, et qu'il serait judicieux que les aspects économiques et financiers soient traités au même niveau que les aspects purement scientifiques.

#### **436 Inspectorat des finances du domaine des EPF**

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les Ecoles polytechniques fédérales le 1<sup>er</sup> février 1993 (RS 414.110), le domaine EPF a gagné en autonomie. En contrepartie, la Délégation des finances et le CDF ont sollicité la création d'un inspectorat des finances (FISP), au sens de l'article 11 de la loi fédérale sur le contrôle fédéral des finances (RS 614.0). A l'origine, il était prévu de rendre le FISP opérationnel dès le 1<sup>er</sup> juillet 1994. Le retrait du Président du Conseil de l'EPF a retardé la nomination du directeur du FISP. La Délégation des finances a dû prendre acte du fait que la direction du FISP n'entrera malheureusement en fonction que le 1<sup>er</sup> mai 1995.

Dans un deuxième temps, il s'agira de mettre en place l'équipe d'inspecteurs. La section compétente du CDF participera à la formation et à la préparation de l'équipe. Le programme des contrôles du FISP sera établi d'entente avec le CDF. En vertu de la loi sur le Contrôle des finances, celui-ci se réserve le droit de procéder à des vérifications propres dans le domaine des tâches du CEPF.

## 44 Département fédéral de justice et police

### 441 Inspection auprès de l'Office fédéral de la justice

La section 2 de la Délégation des finances a procédé à une visite d'inspection auprès de l'Office fédéral de la justice. Elle a constaté que l'office devait faire face à une lourde charge de travail. Les révisions annoncées, à l'échelon des lois et de la constitution, risquent de créer un manque de personnel.

L'Office fédéral de la justice soutient les cantons dans l'exécution des peines. La Confédération a versé, en 1994, 27 millions de francs au titre de subventions de construction à des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation et 64,6 millions de contributions d'exploitations aux établissements d'éducation. De plus, le budget 1995 prévoit aussi l'octroi d'une contribution de construction de 20 millions de francs pour les mesures de contrainte dans le droit des étrangers. Les mesures que le Parlement a adoptées dans le droit des étrangers supposent la création de 300 places de détention en Suisse. Une certaine difficulté tient à ce que la Confédération ne peut subventionner ni les cellules d'arrêt de la police ni les prisons préventives, celles-ci relevant de la compétence exclusive des cantons.

La Confédération a participé aux charges d'exploitation de 170 institutions d'éducation. Pour bénéficier d'une contribution, celles-ci doivent au préalable engager une procédure de reconnaissance. Les investigations du Contrôle fédéral des finances n'indiquent en rien que l'Office fédéral de la justice outrepassé ses compétences dans ce domaine.

Sous l'angle des finances, il importe de relever que la Confédération ne subventionnera plus l'acquisition de terrains pour les établissements d'exécution des peines. Cette mesure participe du troisième programme d'assainissement dans le champ de compétences du Conseil fédéral. Les économies escomptées s'élèvent à un million de francs environ par an.

En Suisse, les coûts de l'exécution des peines ne font pas l'objet d'un recensement systématique. La Délégation des finances a donc proposé de charger la section du droit et de la justice de l'Office fédéral de la statistique de chiffrer les coûts (coûts d'investissement et d'exploitation) des établissements de détention et de calculer le coût par détenu. La statistique pourrait servir d'instrument de gestion financière.

L'aide à la mise en place de l'aide aux victimes portée au budget est de 4 millions de francs par an. Ce montant est destiné à la création, à l'équipement et au développement de centres de conseils. Il englobe aussi les charges d'exploitation, ainsi que les éventuelles indemnisations ou réparations qui seront versées dans la période de lancement de six ans. Le montant de 1 million de francs, budgété pour l'aide à la formation dans le cadre de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions, n'a pas été entièrement épuisé. L'aide aux victimes a démarré et son application fédéraliste prend des formes variées. En plus de la surveillance exercée par l'Office fédéral de la justice, le Contrôle fédéral des finances, également, devrait en assumer aussi la haute surveillance financière.

Dans son rapport d'inspection, la section a jugé nécessaire de coordonner les attributions de l'Office fédéral de la justice, de l'Office fédéral de la police et du Ministère public de la Confédération. Il n'est pas exclu que l'on confie toujours



plus de nouvelles tâches à l'Office fédéral de la justice sans augmenter ses effectifs en conséquence. La Délégation des finances a abordé avec le chef du département la question des priorités.

#### **442 Inspection auprès de l'Office fédéral de la police**

La section 2 a également mené une inspection auprès de l'Office fédéral de la police (OFP). Certaines activités relèvent à la fois de l'Office fédéral de la justice et de l'OFP, tant en matière d'entraide judiciaire (conventions de procédure civile) qu'en ce qui concerne les nouvelles dispositions du droit pénal (blanchissement d'argent, crime organisé, drogue). Pour des raisons pratiques, l'entraide judiciaire internationale est rattachée à l'OFP, parce que 90 pour cent des demandes d'entraide judiciaire concernent des affaires pénales.

La Délégation des finances a pris connaissance du fait que, dans l'ensemble, le taux de criminalité est resté stable. Mais il faut relever que les délits concernant le commerce des stupéfiants n'ont cessé d'augmenter ces huit à dix dernières années et que la part des étrangers dans les actes délictueux a passé de 50 pour cent au chiffre-record de 85 pour cent. Cette situation a débouché en 1994 sur l'adoption par le Parlement de la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Le peuple l'a approuvée le 4 décembre 1994 par 73 pour cent des suffrages exprimés.

La confiscation d'argent sale ne rapporte rien à la Confédération. Certes, les représentants du procureur de la Confédération peuvent saisir l'argent qui fait l'objet de procédures d'enquêtes de la police judiciaire, mais si la suite de la procédure est confiée au canton, ces fonds lui sont transférés. Et pourtant, la Confédération aide beaucoup les cantons à lutter contre la criminalité, notamment en matière de drogue. La Délégation des finances recommande aux commissions des finances de reconsidérer ce point à l'occasion d'une prochaine révision de la loi.

L'Office fédéral de la police est responsable de l'assistance aux Suisses de l'étranger. Il remplit bien cette tâche, même si l'on ne peut totalement exclure des abus. Les quelque 1000 cas traités par an coûtent à la Confédération environ 6 millions de francs. Les bénéficiaires de cette aide s'engagent à rembourser les sommes qui leur ont été versées si leur situation financière s'améliore. En 1994, les montants ainsi restitués ont tout juste atteint 700 000 francs. Etant donné que les questions de passeports et de citoyenneté sont fréquentes dans ce genre d'affaires, la Délégation des finances ne considère pas l'intégration de la Section d'assistance des Suisses de l'étranger au DFAE comme une priorité.

#### **443 Ressources affectées à la sécurité intérieure**

Le Département fédéral de justice et police a déclaré l'année 1994 année de la sécurité intérieure. Toutes les ressources nécessaires à ce projet devaient être prélevées au sein du Département. La Délégation des finances a constaté avec satisfaction que le DFJP est parvenu à dégager 40 postes à l'intérieur du

département pour la première des priorités qu'est la lutte contre la criminalité. L'Office central de lutte contre le crime organisé voté par les Chambres fédérales suppose la création de 20 nouveaux postes.

Les tâches du nouvel Office central de lutte contre le crime organisé consistent à coordonner la procédure pénale et le traitement de l'information. L'office est intégré à l'Office fédéral de la police (OFP), qui compte déjà d'autres offices centraux tels que ceux de lutte contre les stupéfiants et de répression du faux monnayage, ce qui facilite la mise à jour de connexions entre le trafic de stupéfiants et le crime organisé.

L'exécution des tâches de protection de l'Etat incombe à la Police fédérale rattachée au Ministère public de la Confédération. La Police fédérale poursuit les délits que le Code pénal (RS 311.0) ou la législation spéciale assignent à la juridiction fédérale. La Police fédérale, forte de 96 postes, conduit chaque année plus de 300 procédures d'enquête. La Délégation des finances a procédé durant l'année sous revue à un examen approfondi des ressources dans le domaine de la sécurité intérieure.

## **45 Département militaire fédéral**

### **451 Inspection auprès de l'Intendance du matériel de guerre**

La section 2 a procédé à une inspection auprès de l'Intendance du matériel de guerre (IMG). Elle a pris acte des efforts importants consentis par l'IMG pour redimensionner ses exploitations, tout en respectant son mandat de prestation. Pour les tâches d'armée 61, l'IMG avait besoin de 4600 postes environ. Avec la réforme armée 95, ce nombre est ramené à 3700. Il est prévu de supprimer 335 postes d'ici la fin 94 et 600 autres sont appelés à disparaître d'ici l'an 2000. A ce jour, la réduction du personnel a pu s'opérer de manière socialement supportable et sans licenciements.

La réforme armée 95 réduira le nombre de véhicules de l'armée de 36 000 à 24 000. Etant donné que 30 pour cent des travaux d'entretien sont confiés à l'extérieur, l'économie privée perdra du coup 65 années/homme. Le nombre de S-autos passera de 34 à 31, ce qui suppose aussi une réduction des places d'apprentissage qui entraînera, dans les zones périphériques surtout, des lacunes dans l'offre de formation.

Le produit brut des enchères de véhicules atteint jusqu'à 1,5 million de francs par an. Jusqu'à un prix de ferraille de 120 francs par tonne, le recyclage des véhicules à chenilles est neutre sur le plan des coûts. Le problème se pose davantage du côté du recyclage des 600 t de vêtements que dicte la réforme armée 95.

Les liquidations du matériel qui n'est plus utilisé se déroulent en général selon des critères corrects. La section 2 a pris acte que priorité sera donnée aux autorités civiles intéressées à acquérir les biens en question. La Délégation des finances préconise néanmoins la création d'une situation de concurrence pour les ventes. Le CDF surveillera, dans le cadre de ses objectifs annuels, la vente d'immeubles, d'installations et de matériel.

La section 2 a fait part au chef du département de ses constatations concernant les risques de sécurité dans la Poudrerie d'Aubonne. La Poudrerie fédérale d'Aubonne livre une poudre noire d'excellente qualité, car la fabrication y est essentiellement manuelle. La Poudrerie d'Aubonne a été intégrée le 1<sup>er</sup> janvier 1995 à la Fabrique suisse de munitions. Il est prévu d'y investir 1,5 million de francs pour améliorer la sécurité.

#### **452 Dates de péremption des médicaments**

La Délégation des finances s'est employée à étudier le potentiel d'économies que représente l'allongement de la durée de vie des médicaments pour l'armée et la protection civile. Elle a pu constater que l'armée admet d'ores et déjà des délais plus longs que le système civil de santé publique. La plupart des médicaments indiquent aujourd'hui des dates de péremption ouvertes, leur durée de vie allant généralement de trois et cinq ans. La responsabilité du fabricant n'est plus engagée une fois la date-limite dépassée.

Le médecin en chef de l'armée part de l'idée que des conditions de stockage optimales permettent d'utiliser de nombreuses substances et préparations pharmaceutiques pendant 20 ans. L'armée et la protection civile ont donc fixé une durée de validité de quinze ans au plus. Pour l'assortiment pharmaceutique de la protection civile, on peut admettre une durée de stockage moyenne de douze ans. Les coûts de remplacement se montent annuellement à un million de francs dans la protection civile. Les médicaments de ses équipements du service sanitaire ont une valeur de 13 millions de francs.

Les coûts de renouvellement du stock de médicaments de l'armée se chiffrent à 45 millions de francs, soit 3 millions de francs environ par an.

