

Rapport sur la haute surveillance financière au sein de la Confédération en 1995

Nouvelle présentation du rapport

Ainsi qu'elle l'a relevé dans son dernier rapport d'activité du 5 avril 1995 (FF 1995 III 364), chapitre 14, la Délégation des finances a jusqu'ici toujours fait état dans son compte-rendu de nombreuses questions relatives aux activités du Contrôle fédéral des finances (CDF). Son rapport a donc constitué également la publication des activités du CDF. Or, la loi sur le contrôle fédéral des finances (LCDF; RS 614.0; RO 1995 836), a été révisée le 7 octobre 1994 puis mise en vigueur le 1^{er} mars 1995. L'article 14, 2^e alinéa, de cette loi dispose:

² 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.

Voilà pourquoi le CDF doit désormais publier son rapport annuel d'activité en même temps que celui de la Délégation des finances. Dans ces conditions, cette dernière estime que son propre rapport doit également coïncider avec l'année comptable et non plus couvrir une période chevauchant deux années.

Le rapport de la Délégation des finances, comme celui du CDF, s'étend donc sur la totalité de l'année 1995. Mais les affaires relatives à cet exercice et qui ont déjà fait l'objet d'un compte-rendu définitif dans le dernier rapport ne seront pas reprises. Par ailleurs, pour des raisons d'opportunité, certaines questions importantes relatives à des reclassifications de personnel, dont l'examen a débuté en 1995 et s'est achevé au début de l'année en cours, seront également prises en considération.

Etant donné que bon nombre d'affaires traitées par la Délégation des finances lui sont présentées par le CDF, il est indispensable de coordonner les deux rapports ci-après. Voilà pourquoi, dans un souci de clarté et d'unité, nous signalerons par un astérisque (*), dans le rapport de la Délégation des finances, toutes les affaires examinées préalablement par le CDF.

Enfin, il appartient au CDF de soumettre lui-même son rapport au Conseil fédéral, rapport que la Délégation des finances vous présente, après en avoir pris acte, comme seconde partie de son propre rapport.

Première partie

Rapport

de la Délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 1995

du 11 avril 1996

Messieurs les Présidents des commissions des finances, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, dans sa nouvelle présentation, le rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales sur son activité durant l'année écoulée, conformément à l'article 50, 10^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les Conseils (RS 171.11) et à l'article 19, 1^{er} alinéa, du règlement du 8 novembre 1985 des commissions des finances et de la Délégation des finances (RS 171.126).

Dans sa première partie, ce rapport fait état des activités propres de la Délégation des finances, cependant que dans sa seconde partie, nous vous présentons le rapport que le Contrôle fédéral des finances soumet à la Délégation des finances et au Conseil fédéral, en application de l'article 14, 2^e alinéa, de la loi du 28 juin 1967 sur le contrôle fédéral des finances (RS 614.0; RO 1995 836).

Nous vous donnons un aperçu des principales affaires traitées en 1995.

11 avril 1996 Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:
 Le président, U. Zimmerli, conseiller aux Etats
 Le vice-président, H.U. Raggenbass, conseiller national

Rapport

1 Mandat et organisation

11 Tâches et compétences

Les tâches et compétences de la Délégation des finances sont définies à l'article 50 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC) (RS 171.11) et dans le règlement des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RS 171.126). Elles consistent notamment dans les attributions suivantes:

- la Délégation des finances examine et contrôle en détail 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;
- elle doit recevoir régulièrement les arrêtés du Conseil fédéral relatifs à la gestion financière ainsi que les rapports de révision et d'inspection du Contrôle fédéral des finances (CDF);
- elle est compétente pour approuver des crédits de paiement ou d'engagement urgents en vertu de l'article 18, 1^{er} alinéa, et de l'article 31, 3^e alinéa, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC) (RS 611.0);
- elle peut débattre de projets du Conseil fédéral destinés aux Chambres et communiquer son point de vue ou ses propositions aux commissions des finances ou à d'autres commissions parlementaires;
- elle doit se prononcer sur certaines mesures relatives aux traitements des fonctionnaires supérieurs conformément à un arrangement passé avec le Conseil fédéral;
- elle inspecte successivement les offices, les services, les établissements et les entreprises de la Confédération.

12 Composition de la Délégation des finances pendant l'exercice

Les commissions des finances des deux Chambres choisissent en leur sein trois membres destinés à former ensemble la Délégation des finances, qui se constitue elle-même (art. 49 LREC). Un conseiller national et un membre du Conseil des Etats en assurent la présidence à tour de rôle pendant un an. Pendant l'année sous revue, la Délégation des finances était composée comme il suit:

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

<i>Président</i>	<i>Vice-président</i>
1995 Aregger, conseiller national	Zimmerli, membre du Conseil des Etats

En 1995, la Délégation des finances comprenait les sections suivantes:

<i>Première section</i>	<i>Rapporteurs</i>
- Autorités et Tribunaux	Aregger, conseiller national
- Département des affaires étrangères	Zimmerli, membre du Conseil des Etats
- Département de justice et police	Zimmerli, membre du Conseil des Etats

<i>Deuxième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
- Département de l'intérieur	Delalay, membre du Conseil des Etats
- Département militaire	Delalay, membre du Conseil des Etats
- Département des transports, de communication et de l'énergie	Züger, conseiller national
- Entreprise des PTT	Züger, conseiller national
- CFF	Züger, conseiller national

<i>Troisième section</i>	<i>Rapporteurs</i>
- Département des finances	Rüesch, membre du Conseil des Etats
- Département de l'économie publique	Oehler, conseiller national

13 Séances et aperçu des affaires traitées

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a tenu les six séances ordinaires prescrites par l'article 50, 5^e alinéa, LREC, chaque séance durant au moins deux jours. En outre, elle s'est réunie plus de quinze fois pendant la session pour des entretiens ou des séances extraordinaires consacrés essentiellement à l'examen de dossiers urgents. Enfin, les trois sections de la Délégation des finances ont procédé à douze inspections au total.

Pendant l'année sous revue, la Délégation des finances a reçu environ 300 rapports de révision et d'inspection du CDF et 381 décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière. Elle a également été appelée à statuer en procédure urgente sur 36 demandes de crédit supplémentaire portant sur 230 829 000 francs en tout et sur cinq demandes de crédit d'engagement totalisant 8,245 millions de francs. Par ailleurs, la Délégation des finances a examiné 25

projets présentés par le Conseil fédéral aux Chambres afin d'évaluer leurs conséquences financières et leur incidence sur les effectifs. Enfin, le Conseil fédéral a soumis à la Délégation des finances 32 propositions de rémunération de fonctionnaires supérieurs relevant de l'«Arrangement de 1951».

2 Questions fondamentales et thèmes interdisciplinaires

21 Choix et étendue du compte-rendu de la Délégation des finances

La Délégation traitant un volume considérable de dossiers sur une année, elle ne peut, pour des raisons évidentes, faire un rapport exhaustif sur chacun. Elle doit donc procéder à une sélection qu'elle fonde sur des critères objectifs.

C'est ainsi que le rapport ne mentionne pas les affaires – elles constituent la très grande majorité des dossiers – qui ne prêtent pas à la critique. La Délégation des finances rend compte essentiellement des dossiers dans lesquels elle relève des erreurs de caractère légal ou réglementaire, ainsi que des problèmes exigeant des corrections dans le système ou la gestion financière. Il arrive parfois qu'elle soit appelée à demander au Conseil fédéral d'ouvrir une enquête pour des faits laissant présumer une attitude répréhensible.

Il arrive également que la Délégation des finances renonce à faire état d'une affaire malgré un enjeu financier considérable. C'est le cas, par exemple, lorsqu'une erreur irréparable a une origine fortuite et ne justifie pas un correctif ou lorsque la révélation de l'affaire pourrait nuire gravement à l'efficacité et au bon fonctionnement de la haute surveillance financière. Il ne faut pas oublier non plus que la Délégation des finances doit veiller, dans l'exercice de sa mission, à ce que son rapport n'altère pas injustement la confiance que les citoyennes et les citoyens portent au Conseil fédéral et à l'administration. C'est pourquoi elle évite de donner de l'importance à des erreurs qui, de son point de vue, n'en ont aucune. Cette façon de procéder s'applique avant tout aux affaires pour lesquelles on ne relève pas de lacune dans le système de la haute surveillance parlementaire ou lorsqu'il n'y a pas nécessité d'agir sur le plan législatif. En revanche, la Délégation des finances fait état des cas dans lesquels, sur son intervention ou celle du CDF, le Conseil fédéral a pris des mesures appropriées pour exclure de nouvelles malades dans le domaine incriminé. Pour le surplus, les constatations et les recommandations de la Délégation des finances sont prises en compte par le CDF ou par l'Administration fédérale des finances dans leurs contrôles et leur gestion financière.