La Délégation des finances juge en conclusion que la réglementation actuelle est tout à fait acceptable. Elle se situe à mi-chemin entre des exigences excessives pour une sécurité absolue des médicaments et des investissements économiquement défendables au titre de mesures de prévention. La Délégation des finances pense aussi que l'armée et la protection civile ne doivent remplacer leurs médicaments que lorsqu'ils ne servent plus. Elle souhaite que l'on respecte dans la mesure du possible le délai de quinze ans, afin que la Confédération économise sur les frais de remplacement.

#### **453 Mesures au niveau du personnel dans les entreprises suisses de munitions**

La Délégation des finances était appelée à se prononcer sur les mesures touchant le personnel qui s'inscrivent dans la réforme armée 95 au sein du DMF, lequel entend créer un département de moindre taille à hautes prestations et formule quatre priorités: améliorer l'efficacité des objectifs, accroître les contacts avec les citoyens, augmenter la productivité et optimiser le potentiel des entreprises. La réalisation de ces objectifs suppose que l'on réfléchisse en termes de processus, en ce sens que les changements ont des effets positifs. Les résistances internes contre la réorganisation sont considérables au sein du DMF.

Au chapitre du potentiel industriel, il est prévu de créer trois centres de compétences pour le matériel (munitions, balistique/véhicules et matériel aéronautique). L'Office fédéral de la production d'armements avec ses sept directeurs est supprimé. Dorénavant, trois directeurs seront subordonnés au chef de l'armement. La réorganisation du potentiel industriel soumet le DMF à une cure d'amaigrissement. C'est un échelon hiérarchique entier qui est éliminé. La simplification de la hiérarchie permet des économies structurelles.

La nouvelle organisation des entreprises suisses de munitions a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 1995. La Délégation des finances s'est ralliée à l'idée de verser à son directeur une prime d'efficacité, en référence à l'article 44 de la loi sur les fonctionnaires (RS 172.221.10). Cette prime, versée chaque année, se calculera en fonction du degré de réalisation des objectifs financiers dans la fabrique de munitions. D'autre part, la Délégation des finances a accepté de donner aux quatre chefs des unités d'exploitation le titre de sous-directeur emprunté à l'économie privée. Une comparaison des traitements dans l'ancienne et la nouvelle organisation fait apparaître une économie de quelque 30 millions de francs, dont 1,3 million de francs à l'échelon de la direction. Celle-ci est liée à une réduction du personnel de 2300 à 1560 postes dans les entreprises suisses de munitions.

#### **454 Participations des entreprises d'armement**

Le projet de participation de la Fabrique de munitions d'Altdorf à une entreprise de mise en ferraille de vieux véhicules a fait l'objet d'une intervention. Le crédit d'objet nécessaire n'était pas disponible. La Délégation fédérale des finances a souscrit à la proposition d'octroyer un crédit supplémentaire dans une procédure ultérieure. Elle a en outre invité le chef du DMF à préciser quels textes législatifs le DMF juge utile de modifier pour faciliter, d'un point de vue juridique, la conversion des entreprises d'armement vers des activités civiles.

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

##### **461 Inspection auprès de l'Administration fédérale des finances: Trésorerie de la Confédération**

La section 3 de la Délégation des finances a procédé à une inspection auprès de la trésorerie de la Confédération, service subordonné à la Direction de l'Administration fédérale des finances (AFF).

La trésorerie de la Confédération est fondée sur l'article 35 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0). Elle constitue un système central, auquel sont rattachés, outre l'Administration générale de la Confédération, les entreprises et établissements fédéraux, notamment les CFF et les PTT. La trésorerie a pour tâche d'assurer en tout temps à la Confédération, à ses entreprises et établissements, les disponibilités qui leur sont nécessaires. Il lui appartient notamment de procurer des fonds, de placer les capitaux disponibles, d'acquiescer des devises, de gérer la dette et de maintenir une réserve de trésorerie suffisante.

En vertu d'une compétence constitutionnelle déléguée (art. 85, ch. 10, de la constitution; RS 101, et art. 46 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération; RS 611.01), la trésorerie prépare les émissions d'emprunts. En 1993 par exemple, compte tenu de ses finances déficitaires, la Confédération a dû emprunter une somme nette record de 12,2 milliards de francs sur le marché de l'argent et des capitaux.

La trésorerie utilise encore d'autres moyens pour procurer à la Confédération les fonds dont celle-ci a besoin. On peut citer à titre d'exemple les dépôts à terme, les bons du trésor ou rescriptions, les créances comptables à court terme et les crédits lombards. S'agissant des opérations inverses consistant à placer les capitaux disponibles de la Confédération, elle utilise des instruments tels que les placements à court et à moyen terme, les titres et les placements à l'étranger. Par ailleurs, elle gère les liquidités. Enfin, pour la gestion du portefeuille de la Confédération, la trésorerie doit parfois recourir à certains instruments dits «dérivés». Ce sont les swaps de taux d'intérêt, les options de taux d'intérêt, les futures et les options sur devises.

Les paiements effectués en monnaie étrangère ne sont pas couverts par un instrument particulier, sauf lorsqu'il s'agit de très grands montants – avant tout des contrats du domaine de l'armement – pour lesquels la prudence exige que la Confédération se prémunisse contre des variations des taux de change par trop défavorables.

Dans l'accomplissement de ses tâches, la trésorerie collabore étroitement avec la Banque nationale, en vue de coordonner la politique de la trésorerie avec celle de la masse monétaire. La loi sur la Banque nationale (RS 951.11) donne à celle-ci le rôle de Banque de la Confédération. Elle assure par exemple la domiciliation des souscriptions aux émissions d'emprunts de la Confédération, elle accepte des versements et exécute des paiements pour le compte de la Confédération.

Etant donné les profondes mutations qu'ont connues les marchés de l'argent et des capitaux au cours des dernières années (volatilité, globalisation, apparition de nouveaux instruments), les risques se sont accrus, que la trésorerie ne pouvait plus maîtriser par les moyens à sa disposition. C'est pourquoi la Direction de l'AFF a chargé un expert extérieur de soumettre la trésorerie à un examen approfondi. Dans son rapport, l'expert a présenté diverses recommandations touchant notamment la structure de ce service, la création d'un «Asset and liability committee (ALCO)», l'élaboration de directives de placement, l'installation d'un programme informatique, ainsi que le renforcement du personnel du service.

Ces recommandations ont été mises en œuvre par l'AFF. C'est ainsi que le Service de la trésorerie a été rattaché directement à la Direction de l'AFF. Par ailleurs, le comité ALCO a été mis en place, pour conseiller le directeur sur la gestion stratégique et opérationnelle de la trésorerie. Les directives de placement ont été édictées. Le nouveau programme informatique DEVON est partiellement opérationnel. En revanche, le problème du personnel n'est pas encore résolu.

La section 3 a en outre été renseignée sur le fonctionnement de la gestion des liquidités. Au cours des prochaines années, les besoins de financement s'élèveront à 10 milliards de francs par an. Ces besoins exigent une planification soignée et efficace, étant donné que les fluctuations de trésorerie peuvent atteindre 5 mil-

liards de francs par mois. En matière de gestion des risques, les comparaisons internationales montrent que la Confédération occupe une position dominante en raison des instruments qu'elle utilise.

Enfin, la trésorerie en tant que «front office» est appuyée par les services de caisse et comptabilité – le «back office» – chargés principalement de gérer les entrées et sorties de fonds au jour le jour, de manière optimale, afin d'éviter les pertes d'intérêt.

La question des fonds spéciaux a également retenu l'attention de la section 3. Elle fait l'objet d'un autre chapitre de ce rapport (cf. ci-après ch. 463).

La Délégation des finances a communiqué les résultats de cette inspection au chef du Département des finances. D'une manière générale, elle tire une impression favorable des services visités, dont les tâches sont accomplies avec efficacité et compétence. Elle a relevé cependant que des doubles emplois et des chevauchements peuvent résulter du fait qu'à côté de la Division monnaie, économie et marché financier de l'AFF, un service économique et financier du Département des affaires étrangères s'occupe également de questions opérationnelles.

Après avoir reçu les observations du chef du DFF sur cette question, la Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à prendre des mesures pour assurer une meilleure coordination et une meilleure répartition des compétences entre les deux services précités, afin d'accroître l'efficacité de l'administration dans ce domaine.

#### **462      Situation de la Caisse fédérale de pension (CFP) (anciennement Caisse fédérale d'assurance: CFA)**

Depuis six ans, la CFP fait, année après année, l'objet de contestations de la part de la Délégation des finances. En 1989, celle-ci relevait déjà que les retards dans le traitement des dossiers et dans la comptabilisation des opérations avaient atteint une ampleur intolérable (rapport d'activités 1989/90, p. 17). Par la suite, la Délégation des finances a régulièrement discuté de ces problèmes avec le chef du Département fédéral des finances (DFF), lequel a toujours déclaré que tout était entrepris de façon à ce que les choses rentrent prochainement dans l'ordre. En dépit des critiques renouvelées de la Délégation des finances, la situation ne s'est pas améliorée (cf. rapports d'activités 1992/93, ch. 463; 1991/92, ch. 463; 1990/91, ch. 462). Dans son dernier rapport d'activités, la Délégation des finances a exigé avec détermination que soient prises des mesures draconiennes, sur l'application desquelles le DFF était invité à lui faire trimestriellement rapport (cf. rapport d'activités 1993/94, ch. 463).

Malheureusement, les mesures prises n'ont guère eu jusqu'ici l'effet escompté, puisqu'à l'occasion de la révision du compte d'Etat 1993, le CDF a dû constater, pour la sixième année consécutive, que la régularité de la comptabilité de la CFP ne pouvait être attestée. La concordance des données de la CFP avec les chiffres figurant au compte d'Etat de la Confédération n'a pu être prouvée. Des pièces justificatives font défaut pour corroborer des soldes et des retards considérables subsistent. Le CDF a fait vérifier ses observations par un expert fiduciaire extérieur. Celui-ci est arrivé à la conclusion que le CDF avait exécuté sa tâche de

révision et établi les faits conformément aux critères professionnels de la Chambre fiduciaire suisse et que par conséquent il ne pouvait que constater l'irrégularité des comptes de la CFP.

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a traité pratiquement à chacune de ses séances ordinaires les problèmes de la CFP, sur la base des rapports trimestriels requis du DFF et en présence du chef du Département. Celui-ci a, du reste, admis avoir sous-estimé l'ampleur et la complexité des travaux à entreprendre pour redresser la situation de la CFP.

Les investigations de la Délégation des finances ont révélé qu'il fallait subdiviser en plusieurs secteurs d'examen l'ensemble complexe des questions variées qui se posent. La caractéristique d'un grand nombre de ces secteurs est que les difficultés à résoudre remontent à la première moitié des années 80. A cela s'ajoute que, dans le cadre de l'examen des travaux d'assainissement, des problèmes annexes nouveaux se sont constamment fait jour, problèmes qui étaient imprévus ou difficilement maîtrisables. Cela n'a pas été sans entraîner des retards dans la planification des délais, ainsi que des modifications constantes dans la fixation des priorités par la CFP. Des modifications peuvent encore apparaître (notamment dans les travaux consécutifs à la nouvelle loi sur le libre passage et à la loi sur l'encouragement de l'accession à la propriété de logement, ainsi qu'à la révision des statuts de la caisse, y compris les dispositions d'application de l'ordonnance sur le corps des maîtres des EPF). Enfin, les divers domaines sont étroitement interdépendants, notamment sur le plan informatique, ce qui peut entraîner une extension des difficultés d'un domaine à l'autre.