22 Contrôles de rentabilité

La modification du 7 octobre 1994 apportée à la loi sur le contrôle fédéral des finances (LCDF) (RS 614.0; RO 1995 836), modification qui a pris effet le 1^{er} mars 1995, a doté le CDF du pouvoir d'opérer des contrôles de rentabilité au sens large. Cette compétence lui permet d'examiner entre autres si les moyens financiers affectés par la Confédération au financement de projets ou de subventions ont produit l'effet escompté. Les premières analyses d'efficacité du CDF ont porté

notamment sur l'aide aux pays d'Europe de l'Est, le CDF analysant sur place plusieurs projets concrets organisés par la Suisse. Précisons que la coordination entre les organes précités est garantie.

La Délégation des finances a soutenu sans réserve l'orientation prise par le CDF. En effet, il est important que ce type de projets soient évalués non seulement après, mais aussi pendant leur réalisation, afin que les mesures en cours d'application puissent être ajustées le cas échéant. Ces contrôles de rentabilité entrent dans les attributions conférées au CDF par la loi. L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration et le Service de contrôle administratif du Conseil fédéral se réservent de procéder, lorsque le projet est achevé, à une évaluation complète des tâches ainsi qu'à des analyses d'efficacité intégrant une analyse des objectifs.

23 Financement des transports publics

Le 22 mars 1995, la Délégation des finances a soumis aux Chambres un rapport sur le financement des NLFA (voir rapport d'activité 1994/95, p. 47 ss). Dans ce rapport, elle demandait au Conseil fédéral de revoir entièrement les implications financières du projet NLFA et d'intégrer ce projet dans une approche d'ensemble des dossiers de la politique des transports qui auront une incidence financière importante dans les années à venir. Le Conseil fédéral a ensuite institué un groupe de travail («Financement des transports publics») qui lui a remis, le 25 août 1995, un rapport circonstancié sur l'aménagement et le financement de l'infrastructure des transports publics. L'arrêté de 1991 sur le transit alpin disposait que 75 pour cent des frais du projet devaient être financés par un emprunt sur le marché des capitaux. Le groupe de travail a cependant recommandé, en accord avec la Délégation des finances, de limiter à 25 pour cent le pourcentage de frais pouvant être financés par l'emprunt.

En l'état actuel de la planification, les investissements à consentir dans les grands projets ferroviaires, évalués aujourd'hui à 1,1 milliard de francs (niveau de 1996), passeront sous peu à 3 milliards de francs (niveau de 2002). A ces investissements s'ajoute la somme de 1,4 milliard de francs qu'exigera chaque année le maintien en l'état de l'infrastructure en place. Aujourd'hui déjà, le renouvellement des équipements des transports publics requiert des moyens financiers supérieurs aux ressources dont on dispose pour les investissements. En plus des contributions aux investissements, la Confédération a alloué environ 1,2 milliard de francs pour l'exploitation des transports publics en 1995.

Pendant l'année sous revue, le Parlement a approuvé le deuxième crédit d'engagement (855 mio. de fr.) octroyé pour les NLFA. 160 millions de francs et 50 millions de francs ont été prélevés sur ce crédit pour financer respectivement l'attaque intermédiaire de Sedrun et l'attaque intermédiaire de Ferden. Le Conseil fédéral ne pourra débloquer les 645 millions de francs restants que lorsque le financement des NLFA sera assuré. La Délégation des finances a considéré que l'on pouvait envisager, politiquement et juridiquement, l'allocation d'un crédit d'appoint – assortie des mécanismes de contrôle et d'autorisation requis – pour les travaux ne souffrant aucun retard.

Pendant l'exercice, la Délégation des finances s'est employée à obtenir une comptabilisation correcte des prêts consentis aux CFF. Les prêts de la trésorerie accordés aux CFF par la Confédération atteignaient 7 milliards de francs à la fin de 1995. Ces prêts et le capital de dotation de la Confédération (3 mia. de fr.) doivent être considérés comme irrécouvrables au vu de la situation qui prévaut sur le marché. Lors de la révision de la loi sur les finances de la Confédération (LFC) (RS 611.0), le Conseil fédéral a garanti que l'ordonnance sur les finances de la Confédération (RS 611.1) serait modifiée afin que les prêts consentis aux CFF apparaissent dans les dépenses du compte financier à partir du budget 1997.

La Délégation des finances constate avec satisfaction que le Parlement et le Conseil fédéral travaillent sans relâche à dégager des solutions politiquement viables pour le financement des NLFA et pour les autres grands projets des transports publics.