Il convient de rappeler également que l'informatisation de la CFP a été décidée trop tard. La première firme adjudicataire des travaux, qui s'était trompée dans le calcul des prix du devis de la première étape, a essayé par la suite de rattraper ses pertes dans le devis de la deuxième étape. Pour des motifs d'économie, le DFF a alors adjugé les travaux de la deuxième étape à une autre maison qui a introduit le système SUPIS. En 1994, la majorité du capital-actions de cette firme a été rachetée par une autre société. Des spécialistes essentiels pour la CFP ont alors démissionné de cette firme. Mais la CFP a pu s'assurer contractuellement de la poursuite de leur collaboration.

Depuis le début de 1994, le système SUPIS est en fonction au centre de calcul de l'Office fédéral de l'informatique (OFI). La couverture de l'administration fédérale et la saisie des données salariales de l'Entreprise des PTT sont pratiquement terminées. On a entrepris les travaux relatifs à la fusion, prévue pour 1997 au plus tôt, avec la Caisse de pension et de secours des CFF (CPS). En faisant une évaluation optimiste, on peut estimer que les travaux préparatoires de la CFP en la matière seront terminés d'ici à fin 1996.

A l'instigation de la Délégation des finances, une partie considérable des retards avait été comblée jusqu'en 1991. Mais l'introduction du système informatique SUPIS a mis au jour de nouvelles difficultés. En effet, lors de la lecture des données, ce système a révélé des erreurs qui n'avaient pas été découvertes jusque-là dans un grand nombre de dossiers des quelque 120 000 assurés CFP. Depuis lors, les recherches nécessaires à l'élimination de ces problèmes en suspens se sont révélées beaucoup plus absorbantes. On estime en effet qu'il

faudra plus d'une heure de travail par dossier, ce qui représente la mise à contribution de 100 collaborateurs durant une année. «L'opération correction des données 120 000» entreprise par la CFP au milieu de l'année écoulée a dû être interrompue au mois d'octobre, car la procédure choisie ne donnait pas satisfaction. Dès lors, le délai de liquidation de cette opération, fixé à fin 1994, est prolongé d'une année et même davantage.

Ainsi qu'elle l'a signalé par un communiqué de presse paru à mi-octobre 1994, la Délégation des finances a également suivi la gestion des organisations affiliées. Au cours de l'année écoulée, la CFP a en effet procédé à des modifications relatives à ce domaine. Les contrats avec lesdites organisations ont été résiliés en bloc. Une nouvelle affiliation à la CFP est admissible selon de nouveaux critères. Afin de sauvegarder la protection d'assurance des personnes touchées par cette mesure durant une période transitoire, le Conseil fédéral a décidé de prolonger le délai de résiliation jusqu'à fin 1995.

Selon le CDF, du fait que durant l'année comptable 1994, les priorités ont été fixées notamment sur l'intégration des nouvelles prescriptions légales (lois sur le libre passage et sur l'encouragement à la propriété de logement), la CFP n'a pu vouer à la comptabilité de l'année courante l'attention qu'il aurait été nécessaire de lui porter dès le début.

Le CDF considère que, d'une manière générale, les priorités que s'est données la CFP sont justes. Il s'agit tout d'abord de faire fonctionner le système informatique SUPIS. Il convient ensuite d'établir les interfaces avec le nouveau système de comptabilité ABACUS et enfin, il faudra achever les travaux de «l'opération de correction des données 120 000». Ce n'est qu'au moment où on aura l'assurance que les données sont saisies correctement dans la comptabilité que l'on pourra s'attaquer aux anciens dossiers en suspens.

Enfin, le CDF a souligné qu'il ne sera pas en mesure d'examiner les comptes de la CFP pour 1994, comme le demandait la Délégation des finances, pour la fin du mois d'avril 1995, étant donné que la CFP n'était pas en mesure de lui remettre les documents nécessaires pour cette échéance.

Les problèmes de la CFP se sont traduits par le dépôt de trois interpellations et d'une motion, parlementaire au printemps 1994. Le Conseil fédéral a accepté la motion, qui prévoit la mise en œuvre de l'autonomie comptable de la CFA. En revanche, les réponses qu'il a données aux trois interpellations n'ont pas satisfait les Commissions des finances, raison pour laquelle ces dernières ont prolongé le mandat qu'elles avaient donné à un groupe de travail commun chargé de traiter le financement futur, le degré de couverture des coûts et le choix entre la primauté des cotisations et la primauté des prestations de la CFP.

Pour sa part, la Commission de gestion du Conseil des Etats a poursuivi ses travaux de haute surveillance sur l'organisation, la gestion, la structure du personnel et l'informatisation de la CFP.

Cela étant, constatant qu'elle ne pouvait se substituer à l'exécutif pour rétablir une situation désordonnée qui dure depuis plus de six ans, la Délégation des finances a pris l'initiative de convoquer une conférence de coordination réunissant, outre son président et son vice-président, les présidents des deux Commissions des finances, des deux Commissions de gestion, du groupe de travail



CFP, ainsi que de la section compétente de la Commission de gestion du Conseil des Etats.

C'est ainsi qu'à la suite de deux séances, qui ont eu lieu à la fin de janvier et au début de février 1995, la conférence de coordination a décidé de recommander au chef du DFF de recourir à d'autres experts extérieurs pour rétablir la situation de la CFP. Dans une première phase, ceux-ci doivent établir un état des lieux, puis vérifier le projet global et les projets partiels en cours, les priorités fixées et les mécanismes de décision de la CFP, ainsi qu'analyser des questions comptables particulières. Le chef du DFF a souscrit à ces recommandations. Les travaux d'expertise sont en cours. Un rapport sera fourni à la Délégation des finances et à la section compétente de la Commission de gestion du Conseil des Etats au début d'avril 1995. Celles-ci continueront à suivre l'affaire.

Etant donné que le CDF ne peut pas réviser à temps les comptes 1994 de la CFP, la Délégation des finances proposera aux Commissions des finances de n'accepter le compte d'Etat de la Confédération pour 1994 qu'avec une réserve à ce sujet.

#### **463 Fondations, fonds spéciaux, caisses particulières et dépôts pour le personnel de la Confédération**

Dans son rapport de 1993/94, la Délégation des finances avait déjà indiqué sous le chapitre 465 que, pour porter un jugement uniforme sur toutes les caisses particulières de la Confédération, il était essentiel que certains critères soient remplis, à savoir l'existence d'une base légale, le bon fonctionnement du contrôle financier et la garantie de l'égalité de traitement. Durant l'année sous revue, la Délégation des finances a poursuivi son examen dans le cadre de sa séance d'inspection à l'Administration fédérale des finances (voir aussi ch. 461). Elle s'est notamment informée des caractéristiques et des principes de gestion appliqués en l'occurrence. Comme les fonds spéciaux font intervenir des capitaux de tiers, qui ont été versés à la Confédération à une fin déterminée, le décompte des dépenses et des recettes dans le cas particulier ne s'effectue pas par le biais du compte financier; il se fait par des comptes distincts. La gestion des fonds spéciaux est relativement peu compliquée et peu onéreuse du point de vue administratif. L'examen et la surveillance des fonds à intervalles réguliers relèvent des directeurs d'office compétents. A l'avenir, la Délégation des finances contrôlera en outre par sondages si les fonds sont gérés comme il se doit.

De l'avis de la Délégation des finances, on pourrait à moyen terme alléger le budget de la Confédération en transformant des fonds dont le fonctionnement n'est pas satisfaisant. En outre, il faudrait que la Confédération applique plus strictement le principe de la subsidiarité: lorsqu'une prestation financière peut être fournie par un fonds, la Confédération doit s'abstenir de verser des contributions. A cet effet, il faudrait que les institutions actuelles soient mieux connues.

#### **464 Contrôle des versements de la Caisse suisse de compensation aux Suisses résidant à l'étranger et aux étrangers**

Aux termes de la législation sur l'AVS, la Caisse suisse de compensation (CSC) a pour mission d'assurer l'assurance facultative des Suisses de l'étranger et d'autres

tâches que lui assignent les conventions bilatérales. Elle est en particulier compétente pour le versement des prestations AVS/AI aux personnes résidant à l'étranger.

Face à la multiplication des demandes de rentes qui résulte des conventions sur les assurances sociales, la Caisse suisse de compensation a accumulé des retards plus importants dans la fixation et le paiement des rentes. La Délégation des finances s'est vue contrainte de solliciter un entretien avec la Direction de la Caisse de compensation, auquel a pris part la Direction administrative et du service extérieur (DASE) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). La discussion a porté, outre sur les retards, sur les systèmes de contrôle dans le domaine des rentes et sur le financement de l'assurance facultative.

La Délégation des finances a noté que les mesures de rationalisation ainsi que le renforcement des effectifs permettront de traiter les dossiers de calcul des rentes en souffrance d'ici la fin 1994. En ce qui concerne le financement de l'assurance facultative, la Délégation des finances a signalé que les futures délibérations d'autres commissions législatives exigeront de la CSC des comptes détaillés sur les coûts effectifs de l'assurance. La vérification des prestations versées aux assurés de l'étranger est garantie par des certificats de vie requis chaque année et attestés par les autorités locales. Le recours aux réseaux consulaires suisses à l'étranger dans un système de contrôle systématique élargi du versement des rentes aux Suisses de l'étranger implique des coûts supplémentaires considérables, des problèmes juridiques s'opposent à ce type de contrôle pour les étrangers. La collaboration avec les représentations à l'étranger est garantie pour des examens individuels. La Délégation des finances se déclare satisfaite des contrôles actuels.

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

##### **471 Inspection auprès de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures: crédit en faveur des pays de l'Europe centrale et orientale**

Peu après que la section 1 de la Délégation des finances eut inspecté le Bureau de la coopération avec l'Europe centrale et orientale (BCE; cf. ci-dessus ch. 421), la section 3 s'est rendue à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE), principalement pour traiter de l'autre aspect de l'utilisation des crédits de 250 millions et de 1,4 milliard de francs approuvés par le Parlement en 1991, 1992 et 1993 pour le renforcement et la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe centrale et orientale.

Il convient de rappeler qu'en vertu de l'ordonnance du 6 mai 1992 concernant la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe centrale et orientale (RS 172.017), ces deux offices se partagent presque exclusivement la responsabilité de l'engagement de ces crédits, le BCE étant compétent pour les mesures de coopération technique et l'OFAEE pour celles touchant l'aide financière, l'encouragement aux investissements et la politique commerciale.

La mise en œuvre des projets n'est pas exclusivement l'affaire du BCE et de l'OFAEE; en effet, un grand nombre d'offices fédéraux doivent directement ou indirectement être consultés. C'est la raison pour laquelle les articles 5 et 6 de l'ordonnance précitée prévoient deux organes de coordination qui ont pour

tâches, l'un de déterminer les priorités dans l'utilisation des crédits et l'autre, de concrétiser les objectifs prioritaires.

Sur le plan des projets, en matière d'aide financière (contributions à fonds perdus et garantie de crédits), l'OFAEE n'a jusqu'ici transféré aucun montant sans que le bénéficiaire n'ait au préalable présenté la contre-valeur sous la forme de prestations ou de matériel. L'examen des projets se fait selon divers critères tels que l'analyse des besoins du pays, les conditions locales ou les engagements de l'OFAEE dans le pays considéré. L'OFAEE veille toujours à ce que les projets puissent devenir autonomes à moyen terme. Enfin, lorsqu'un projet arrive à chef, l'OFAEE procède à des contrôles, au besoin en recourant à des experts extérieurs. Les contributions à fonds perdus sont allouées aux projets qui ne peuvent être rentables à long terme. Tel est le cas principalement dans les secteurs de la santé, de l'environnement et des infrastructures.

Compte tenu de l'expérience, de la structure et des instruments dont il dispose, l'OFAEE est en mesure de contrôler globalement les processus financiers des projets. Il ne connaît donc pas les mêmes difficultés que le BCE, de création récente.

La collaboration avec la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement (BERD), à laquelle participe la Suisse, constitue également un moyen d'aide multilatéral pour les pays de l'Europe de l'Est.

Pour exécuter sa tâche, l'OFAEE dispose des quatre cinquièmes du premier crédit-cadre de 250 millions de francs voté en 1991, lequel est totalement engagé, et de 1050 millions de francs du second crédit-cadre, voté en 1992 et augmenté en 1993.

Sur la base du rapport de sa section 3, la Délégation des finances a constaté que, d'une manière générale, l'OFAEE vouait à la gestion des projets l'attention requise et suivait correctement leur déroulement financier. Elle a toutefois remarqué que les moyens mis à disposition pour certains projets n'étaient pas utilisés d'une façon optimale. En outre, elle a relevé divers points faibles dans l'administration en matière de coordination de l'aide à l'Europe centrale et orientale.

La Délégation des finances a par ailleurs insisté auprès du chef du Département sur le fait que les compétences de décision relatives à l'engagement des moyens devaient rester entre les mains de l'OFAEE et du BCE, à l'exclusion de tout autre service fédéral.

Enfin, il y a lieu de relever qu'à la demande de la Délégation des finances, le CDF a établi que 12,5 postes de l'OFAEE étaient payés à la charge des crédits-cadres pour la collaboration renforcée avec les pays d'Europe centrale et orientale.

Le chef du DFEP a depuis lors ordonné les mesures requises par la Délégation des finances pour remédier aux défauts constatés.

## **472 Surveillance financière du Fonds de compensation de l'assurance-chômage**

Sous l'effet de la récession et de la stagnation économique, conjugués depuis 1991 à une montée du chômage entièrement inaccoutumée pour la Suisse, les de-

mandes de prestations de chômage se sont multipliées. Les dépenses du Fonds de compensation sont passées de 500 millions de francs en 1990 à un peu moins de 6 milliards de francs en 1993. A la faveur d'une légère reprise conjoncturelle en 1994, les dépenses s'inscrivent à nouveau légèrement à la baisse (-60 mio. de fr.). Depuis 1993, la Confédération et les cantons ont dû accorder, à parts égales, des prêts remboursables au Fonds de compensation. La part de la Confédération s'est inscrite à 2050 millions de francs en 1993 et à 1150 millions de francs en 1994. Pour l'année 1995, on a budgétisé un prêt de 244 millions de francs et une contribution de 166 millions de francs (conformément à la deuxième révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage). On escompte des économies en 1995 en raison d'une embellie conjoncturelle, mais aussi du relèvement de 2 à 3 pour cent du taux des cotisations à l'assurance-chômage et de l'introduction d'un délai d'attente de cinq jours à partir d'un revenu plancher.

La forte progression des versements d'allocations de chômage dans un laps de temps relativement court a placé la surveillance financière devant des problèmes supplémentaires. Durant une certaine période, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) n'a plus été en mesure de contrôler les versements des différentes caisses de chômage. A un certain moment, la priorité a été donnée au respect des délais de paiement, tandis que les contrôles ont été relégués au second plan. L'activité de conseils et de formation du personnel recruté dans les offices d'exécution, dont il a fallu multiplier les effectifs par trois, a mis l'inspectorat de l'OFIAMT à lourde contribution.

La stabilisation du nombre de chômeurs en 1994 a permis à l'inspectorat de l'OFIAMT de combler son retard. La Délégation des finances attache une grande importance à ce que la surveillance financière de l'assurance-chômage s'exerce avec tout le soin requis et exige une intensification des contrôles. Avec les capacités actuelles, chacune des 48 caisses de chômage ne peut être contrôlée qu'une fois tous les quatre ans. Conscient du problème, l'OFIAMT se propose de renforcer les contrôles dans ce domaine. L'inspectorat de l'assurance-chômage dispose de huit postes. De plus, certaines tâches de contrôle sont confiées aussi à des entreprises privées depuis le mois de juin 1994. Faisant suite à des propositions parlementaires, l'OFIAMT a par ailleurs commandé une étude destinée à déceler les principales causes des abus dans l'assurance-chômage. Les réclamations relativement importantes auxquelles donnent lieu les contrôles des employeurs dans le domaine des allocations pour intempéries ou chômage technique tiennent au fait que les caisses de chômage sont contrôlées au hasard, alors que les contrôles des employeurs s'exercent de manière ciblée, à partir de constatations ou d'indications.

#### **473 Problèmes de l'Union suisse du commerce du fromage**

La Délégation des finances a exprimé au DFEP son inquiétude face aux lourdes pertes enregistrées depuis longtemps dans la commercialisation des sortes de fromages de l'Union (Emmental, Gruyère et Sbrinz). Le département juge lui aussi l'évolution des ventes et du stock inquiétante (Gruyère), voire alarmante (Emmental). Depuis plus d'un an, les stocks d'Emmental souffrent d'un excédent chronique. La réduction du prix du lait au 1<sup>er</sup> septembre 1993 a quelque peu

détendu la situation temporairement. La Délégation des finances doit signaler que, pour la première fois, des paiements de 21,8 millions de francs provenant de la rubrique «Réduction spéciale des prix des sortes de fromages indigènes» ont été affectés au compte 1994/95 de l'Union suisse du commerce de fromage. Jusqu'à présent, le déficit de cette société n'apparaissait qu'à la rubrique «Transformation du fromage».

L'administration envisage, à moyen terme, une libéralisation du marché du fromage. Le DFEP souhaite intégrer harmonieusement l'économie fromagère dans une économie laitière plus libérale. Ces déclarations d'intention ont conduit le Parlement à réduire le crédit de paiement pour la commercialisation du fromage de 20 millions pour le ramener à 459 millions de francs. Eu égard à la récente évolution du marché, tout porte à croire qu'un crédit supplémentaire important sera nécessaire en 1995 malgré la coupe budgétaire opérée par le Parlement. La situation alarmante sur le front des ventes – aggravée par la cherté du franc suisse sur le premier marché qu'est l'Italie, – contraint l'Union suisse du commerce du fromage à recourir sans cesse aux ventes promotionnelles.

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

### **481 Inspection auprès de l'Office fédéral des transports**

Lors de son inspection auprès de la nouvelle direction de l'Office fédéral des transports (OFT), la section 2 de la Délégation des finances s'est surtout occupée de questions concernant les relations de l'Office avec les entreprises de transport concessionnaires (ETC) et les CFF.

Les flux financiers entre la Confédération et les ETC figurent sous les rubriques «indemnisation», «rapprochement des tarifs» et «couverture du déficit» du Compte d'Etat de la Confédération. L'évolution négative des finances publiques ces dernières années a amené la Confédération à réaliser de sensibles économies qui n'ont pas épargné les ETC. La ligne Berne-Lötschberg-Simplon (BLS) et les Chemins de fer rhétiques (RhB) demandent à être traités comme les Chemins de fer fédéraux (CFF) dans les domaines dans lesquels ils fournissent des prestations analogues, c'est-à-dire qu'ils veulent que la Confédération garantisse leur déficit.

Bien que la Délégation des finances manifeste une certaine compréhension pour cette revendication, elle estime que les ETC ne sauraient échapper aux mesures d'économies qu'appelle la situation difficile des finances fédérales. Les chemins de fer sont priés de gérer à l'avenir leurs activités avec les moyens dont ils disposent sans compter sur des crédits supplémentaires.

Il est prévu de modifier le système existant actuellement dans le cadre de la révision de la loi sur les chemins de fer. Le Conseil fédéral prévoit dans son message de supprimer l'instrument de la couverture ultérieure du déficit et de le remplacer par une indemnisation globale négociée à l'avance. Ce système devrait permettre de rendre les entreprises plus responsables de leurs coûts.

L'OFT dispose de mandats de conseils d'administration dans 19 entreprises au sein desquelles il a ainsi l'occasion de faire valoir les intérêts de la Confédération. La répartition qui a encore cours aujourd'hui s'est mise en place avec le temps.

Elle ne répond plus aux exigences actuelles. Il est prévu de revoir le système. Bien que la Délégation des finances ne soit pas opposée par principe à la présence de collaborateurs de l'OFT au sein de conseils d'administration d'autres entreprises (cf. rapport annuel 1991/92, ch. 315), elle n'en émet pas moins certains doutes quant à d'éventuels conflits d'intérêts. Après étude approfondie de la question, l'OFT est arrivé à la conclusion que la présence de la Confédération au sein de ces conseils est juridiquement possible et politiquement nécessaire. Afin d'exclure totalement à l'avenir le risque, déjà minime aujourd'hui, de collision d'intérêts, l'Office a édicté une directive selon laquelle les chefs de service concernés par une ETC ne se verront pas chargés du traitement de son dossier à l'intérieur de l'office. En outre, les représentants de la Confédération suivront des cours spéciaux qui les prépareront encore mieux à leur tâche. La Délégation des finances a pris acte de ces mesures avec satisfaction.

La question de l'efficacité de la coordination entre les divers organes de contrôle dans le domaine des NLFA (OFT, Etat-major pour le contrôle et la coordination des NLFA – EMCC, Contrôle fédéral des finances – CDF, etc.) a pu être étudiée avec le chef du département. La Délégation des finances est convaincue qu'un système de controlling au fonctionnement irréprochable et une surveillance rigoureuse sont indispensables au succès de la réalisation du projet (cf. ch. suivants 482, 483 et 484).

La question d'un controlling efficace s'est également posée à propos d'un autre grand projet, celui de la ligne de la Vereina (cf. ch. 485). Un contrôleur général de projet (CGP) est en fonction aux Chemins de fer rhétiques (RhB) depuis août 1993. Il est chargé d'intervenir rapidement pour corriger le tir en cas de dérapage dans l'exécution du projet et permettre de trouver des solutions aux meilleurs coûts.

Le rapport sur une nouvelle conception directrice des CFF doit être soumis bientôt au Parlement. La Délégation des finances n'a donc pas jugé utile de mettre les relations de l'OFT avec les CFF au centre de ses préoccupations. Les questions évoquées ont surtout porté sur la sécurité et les conséquences financières des accidents sans couverture d'assurance.

## **482 Coût et rentabilité des nouvelles transversales ferroviaires alpines**

Le 22 septembre 1993, le Bureau du Conseil national avait chargé les Commissions de gestion et les Commissions des finances de réexaminer le coût et la rentabilité des nouvelles transversales ferroviaires alpines (NLFA). Le 14 décembre 1993, les organes de surveillance parlementaires sont convenus de confier cette mission à la Délégation des finances.

La Délégation des finances a commencé par inviter les départements concernés, à savoir le DFF et le DFTCE, à se prononcer sur les divergences d'opinion en la matière. La persistance de ces divergences a incité la Délégation, fin août 1994, à s'entretenir avec les deux chefs de département, les CFF ainsi que des représentants des cantons concernés. Elle est alors parvenue à la conclusion que des questions essentielles liées au financement des NLFA devaient être rediscutées. Elle a demandé au DFTCE de réexaminer le calcul des coûts ainsi que les

pronostics en matière de trafic. Fort de cette intervention, l'Office fédéral des transports a chargé, en septembre 1994, la maison Coopers & Lybrand, Londres, d'effectuer l'expertise nécessaire.

La Délégation des finances a par ailleurs demandé au DFF d'élaborer un rapport sur le système de financement des NLFA. En effet, ce département lui avait laissé entendre qu'il craignait que le fait de ne pas inscrire au compte financier les dépenses liées aux NLFA, arrêtées en 1991, soit contraire au droit financier.