24 Réforme des institutions de direction de l'Etat et réorganisation de l'administration

La loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁾ adoptée par le Parlement le 6 octobre 1995 confère au Conseil fédéral la compétence de réorganiser l'appareil exécutif de la Confédération. Elle a fait l'objet d'une demande de référendum qui a abouti. Le Conseil fédéral avait déjà constitué une organisation de projet (OP) en 1994 dans la perspective de la mise en œuvre de la LOGA. Il a chargé cette organisation de préparer la réforme des institutions de direction de l'Etat et la réorganisation de l'administration pour le début de 1997.

A la fin de novembre 1995, le Conseil fédéral a réaffirmé sa volonté de mettre en place la réforme et de créer à cet effet des départements restructurés en fonction de plusieurs critères: impératifs de gestion, connexité des tâches, équilibre matériel et politique. La réforme doit également faciliter l'application de méthodes modernes de direction de l'administration telles que les techniques de la nouvelle gestion publique (New Public Management [NPM]).

Le Conseil fédéral a défini en tout neuf domaines dans lesquels les tâches seront éventuellement regroupées, voire réattribuées. Il s'agit notamment des domaines suivants: tâches d'infrastructure interne; éducation, recherche et science; migrations; communication. Dans le cadre de l'OP, dirigée par deux membres du Conseil fédéral – la Chancellerie fédérale conservant des fonctions d'état-major –, le Conseil fédéral a décidé d'instituer, pour chacun des neuf domaines précités, un groupe de spécialistes composé de représentants des offices intéressés et d'experts extérieurs.

Fin novembre également, la Délégation des finances a été appelée à approuver une demande de promotion, à une charge directoriale, d'un agent de la Confédération qui exercera simultanément la fonction de délégué pour les restructurations au sein d'un département. La Délégation des finances est certes favorable à

¹⁾ FF 1995 IV 454

la réforme des institutions de direction de l'Etat et à la réorganisation de l'administration, mais elle ne saurait se désintéresser des coûts des études internes et externes à entreprendre ni des conséquences financières et de l'incidence sur les effectifs de l'ensemble des réformes.

Elle s'est donc entretenue avec une délégation du Conseil fédéral sur le cahier des charges de l'OP, sur le futur mandat d'une entreprise consultante et sur les crédits qu'il faudra accorder. Le Conseil fédéral lui a fait savoir qu'il présenterait, dans le cadre du premier supplément budgétaire pour 1996, une demande de crédit entièrement compensée par le blocage d'une somme équivalente dans d'autres positions budgétaires. Par ailleurs, il l'a assurée que la promotion à un poste directorial d'un agent appelé à exercer simultanément la fonction de délégué départemental pour les restructurations resterait un cas unique.

Enfin, bien que cette réorganisation entre dans la compétence du Conseil fédéral en vertu de la LOGA – qui fera l'objet d'une votation populaire –, ce dernier s'est déclaré prêt à collaborer avec la Délégation des finances, organe parlementaire chargé de la haute surveillance financière.

Dès lors, la Délégation des finances a décidé de suivre de façon régulière les travaux engagés en vue de la réorganisation de l'administration et de la réforme des institutions de direction de l'Etat.

25 Prise en compte de la rentabilité dans le développement de l'informatique

Au cours des cinq dernières années, la Délégation des finances a constaté que les dépenses engagées par la Confédération dans l'informatique et la bureautique étaient très élevées (tableau 1). Depuis 1990, elles se sont toujours situées entre 327 et 413 millions de francs par an. Ce n'est qu'en 1995 qu'un recul a été observé, le volume de dépenses diminuant alors de 6 pour cent.

Dépenses d'informatique et de bureautique de 1990 à 1995 (en milliers de francs)

Tableau 1

Année	Matériel informatique	Programmes informatiques Services	Maintenance	Total
1990	195 741	85 036	45 932	326 709
1991	249 540	95 355	51 300	396 195
1992	218 727	131 000	56 500	406 227
1993	206 385	144 150	61 900	412 435
1994	200 188	151 303	61 700	413 191
1995	177 500	150 656	60 912	389 068

La Délégation des finances avait déjà examiné, dans son rapport d'activité 1993/94 (ch. 315, p. 11/12), les effets que pouvait avoir sur les effectifs la rationalisation produite par l'informatique et la bureautique. Vu l'ampleur des investissements consentis dans ces secteurs, on peut partir du principe que le personnel engagé

4 dans le cadre des postes autorisés peut remplir un volume de tâches sensiblement plus élevé qu'auparavant. Malheureusement, on constate que ces investissements n'ont entraîné aucune réduction d'effectif.