L'expertise Coopers & Lybrand montre à quelles conditions les emprunts contractés pour le projet des NLFA pourraient être remboursés et rémunérés dans le délai de 60 ans fixé dans l'arrêté sur le transit alpin. Il faudrait à cet effet que le prix des transports ferroviaires augmente de 15 pour cent en termes réels et que, en plus, la route enregistre une hausse des prix de 10 pour cent par rapport au rail. Si cette condition n'est pas remplie, les dettes ne pourront jamais être remboursées d'ici à l'an 2070.

Lors de sa séance spéciale des 19 et 20 février 1995, le Conseil fédéral a décidé de réexaminer le modèle de financement des NLFA. La Délégation des finances considère par conséquent avoir rempli le mandat qui lui avait été confié par le Bureau du Conseil national. Elle a pour mission de faire respecter les principes de la gestion financière. La tenue des comptes est régie par les principes de l'universalité et de l'unité; en d'autres termes, toutes les recettes et les dépenses doivent être regroupées en un seul budget ou en un seul compte d'Etat. Le financement des NLFA en dehors du compte financier fausse le résultat de ce dernier. Comme le remboursement des emprunts contractés est hautement incertain, l'endettement réel de la Confédération durant ces prochaines années n'apparaîtra pas correctement dans les comptes.

La Délégation des finances recommande donc un modèle de financement prévoyant l'intégration des dépenses liées aux NLFA dans le compte financier. Selon les principes de l'unité, de l'universalité et de la transparence du budget, les emprunts destinés à la construction des NLFA doivent être considérés comme du patrimoine administratif. Ils doivent être inscrits au compte financier et faire l'objet d'une correction de valeur à concurrence de leur part non rentable.

La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de prendre, en même temps, les décisions de principe concernant les avant-projets et les modalités de financement, et d'attendre, avant toute décision définitive, que le Parlement ait tranché la question du financement et que les nouvelles bases légales soient entrées en vigueur.

Enfin, la Délégation des finances propose de ne pas considérer séparément le financement des NLFA, mais de l'intégrer dans une vue d'ensemble sur le financement des transports publics. Des problèmes similaires se posent en effet en rapport avec d'autres projets d'infrastructure ferroviaire tels que RAIL 2000 et certains investissements dans le domaine des CFF. L'assainissement des CFF est au programme. En outre, le financement des transports est étroitement lié à l'assainissement des finances fédérales.

Le 23 mars 1995, la Délégation des finances a remis aux Chambres fédérales et au Conseil fédéral son rapport sur le financement des NLFA. Ce rapport est annexé au présent rapport d'activités.

## 483 Controlling dans le domaine des NLFA

Les grands projets d'infrastructure nécessitent une surveillance des coûts efficace et moderne. La Délégation des finances s'est informée de manière approfondie sur le système de controlling des NLFA.

Vu les dépassements de budgets massifs enregistrés lors de travaux antérieurs de construction de tunnels, le DFTCE attache fort justement une grande importance à l'institution d'un service de controlling performant, qui assure véritablement le pilotage financier du projet. Cette tâche incombe notamment à la Division grands projets de l'Office fédéral des transports (OFT). Le service de surveillance du DFTCE doit avoir en permanence la vision d'ensemble de l'état du projet, qu'il s'agisse des coûts, des travaux et des délais. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) se concentre sur le contrôle et la révision des flux financiers a posteriori. Il exerce la haute surveillance sur les vérifications financières de l'Inspectorat des finances de l'Office fédéral des transports concernant le domaine des chemins de fer. Le CDF surveille les besoins en liquidités des sociétés de transit alpin des chemins de fer. Il s'agit de veiller à ce que les fonds de la Confédération soient mis à contribution avec parcimonie après vérification des besoins.

En outre, le DFTCE a constitué un autre organe, l'Etat-major pour le contrôle et la coordination des NLFA (EMCC). Cette équipe de spécialistes est chargée par le Conseil fédéral de la surveillance stratégique du projet. Il s'agit d'un organe consultatif, appelé à attirer l'attention du Gouvernement à temps sur les difficultés d'ordre financier, technique et géologique qui pourraient surgir. La Délégation des finances a constaté certains problèmes de coordination avec l'Office fédéral des transports, compétent pour les questions de fonctionnement. En outre, on ne saurait exclure que les recommandations de l'EMCC ne diluent les responsabilités. La Délégation des finances s'est étonnée de ce que le Conseil fédéral avait approuvé en 1994 l'agrandissement de l'état-major, de 8 membres actuellement à 11, alors que ses attributions sont en partie encore floues.

## 484 Adjudications des NLFA

La Délégation des finances ne s'est pas occupée seulement des questions de financement. Elle a aussi examiné l'attribution des mandats d'ingénieurs, de planificateurs et de géologues. Elle a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de vérifier s'il y a eu dérogation aux règles de la libre concurrence dans l'attribution des mandats et si oui, pour quels motifs.

Le Contrôle fédéral des finances s'est renseigné de manière approfondie sur les lots de construction attribués aussi bien sur la ligne du Lötschberg que sur celle du Gothard. Il relève, dans un rapport intermédiaire qui fait suite à ses premières constatations, que les critères du «siège commercial» et des «commandes à une région» ainsi que ceux de l'«expérience de la participation au projet à ce jour» ne sont pas déterminants du point de vue de la concurrence. Le volume des travaux à exécuter n'a pas été décrit avec précision, à dessein, parce qu'on entendait faire jouer la concurrence au niveau de la qualité et amener ainsi les soumissionnaires à se positionner eux-mêmes sur le marché des NLFA en fonction de leurs com-



pétences et de la structure de leur entreprise. On a même demandé à ces entreprises d'analyser leur mandat, d'identifier les problèmes qu'il poserait et d'estimer leurs coûts sur cette base, pour finalement présenter une offre chiffrée.

Les exigences posées à la commission d'adjudication pour l'évaluation des offres étaient très élevées. Cela dit, ses membres disposaient d'une marge de manœuvre relativement confortable. En l'état actuel du projet, on peut dire que le prix n'a joué qu'un rôle secondaire dans l'attribution des travaux d'ingénieurs pour lesquels la concurrence a surtout porté sur la qualité. La commission d'adjudication a eu pour premier souci de trouver des soumissionnaires remplissant les meilleures conditions pour s'acquitter du mandat, tant sur le plan du savoir-faire technique que de l'identification des problèmes ou du travail en équipes. Le CDF va poursuivre son examen des offres en fonction des critères qui lui ont été indiqués.

La Délégation des finances reconnaît que la construction de tunnels exige un savoir-faire technique de très haut niveau. Pour obtenir ce degré de compétences, il est indispensable de faire jouer la concurrence sur la qualité. Mais le contrôle des honoraires n'en demeure pas moins une tâche importante. Certains indices montrent que les spécialistes du contrat d'entreprise et du droit de la construction n'ont pas toujours fait preuve de toute la diligence requise pour conclure des contrats. La Délégation des finances va continuer de s'occuper des conditions-cadre juridiques et financières de l'attribution des mandats. Comme le montrent les expériences faites à l'étranger, le contrôle financier de grands projets nécessite des instruments adaptés à notre époque. Ils sont en voie d'élaboration en Suisse.

#### **485 Construction de la nouvelle ligne de la Vereina des Chemins de fer rhétiques**

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 chaque année un rapport sur l'avancement des travaux et l'évolution des coûts. La Délégation des finances examine, en application des articles 48 à 50 de la loi sur les rapports entre les Conseils (RS 171.11), l'évolution du coût de la construction de la ligne de la Vereina.

Durant l'année sous revue, le Parlement a approuvé un crédit additionnel de 28 millions de francs (base des prix 1985), sous réserve que le canton des Grisons augmente sa contribution de 5 millions de francs. La Délégation des finances s'est opposée, dans le cadre de la surveillance financière concomitante, à une augmentation du crédit additionnel proposée par le Conseil fédéral.

La Délégation des finances a pris connaissance, à un rythme trimestriel, des rapports du DFTCE concernant l'état des travaux et de l'évolution des coûts. Les prévisions établies à fin septembre 1994 estiment le coût final à 600 millions de francs (prix de base 1985). Le crédit d'engagement, crédit additionnel y compris, se monte à 571 millions de francs. Afin de respecter le plafond des coûts, l'Office fédéral des transports a bloqué des dépenses d'un montant de 28,5 millions de francs. La réserve pour les risques géologiques dans la construction de tunnels comprend encore près de 10 millions de francs environ. En tenant compte du

renchérissement, les coûts prévisibles jusqu'à fin 1994 s'établissent à 786 millions de francs.

La Délégation des finances s'est exprimée favorablement dans son dernier rapport annuel sur le système de controlling mis en place. Elle salue la ferme volonté du DFTCE de s'en tenir strictement aux crédits votés par le Parlement. L'instrument de la planification de blocage veut que l'on renonce à des dépenses ultérieures. Durant l'année sous revue, la Délégation des finances a examiné s'il était effectivement possible de renoncer aux parties du projet bloquées. Elle exprime en particulier des doutes par rapport au report de certaines installations de sécurité et au renoncement aux équipements de technique ferroviaire dans le tunnel de liaison vers Susch. Le DFTCE a assuré que les efforts d'économie ne compromettaient pas la sécurité des installations et de l'exploitation. Sous l'angle de la politique des transports, les Commissions des transports et des communications estiment que l'on ne saurait renoncer aux équipements de technique ferroviaire du tunnel de liaison vers Susch. Le DFTCE part du principe que le financement de ces équipements peut être assuré par la réserve géologique. Il estime que dans la situation actuelle, il n'y a pas lieu de s'attendre à une demande de crédit supplémentaire.

## **49           Grandes régions**

### **491          Entreprise des PTT**

#### **491.1       Automatisation des services de paiement Projet KUKOBEZA**

Le projet d'automatisation des services de paiement intitulé «KUKOBEZA» a succédé à celui d'APOCO, lequel avait dû être interrompu en raison des graves problèmes – notamment financiers – qu'il posait. Or, au mois de juin 1994, alarmée par des rumeurs faisant état de lourds dépassements dans le projet KUKOBEZA, la Délégation des finances a craint que ne se renouvelle l'expérience désastreuse d'APOCO. C'est pourquoi elle a invité les PTT à lui fournir des informations sur cette affaire.

C'est au début de 1992 que le projet d'automatisation des services de paiement KUKOBEZA a été approuvé par le Conseil d'administration des PTT. Celui-ci a accepté un crédit-cadre de 138,8 millions de francs pour sa réalisation. KUKOBEZA est formé de trois sous-projets: la banque de données des clients KUDA, la gestion des comptes KOBE et la saisie des données des titres des clients dans 6 centres de traitement BEDA. Le projet général comprend également la réalisation d'un centre de services au Tessin.

A sa demande, la Délégation des finances a été informée régulièrement, depuis le milieu de 1994, de l'avancement du projet. La banque de données des clients (KUDA) est réalisée et fonctionne dans les 25 offices de chèques postaux depuis fin juin 1994. Toutefois, ce premier sous-projet est encore entaché de défauts sur le plan de la disponibilité, du temps de réponse et de la stabilité. Selon le directeur de l'Office de l'informatique, qui a été appelé à suivre et à expertiser le projet, ces défauts pourraient devenir un problème grave si l'on n'y remédie pas rapidement.

Le deuxième sous-projet concernant l'automatisation de la gestion des comptes (KOBE) accuse un retard de six semaines par rapport au plan prévu, bien que la

programmation soit terminée. La firme adjudicataire a engagé des collaborateurs supplémentaires afin de rattraper ce retard d'ici à fin avril 1995, ce qui, au dire de l'expert, ne sera pas chose facile.

Enfin, la réalisation du troisième projet relatif à la saisie des données des ordres de paiement des clients (BEDA) se poursuit comme prévu. Le programme a été achevé à la fin de 1994, les tests du système sont en cours. Par ailleurs, le centre de développement informatique des services de paiements au Tessin se déroule selon la planification.

Sur le plan des coûts, selon la direction du projet, le crédit-cadre de 138,8 millions de francs est suffisant pour réaliser le projet, pour lequel 106 millions de francs ont déjà été dépensés jusqu'à fin 1994. L'extension de la phase de vérification entraînera toutefois un coût supplémentaire de quelque 3 millions de francs, qui sera couvert par les réserves. Les économies annuelles sur les coûts d'exploitation seront de l'ordre de 33 millions de francs. Selon les PTT, le projet KUKOBEZA se déroule normalement et devrait être entièrement mis en service d'ici à la fin de 1996, comme prévu.

La Délégation des finances a toutefois observé que les rumeurs concernant l'augmentation des coûts étaient justifiées dans la mesure où des prestations de services supplémentaires requises par la clientèle ont dû être ajoutées au projet. Mais ces services, dont le coût s'élève à 70 millions de francs, ne font pas partie du contrat propre au projet: ils sont l'objet de contrats distincts. Enfin, la Délégation des finances a critiqué l'achat en 1993 de lecteurs pour les centres de production, alors que la majeure partie de ceux-là n'entreront pas en exploitation avant 1995, voire 1996. Les PTT se sont expliqués en arguant d'une convention de compensation pour des pertes subies par un mandataire dans le cadre du projet APOCO.

Souscrivant à une demande de la Commission de gestion du Conseil des Etats, la Délégation des finances tient cette dernière au courant de cette affaire dont elle suivra l'évolution.

#### **491.2 Activité de l'Inspection des finances des PTT: aperçu**

La Délégation des finances examine régulièrement les rapports de révision et d'activité de l'Inspection des finances de l'Entreprise des PTT. Elle a relevé quelques points importants sur lesquels elle demandera des éclaircissements à la direction des PTT.

Dans les domaines du décompte des paiements internationaux et des services financiers postaux, la réduction du nombre de postes de réviseur a provoqué un retard sensible dans la vérification des comptes. Lors d'une rencontre avec des responsables des PTT, la Délégation des finances a fait valoir qu'il était peu judicieux de comprimer les effectifs dans ceux des secteurs où un contrôle efficace permet d'éviter une multiplication des tâches administratives. De plus, la suppression de postes de réviseur prive les PTT de ressources qui peuvent être substantielles. Aussi la Délégation des finances juge-t-elle indispensable que les PTT affectent le personnel voulu à ces travaux de révision, dont la nécessité n'est plus à prouver. Cette nécessité s'impose d'autant plus que le relâchement des contrôles peut inciter les bénéficiaires des services à commettre des irrégularités.

La Délégation des finances a accordé une attention particulière à plusieurs projets dispendieux (voir également ch. 491.1 et 491.3). Malgré l'élan novateur qui l'a inspiré, le projet Megacom, dans lequel 16 millions de francs au total ont été investis, n'a pas produit le résultat espéré. L'avenir de ce projet étant compromis pour des raisons techniques, les PTT envisagent de l'abandonner à la fin de 1995. Le montant des amortissements sera probablement très élevé. La Délégation des finances a critiqué la manière dont ce projet s'était déroulé; elle a insisté pour que les PTT l'abandonnent au plus tôt, afin de limiter au maximum les pertes financières. Elle a également demandé à la Direction générale des PTT d'établir pour la fin de 1995 un rapport final détaillé sur l'incidence financière de l'opération.

### **491.3 Participation des PTT aux réseaux câblés**

La Délégation des finances a mené une discussion avec la Direction générale des Télécom PTT pour s'enquérir de la stratégie d'avenir des Télécom dans le domaine des exploitants de réseaux câblés et de ses répercussions sur les finances fédérales. Comme la presse s'en est fait largement l'écho, Télécom PTT participe pour un tiers environ à une société holding qui contrôle environ un quart du réseau câblé de tout le territoire suisse.

La Délégation des finances s'est informée sur la politique concurrentielle et a surtout cherché à savoir dans quelle mesure les principes de rationalité et d'économie ont présidé à la conclusion du contrat de participation. L'Inspection des finances des PTT a relevé dans son rapport que le prix payé pour l'achat d'un réseau se situait certes à la limite supérieure, mais restait nettement plus avantageux que les offres d'achat de cablo-distributeurs étrangers. Le rachat d'un réseau supplémentaire, en revanche, a été conclu à des conditions avantageuses pour les Télécom. Les valeurs de rachat correspondent aux valeurs d'entreprise calculées par des experts externes.

La Délégation des finances constate que cette participation a permis aux Télécom PTT d'avancer d'un pas supplémentaire vers ses objectifs en matière de raccordements aux réseaux. L'utilisation des moyens financiers de même que le déroulement de l'opération n'ont donné lieu à aucune autre remarque.

## **492 Chemins de fer fédéraux**

### **492.1 Participation du Parlement aux décisions sur les investissements des CFF**

Dans ses rapports d'activité, la Délégation des finances a relevé maintes fois que le Parlement ne peut pas prendre de décision concernant les investissements des CFF. Conformément au mandat de prestations de 1987, le Parlement doit approuver a posteriori toutes les dépenses du compte de résultats de l'infrastructure des CFF, étant donné que cette entreprise ne peut plus y contribuer depuis 1991. La contribution de la Confédération aux coûts d'infrastructure, qui était de 1183 millions de francs en 1992, a été fixée à 1400 millions de francs dans le budget de 1995. Elle constitue donc une charge croissante pour les finances fédérales.

Au cours de l'exercice, la commission des finances du Conseil national a étudié les possibilités qu'a le Parlement d'influer plus efficacement sur les investissements des CFF. Elle a notamment constaté que les CFF ont l'intention de soumettre à leur conseil d'administration un crédit de 848 millions de francs pour l'aménagement de la seconde ligne à deux voies Zurich-Thalwil, sans que le Parlement ait pu se prononcer à ce sujet. Le DFTCE et les CFF ont fait valoir que cette ligne figure dans le programme «RAIL 2000». La modification des plans n'est pas soumise au référendum obligatoire.

La Délégation des finances constate une nouvelle fois que les bases juridiques existantes ne donnent pas au Parlement le droit de participer directement aux décisions concernant de grands projets d'investissement. C'est d'autant plus regrettable que l'endettement des CFF s'accroît. Le problème de l'assainissement des finances des CFF est donc étroitement lié à la façon dont on concevra dorénavant les attributions en matière d'investissement. Dans leur nouveau plan directeur, les CFF proposent que les investissements inférieurs à 400 millions de francs pour un projet déterminé soient soustraits à la compétence du Parlement. On doit se demander si une codécision du Parlement ne s'impose que pour d'aussi grands projets. Il est possible qu'on arrive à la conclusion qu'en raison du faible rendement des CFF, les prêts accordés par la Confédération pour financer les investissements de cette entreprise ne doivent plus être versés au titre du compte capital comme jusqu'à présent, mais à celui du compte financier.

La Délégation des finances considère qu'il est important de disposer d'une vue d'ensemble concernant le financement des transports publics. Le fait de ne pas prendre en considération dans le compte financier les coûts de l'infrastructure des transports fausse le résultat des comptes et ne permet pas de connaître l'endettement effectif de la Confédération. Une planification financière n'a de sens que si on tient compte de toutes les données et de tous les engagements conditionnels.

## 5 Conclusions

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. L'état dramatique des finances fédérales exigera d'ailleurs qu'elle continue à faire preuve d'une sévérité renouvelée.

Mais 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 grande majorité, qu'elle a pu juger positivement. Qu'il lui soit permis dès lors d'adresser 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 durant les années à venir. Mais cela ne suffira pas pour rétablir les finances fédérales. L'administration devra s'habituer à travailler avec moins de moyens que par le passé.

Enfin, la Délégation des finances exprime également ses sentiments de reconnaissance au Contrôle fédéral des finances et à ses services particuliers d'inspection. Ces organes ont en effet, comme de coutume, accompli leur tâche très consciencieusement.

N37525

# **Rapport de la Délégation des finances concernant les coûts et la rentabilité des nouvelles transversales ferroviaires alpines (NLFA)**

du 22 mars 1995

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers nationaux et aux Etats,

A la suite d'une étude de l'Institut de recherches en économie appliquée de l'Université de Saint-Gall, étude parue en 1992 sous la signature de Messieurs Caluori, Jaeger et Schips, le Groupe écologiste des Chambres fédérales a saisi le Bureau du Conseil national d'une demande d'examen des coûts et de la rentabilité des NLFA. Le 22 septembre 1993, le Bureau a donné aux commissions chargées de la haute surveillance parlementaire le mandat d'élucider ces questions, compte tenu de la controverse déclenchée par l'étude ci-dessus entre le Département fédéral des finances et le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie.

Après entente avec les commissions de gestion, les commissions des finances ont transmis le mandat à la Délégation des finances.

## **1 Mandat**

Pour la Délégation des finances, il s'agit d'examiner les coûts et la rentabilité des NLFA, telles qu'elles ont été décidées par le Parlement, selon l'arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (Arrêté sur le transit alpin) et approuvées par le Souverain lors de la votation populaire du 27 septembre 1992. A cet effet, elle doit se fonder sur les documents et informations disponibles aujourd'hui concernant les volumes de trafic attendus, les coûts budgétisés des investissements, les frais d'exploitation et tous les autres éléments permettant d'établir un calcul de rentabilité fiable.

On s'accorde, à admettre que, selon l'article 20, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté sur le transit alpin, le Conseil fédéral est tenu, chaque fois qu'il sollicite un nouveau crédit, d'informer les Chambres fédérales sur les coûts globaux prévus pour la réalisation du projet NLFA et sur le calcul de rentabilité mis à jour. Par conséquent, cette question est avant tout de la compétence de l'exécutif et le Parlement ne devrait intervenir qu'à titre subsidiaire.

## **2 Procédure suivie par la Délégation des finances**

En octobre et en novembre 1993, après que des représentants du DFTCE et du DFF eurent fait dans la presse des appréciations divergentes sur les coûts et la

rentabilité des NLFA, la Délégation des finances a prié les deux départements de lui faire part de leur point de vue. En décembre 1993, ceux-là lui ont fait tenir leur rapport respectif sur l'économicité, rapports qui restaient très contradictoires. Voilà pourquoi le 9 février 1994, la Délégation des finances a requis le Conseil fédéral de prendre position sur les questions centrales de cette affaire.

Le Conseil fédéral a refusé de prendre une telle position. Mais il annonça qu'il entendait informer sur l'ensemble des coûts attendus et sur le calcul d'économicité, selon l'état le plus récent, dans le cadre du message relatif à une première tranche de crédit pour la construction des NLFA.

Lors des amplex investigations auxquelles elle a procédé, la Délégation des finances a eu la conviction qu'il était nécessaire d'actualiser la question centrale du financement des NLFA. Dans cette perspective, elle a réclamé du DFTCE qu'il en réexamine la couverture des coûts et les pronostics de trafic. C'est en définitif l'intervention de la Délégation des finances qui a conduit l'Office fédéral des transports à donner, en septembre 1994, mandat à la maison Coopers & Lybrand, à Londres, de juger par expertise les prévisions de trafic et les analyses de rentabilité des NLFA, ainsi que de se prononcer sur les diverses possibilités de réalisation par étapes.

La Délégation des finances, pour sa part, a prié le DFF de lui faire un rapport sur le système de financement des NLFA, ce département ayant manifesté par devant elle la crainte que le financement des NLFA, tel qu'il a été décidé en 1991, ne soit en contradiction avec le droit financier (absence d'intégration dans le compte financier).

La Délégation des finances a reçu les documents requis avant l'information, fournie le 7 février 1995, à la presse par le Conseil fédéral. Lors de sa séance suivante, elle a pris acte de la nouvelle appréciation financière des NLFA par Coopers & Lybrand, du rapport du professeur Graf, du Centre de recherches prospectives de l'Université de Saint-Gall, sur les perspectives du trafic marchandises à travers les Alpes pour 1993 à 2015, ainsi que du rapport complémentaire du DFF. Ce dernier rapport doit être traité sous la réserve que son contenu ne préjuge ni n'anticipe des résultats des travaux exécutés en collaboration avec le DFTCE (ch. 2 de l'ACF du 20 fév. 1995).

### **3 Premières conséquences de l'expertise**

L'expertise Coopers & Lybrand se fonde sur les hypothèses de l'arrêté fédéral sur le transit alpin (RO 1993, page 47 ss). Il présuppose que les coûts de construction seront plafonnés à 14 milliards de francs (base 1991). Les résultats de gestion d'entreprise sont évalués selon une répartition modale du trafic passagers et marchandises, ainsi que selon les coûts d'exploitation et l'évolution tarifaire.

La Délégation des finances met en doute les hypothèses optimistes relatives à l'évolution des tarifs et à la possibilité d'accroître les charges pesant sur le trafic routier. Ces deux facteurs ne dépendent pas de la politique de la Suisse, mais de celle de l'UE et des pays alpins voisins. Nous considérons dès lors comme insignifiantes les possibilités qu'a la Suisse d'exercer une influence dans ce secteur.



Partant, on doit constater que le «best case» présenté par Coopers & Lybrand ne peut être appliqué pour l'appréciation globale de l'affaire.

Si, comme on le craint, il devait effectivement arriver que les chemins de fer ne parviennent pas à dégager des résultats d'exploitation permettant de couvrir le service des capitaux, il en résulterait un endettement supplémentaire massif pour la Confédération.

Table 3.6

**Estimates loan outstanding in 2070<sup>1)</sup>** (en mia. de fr. au prix de 1993)

Pricing policy	Scheme (Basic preliminary version)	Including Lötschberg Rolling Motorway	Excluding Lötschberg Rolling Motorway
0	NEAT	- 32.4	- 20.8
0/+10	NEAT	- 27.4	- 15.9
0/+20	NEAT	- 22.6	- 11.0
- 15/+10	NEAT	- 56.7	- 45.1
+ 15/+10	NEAT	- 6.7	+ 4.9
0/+10	Gotthard then Lötschberg	- 23.7	- 14.9
0/+10	Lötschberg then Gotthard	- 27.7	- 16.2
0/+10	Gotthard only	- 12.2	- 12.2
0/+10	Gotthard base tunnels then approach lines	- 10.2	- 10.2

<sup>1)</sup> Les chiffres négatifs indiquent les emprunts en suspens en 2070. Le chiffre positif indique que l'emprunt aurait été remboursé avant 2070 et que le surplus postérieur aurait atteint les chiffres constatés.

(Sources: Financial review of the Neue Alpen-Transversale project, Coopers & Lybrand Report February 1995 – page 31).

Remarque: Dans tout le rapport, nous avons utilisé le mode d'écriture (p. ex. 0/+20) adopté dans le présent tableau pour désigner les prix ferroviaires admis en Suisse, comparés aux coûts relatifs route/rail dans toute l'Europe. Ainsi, «+15/+10» désigne le scénario prévoyant un relèvement de 15 pour cent des tarifs ferroviaires suisses avec les NLFA et une hausse de 10 pour cent des coûts du transport routier par rapport aux prix ferroviaires en Europe (avec et sans NLFA).

Selon l'arrêté sur le transit alpin, le financement des NLFA interviendra par des prêts remboursables et à intérêt. Jusqu'à la première année d'exploitation, en 2007, l'ensemble des coûts s'élèvera à 28,6 milliards de francs, y compris les intérêts intercalaires (Renchérissement 3% par année, intérêt 5%). Pour la durée d'amortissement de 60 ans, cela donne une annuité de 1,5 milliard de francs. Si l'on multiplie les annuités par les 60 ans que dure le remboursement, on arrive à la somme de 90 milliards de francs, somme que doivent fournir les chemins de fer. En admettant qu'après la mise en exploitation des NLFA, les chemins de fer ne soient pas en mesure de payer les intérêts, ceux-ci devront être financés par des

emprunts supplémentaires (ce que l'on appelle la dette à intérêts cumulatifs); les charges croîtront de la sorte fortement d'année en année. Le tableau ci-après donne un aperçu des estimations relatives aux coûts et à l'endettement qui entreraient en ligne de compte, si les chemins de fer ne parvenaient pas à rembourser les prêts de construction.

### Estimation des coûts et de l'endettement des NLFA

	En mia. de fr.
Arrêté fédéral sur le crédit global destiné à la réalisation de la conception des NLFA et à l'intégration de la Suisse orientale (FF 1993 I 136 ss)	14,9
Coûts des NLFA (Variante de base sans dépassement des coûts) en 2007; Intérêt au taux de 5%, renchérissement 3%	28,6
Coûts additionnels pour variante autres et variantes cantons	jusqu'à 5
Dette à intérêts cumulatifs si le paiement des intérêts doit être suspendu depuis 2007	
1 <sup>re</sup> année d'exploitation 2007	1,4
10 <sup>e</sup> année d'exploitation (cumul)	18
25 <sup>e</sup> année d'exploitation (cumul)	68
50 <sup>e</sup> année d'exploitation (cumul)	300

La première année d'exploitation, c'est-à-dire en 2007, l'endettement supplémentaire dû aux intérêts se situe, en chiffres nominaux, à 1,4 milliard de francs, la dixième année, à 2,2 milliards. En l'espace de dix ans, l'endettement supplémentaire dû aux intérêts non-payés et cumulés atteint 18 milliards de francs. Si la rentabilité des NLFA n'est pas réalisée, la Confédération doit assurer la totalité du risque pour le remboursement des prêts, mais en fait, également pour les coûts d'exploitation. Les estimations ci-dessus partent de l'hypothèse selon laquelle les chemins de fer peuvent couvrir entièrement leurs frais d'exploitation. Comme les flux de paiements ne sont présentés que partiellement dans le compte financier, les risques encourus par la Confédération dans un financement conforme à l'arrêté sur le transit alpin restent considérablement sous-estimés.

Ainsi que le démontre le tableau, le modèle de financement en vigueur prend un tour carrément dramatique, si l'évolution des recettes à long terme reste inférieure à la croissance des intérêts. Dans l'hypothèse point irréaliste selon laquelle les chemins de fer ne peuvent pas payer les annuités, celles-ci doivent être couvertes par de nouveaux emprunts. Si la Confédération devait y être contrainte, il en résulterait, après 50 ans d'exploitation, des dettes cumulées pour 300 milliards de francs en termes nominaux.

Compte tenu de ces exemples, il est évident que le modèle de financement prévu dans l'arrêté sur le transit alpin comporte des risques trop grands, selon les éléments connus actuellement et qu'ils doivent par conséquent être impérative-

ment revus. Le Conseil fédéral partage d'ailleurs ce point de vue. A cela s'ajoute que les conditions géologiques complexes des projets incitent à la prudence.

#### 4 Nouvelle appréciation de la situation par le Conseil fédéral

Lors de sa séance de réflexion du 20 février 1995, le Conseil fédéral a élaboré la décision suivante:

1. Les NLFA doivent être réalisées intégralement sur la base de l'arrêté fédéral d'octobre 1991, c'est-à-dire avec les deux tunnels de base.
2. Le DFF élabore, en collaboration avec le DFTCE, des variantes pour un nouveau modèle financier. Il s'agit en première ligne d'envisager un relèvement affecté et limité dans le temps des droits d'entrée sur les carburants pour financer les NLFA.
3. Le DFTCE reçoit le mandat d'examiner, en collaboration avec le DFF, comment peuvent être organisés les divers lots de travaux, pour que les besoins financiers soient répartis d'une manière aussi égale que possible entre les années de construction et coïncident de la sorte avec le financement prévu.
4. Le DFTCE examine avec les cantons des solutions avantageuses de réalisation concernant la variante de base et les autres variantes, afin de pouvoir maintenir autant que possible les devis initiaux, en tenant compte des exigences de l'environnement.
5. Le DFTCE réexamine la façon de mettre en œuvre le trafic des voitures accompagnées.

La Confédération pourrait financer entièrement les NLFA par les recettes fiscales courantes, pour autant qu'elle dispose des moyens supplémentaires correspondants. Cela présuppose un relèvement de la charge fiscale de 1,5 milliard de francs par an environ, durant la période de construction. Du fait que, selon cette variante, la Confédération ne s'endette pas pour la construction des NLFA, la charge se réduit du montant de 9,1 milliards de francs représentant les frais d'intérêts. Seuls les coûts effectifs de construction de 19 milliards de francs environ (y compris les variantes cantonales) seront à la charge du compte financier.

Ce modèle de financement montre clairement que la Confédération peut éliminer totalement le risque financier à la fin des travaux de construction, en recourant à un financement par les recettes fiscales courantes. Simultanément, les chemins de fer profiteront de conditions de démarrage considérablement meilleures. On pourra par ailleurs trouver une solution plus souple pour régler le paiement des intérêts et des amortissements. En tout état de cause, il est nécessaire de trouver de nouvelles sources de financement et de les mettre à disposition en temps opportun. Au nombre de celles-ci, on compte les possibilités suivantes:

- Augmentation de la part prélevée sur les droits d'entrée sur les carburants (jusqu'ici 25%).
- Nouvelle présentation de la modification constitutionnelle visant à élargir l'affectation des droits d'entrée sur les carburants.

- Garantie du financement par un relèvement des droits d'entrée sur les carburants.
- Examen d'autres sources possibles de financement, telles que la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe CO<sub>2</sub>, la taxe poids lourds dépendante de la prestation, les émoluments sur le transit alpin (Mise en œuvre de l'initiative des Alpes).

Comme les questions ci-dessus nécessitent une analyse approfondie et qu'elles revêtent une grande importance pour la procédure de réalisation des NLFA, la Délégation des finances estime qu'il est important de poser la question de leur financement sur une base objective et conforme au budget fédéral.

Dans l'intervalle, le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation. Tous les milieux consultés ont déclaré qu'ils étaient prêts à entrer en matière pour discuter de nouvelles formes de financement des NLFA. Ils ont été nombreux à souhaiter que le financement des NLFA ne soit pas considéré isolément mais qu'il soit intégré dans une vue d'ensemble portant sur le financement des transports publics. Le 6 mars 1995, le Conseil fédéral en a tiré les conséquences et a retiré la proposition qu'il avait faite dans le cadre du programme d'assainissement, visant à relever de 15 centimes par litre le droit d'entrée sur les carburants et d'en élargir l'affectation aux infrastructures ferroviaires.

La vue d'ensemble des taxes planifiées, qui serviront éventuellement de nouvelles formes de financement des transports publics, doit être connue encore avant l'été 1995.

## **5 Loi sur les finances de la Confédération**

Dans ce cadre, la Délégation des finances est amenée à rappeler les principes de la gestion des finances. La tenue des comptes obéit notamment aux principes de l'universalité et de l'unité, selon lesquels toutes les recettes et les dépenses prévues sont portées au budget et inscrites dans les comptes. Cela signifie qu'elles ne sauraient être comptabilisées directement sur des provisions et des financements spéciaux. Le principe de l'unité exige que les recettes et les dépenses soient consignées dans un seul document budgétaire et un seul document présentant le compte d'Etat. Le financement d'un ouvrage public par un prêt de trésorerie en dehors du compte financier contrevient à ce principe. Le financement des NLFA sans écriture au compte financier et la comptabilisation des prêts accordés aux chemins de fer dans le bilan, sans corrections de valeur fausseraient le résultat des comptes. Etant donné que le remboursement des prêts octroyés est marqué d'une grande incertitude, on ne rendrait pas avec exactitude le véritable endettement de la Confédération.

## **6 Crédit de soudure**

Le DFTCE élaborera un message portant sur l'octroi d'un crédit de soudure, pour que les travaux de planification et les galeries de sondage du Gothard et du Lötschberg ne souffrent pas d'un défaut de financement. Mais ce message ne doit préjuger ni les engagements pour la construction des tunnels principaux de base, ni des travaux de constructions ultérieurs. Il sera mis en discussion lors de la session d'été, au Conseil des Etats et lors de la session d'automne, au Conseil national. La Délégation des finances souscrit à cette procédure.

## 7 Tâches de la Délégation des finances

Il est du devoir légal de la Délégation des finances (art. 50, 1<sup>er</sup> al., LREC) de se mêler suffisamment tôt au processus de formation de l'opinion politico-financière et d'examiner également tous les arrêtés du Conseil fédéral quant à leurs conséquences financières. Cela lui permet de juger l'ensemble de l'activité gouvernementale sur le plan de la politique financière. La Délégation des finances intervient plus particulièrement lorsque des décisions contreviennent à des principes de la gestion financière applicable en l'espèce ou à la politique financière fixée par le Parlement. Cette surveillance financière concomitante permet à la Délégation des finances d'exercer en temps opportun une influence sur l'évolution des dépenses, qui paraissent contestables aux organes de la surveillance financière et qui doivent par conséquent être discutées avec le Conseil fédéral. La Délégation des finances considère que toutes les décisions du Conseil fédéral relatives aux NLFA ont une portée financière si grande qu'elle doit exercer son droit de regard, de par la loi, sur ces questions.

Aux termes de l'article 9, 3<sup>e</sup> alinéa, du règlement des commissions et de la Délégation des finances des Chambres fédérales, la Délégation des finances peut aussi délibérer sur des messages que le Conseil fédéral adresse aux Chambres et donne connaissance de son opinion ou de ses propositions aux commissions des finances ou à d'autres commissions parlementaires. A cet égard, la Délégation des finances s'est fait un devoir d'examiner régulièrement les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel des messages soumis par le Conseil fédéral au Parlement. Elle prend comme fondement de son appréciation le plan financier et les perspectives financières à long terme. Lorsque pour des motifs de politique financière ou budgétaire, elle considère qu'une intervention se justifie, elle fait part de son opinion au Conseil fédéral, aux commissions des finances ou aux commissions législatives compétentes pour le projet.

Il appartiendra aux commissions compétentes de traiter le nouveau message concernant le financement des NLFA. Vu l'importance financière considérable de cet objet, la Délégation des finances part de l'idée qu'il sera indiqué de demander leur point de vue soit à elle-même soit aux commissions des finances. Cela présuppose qu'elle sera consultée par le Conseil fédéral avant que celui-ci ne prenne ses décisions concernant le nouveau modèle de financement qu'il présentera au Parlement. De même le message y relatif lui sera soumis aux fins de co-rapport après son adoption par le Conseil fédéral (cf. art. 15, 3<sup>e</sup> al., du règlement du Conseil national et art. 10, 3<sup>e</sup> al., du règlement du Conseil des Etats). La Délégation des finances attire l'attention sur le fait que les contrats d'exploitation passés avec les CFF et le BLS ont également une importance financière considérable. De même il convient de soumettre l'extension des tracés au sud du Tessin et de Brigue à un examen de droit financier. La Délégation des finances entend être tenue au courant des intentions du Conseil fédéral à ce sujet.

## 8 Recommandations

La Délégation des finances recommande que l'on élabore un modèle de financement prévoyant que les dépenses relatives aux NLFA passent par le compte

financier. Il sera indispensable à cet effet de modifier les articles 14 ss de l'arrêté sur le transit alpin.

La Délégation des finances motive en détail ses recommandations comme il suit:

Les questions relatives à la rentabilité des investissements, au mode de comptabilisation dans les comptes de la Confédération et au financement ont une corrélation étroite.

Selon le message NLFA (FF 1990 II 1015), la conception de financement du Conseil fédéral postule un «positiv return on Investment»; en d'autres termes, elle affirme que la rentabilité des investissements est garantie. Par conséquent, le Conseil fédéral a prévu, en bonne logique, un financement fondé sur des principes de l'économie privée utilisant le marché des capitaux. Seule la part des investissements définie comme étant dans l'intérêt du trafic routier (25%) doit être financée par les droits d'entrée sur les carburants et partant, comptabilisée dans le compte financier. Mais pour les chemins de fer, cette part également est octroyée sous la forme d'un prêt remboursable portant intérêt. Les conventions passées par la Confédération avec les CFF et le BLS reposent également sur cette base.

Ainsi que nous l'avons exposé dans le chapitre 5, le respect du droit budgétaire en vigueur, exige que l'on utilise d'autres moyens. Il faut à cet égard répondre aux questions suivantes:

1. Les moyens empruntés sur le marché des capitaux doivent-ils être accordés au bénéficiaire en tant que prêts de trésorerie, en passant par le compte capital ou doivent-ils être inscrits dans le compte financier?
2. Les moyens financiers doivent-ils être mis à disposition en tant que prêts remboursables ou, à tout le moins partiellement, comme contributions à fonds perdus?
3. Peut-on exiger du budget fédéral qu'il absorbe la charge supplémentaire dans le compte financier et le compte de résultats et par conséquent, qu'il présente des déficits élevés? Ou bien faut-il instituer des recettes supplémentaires générales ou affectées?

*Ad question 1:* Etant donné que dans leur étude, Coopers & Lybrand mettent en doute la rentabilité d'exploitation des NLFA sous certaines conditions-cadres données, en application des principes de l'universalité et de la transparence du budget, il faut considérer les prêts ci-dessus comme appartenant à la fortune administrative; il doit par conséquent être comptabilisé dans le compte financier et être l'objet d'une correction de valeur dans la mesure de leur part non rentable.

*Ad question 2:* La Délégation des finances estime qu'un financement en totalité par des contributions à fonds perdu susciterait de fausses impressions. En maintenant partiellement la solution des prêts – même si par ailleurs on procède à chaque fois à des corrections de valeur au bilan – on signifiera aux chemins de fer, d'une manière opportune, que la Confédération tient par principe au remboursement des prêts et que les chemins de fer doivent tout mettre en œuvre pour exploiter les NLFA d'une façon rentable.

*Ad question 3:* Si les prêts font l'objet d'une comptabilisation dans le compte financier et d'une correction de valeur, les déficits du compte financier et du

compte de résultats de la Confédération s'en trouveront accrus. Mais un tel système n'est guère acceptable dans la situation financière actuelle. Il faut par conséquent chercher à compenser au moins partiellement cette charge supplémentaire par de nouvelles recettes. Une compensation complète n'est pas indiquée dans la mesure où l'on ne peut pas exiger de la génération actuelle des contribuables qu'elle finance intégralement un investissement qui sera utilisé principalement par les générations futures. Quant à savoir quels impôts et taxes doivent être levés et dans quelle mesure, il faudra en décider en tenant compte des besoins de la politique financière et de la politique des transports. On pense surtout à un relèvement des droits de douane sur les carburants, droits dont l'affectation devra simultanément être élargie. De même, on pense à l'augmentation de la TVA et à l'institution d'un impôt CO<sub>2</sub>.

Il ne sera possible de juger d'une manière pleinement responsable le financement des NLFA que lorsque l'on connaîtra comment et où l'on construira et quels seront les coûts (actualisés) entrant en ligne de compte. La Délégation des finances observe que les décisions relatives aux tracés influenceront grandement les coûts dans leur ensemble. Au prix de 1991, les devis des NLFA, y compris le raccordement de la Suisse orientale, ascendent à 15 milliards de francs environ. La réalisation des variantes alternatives et de celles présentées par les cantons augmenteraient sur cette base le prix des NLFA d'un montant pouvant aller jusqu'à 3,5 milliards de francs.

Voilà pourquoi la Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de prendre ses décisions relatives au projet (en fournissant des indications de coûts aussi précises que possible) et aux modalités de financement par principe simultanément et d'attendre les décisions définitives sur les projets, pour mettre le Parlement en mesure de se prononcer sur le nouveau financement et pour promulguer en conséquence les nouvelles bases légales.

Le cas échéant, la Délégation des finances fera usage de son droit de proposition sur les messages NLFA. Dans cette perspective, elle invite les bureaux des deux conseils à la charge de rédiger un co-rapport à l'attention des commissions compétentes (il s'agira bien des commissions des transports et des télécommunications), après la parution des messages sur le financement des NLFA.

En outre, la Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de ne pas considérer isolément le financement des NLFA, mais de les intégrer dans une perspective d'ensemble sur le financement des transports publics. On trouve dans d'autres projets d'infrastructure ferroviaire, tels que RAIL 2000 et les investissements des CFF des problèmes semblables à ceux des NLFA. Il faudra prochainement assainir les finances des CFF. Contrairement à la route, les transports publics ne disposent d'aucune source sûre de financement.

De plus, le financement des transports publics est en étroite relation avec l'assainissement des finances fédérales. Un plan financier n'aura dès lors de sens que lorsqu'il pourra prendre en considération toutes les dépenses et tous les engagements éventuels.

## 9 Conclusions

La Délégation des finances observe que les ouvrages publics ne doivent pas être jugés uniquement selon leur rentabilité financière. Une grande partie du patrimoine administratif ne dégage pas de rendement. Les projets rentables sont en règle générale réalisés sur une base économique privée. C'est pourquoi il n'est politiquement pas opportun de réduire l'optique de l'examen des NLFA à leur seule rentabilité économique. Mais la Délégation des finances doit, de par son mandat, limiter son examen à cette question.

La Délégation des finances recommande dès lors ce qui suit:

1. *La conception du financement des NLFA doit être modifiée*

En application des principes de l'unité, de l'universalité et de la transparence du budget, les prêts consentis pour la construction des NLFA doivent être considérés comme appartenant au patrimoine administratif. Ils doivent donc être comptabilisés par le compte financier et faire l'objet d'une correction de valeur à concurrence de leur part non rentable.

2. *Les avant-projets et les modalités de financement doivent faire l'objet d'une décision simultanée*

Comme les décisions relatives au projet influenceront fortement les coûts et la rentabilité, il faut qu'elles soient arrêtées en même temps que le financement.

3. *Le financement des NLFA constitue une partie intégrante d'une conception du financement des transports publics*

Le financement des NLFA ne saurait être considéré isolément. Au contraire il faut l'intégrer à une vue d'ensemble sur le financement des transports publics. On rencontre des problèmes de financement analogues à ceux des NLFA également dans le projet RAIL 2000 et dans l'assainissement des CFF. Un plan financier ne peut donc avoir de sens que s'il tient compte de toutes les dépenses et de tous les engagements éventuels.

La Délégation des finances prend acte du fait que le Conseil fédéral a déjà tenu partiellement compte de ces recommandations. Elle considère de la sorte que le mandat qui lui a été donné est accompli.

22 mars 1995

Délégation parlementaire  
des finances des Chambres fédérales:

Le président, M. Aregger, conseiller national

Le vice-président, U. Zimmerli, conseiller aux Etats



**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 1994/95 du 5 avril 1995**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.06.1995
Date	
Data	
Seite	364-419
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 249

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.