En 1995, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné dans quelle mesure le facteur rentabilité était pris en considération dans les projets informatiques de l'administration fédérale. L'étude de la documentation relative à la rentabilité a révélé d'importantes lacunes dans les sept grands projets sélectionnés au sein des différents départements, notamment dans les calculs de rentabilité et le suivi de cette rentabilité tout au long du développement des projets.

Préoccupée par les résultats de cette révision, la Délégation des finances se propose d'examiner cette question de manière détaillée en 1996, notamment en comparant le coût du développement informatique de la Confédération avec les coûts enregistrés dans les cantons ou les entreprises privées.

26 Contrôles de rentabilité: exemple de la Cour des comptes suédoise

Lors des contacts qu'elle a eus avec les organes de contrôle financier de différents pays, la Délégation des finances a effectué une visite de travail auprès de la Cour des comptes suédoise. L'activité de cette cour, forte de 520 collaborateurs, se divise en trois grands domaines: gestion financière, révisions et contrôles de rentabilité. Les activités de l'Etat sont examinées dans le cadre de ces contrôles, le critère étant l'amélioration de l'efficacité.

La Cour des comptes suédoise dispose d'une section de contrôle de rentabilité bien développée qui est dotée de 90 postes. Cette section a pour fonction d'examiner non pas l'activité du gouvernement à proprement parler, mais l'activité des services administratifs et des organisations semi-publiques. Elle publie des rapports sur les unités administratives contrôlées. Ses recommandations sont souvent transposées dans des ordonnances du gouvernement ou prises en compte par le Parlement lors de la procédure législative.

3 Personnel et crédits

31 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 soumises à cette approbation les promotions et les créations de postes assorties d'une rémunération entrant dans les classes de traitement 30 ou 31 ou dans la catégorie des postes hors classe, y compris les cas dans lesquels le titre de sous-directeur ou de directeur-suppléant est attribué à un poste. Cet arrangement porte également sur l'octroi de suppléments de traitement et d'indemnités périodiques aux agents rangés dans la classe de traitement 26 ou dans une classe supérieure.

La Délégation des finances a pris connaissance de la modification apportée le 1^{er} janvier 1996 à l'article 4 du règlement des fonctionnaires (1). En vertu des nouvelles dispositions, le Conseil fédéral continuera de nommer les fonctionnaires et employés engagés à des postes hors classe (jusqu'à présent, il nommait tous les fonctionnaires et employés admis dans une classe de traitement supérieure à la classe 27). La Chancellerie fédérale et les départements régleront dorénavant le pouvoir de nomination du personnel rangé dans les classes de traitement 1 à 31; ils pourront aussi déléguer cette compétence aux unités administratives qui leur sont subordonnées. De janvier 1995 à fin janvier 1996, la Délégation des finances a donné son accord pour 169 dossiers, dont 102 s'inscrivaient dans la réorganisation du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ou du Département militaire fédéral (DMF) (voir aussi ch. 312). Dans de nombreux 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 a rejeté la demande dans un seul cas.

312 Reclassement de postes à la suite de réorganisations départementales

Au début de janvier 1996, la Délégation des finances a été appelée à traiter en tout 102 demandes de reclassement de postes faisant suite à la réorganisation du DMF ou du DFAE.

Elle connaissait déjà les tenants et les aboutissants de la réorganisation du DFAE, étant donné qu'elle avait procédé à une inspection du secrétariat général de ce département en mai 1995 (voir ch. 421 ci-après). Ce dernier lui a cependant fait parvenir un rapport supplémentaire relatif aux conséquences de la réorganisation sur les fonctions supérieures du DFAE, rapport dont il ressort que 113 000 francs ont pu être économisés grâce à la suppression de trois postes et au déclassement de six autres postes. La Délégation des finances relève cependant que cette réorganisation n'a pas été sans entraîner une augmentation des dépenses de 1,9 million de francs au titre des contributions versées par la Confédération à la Caisse fédérale de pensions.

La Délégation des finances a finalement approuvé les quinze demandes de promotion présentées, non sans faire remarquer au Conseil fédéral qu'il faut impérativement éviter que ces promotions n'entraînent des demandes analogues pour des fonctions ayant des exigences éventuellement comparables. Soucieuse de pouvoir mieux examiner par elle-même ce type de demandes, elle a prié l'Office fédéral du personnel de compléter et d'actualiser le tableau comparatif des postes hors classe de l'administration fédérale et des régies, tableau qui avait été établi à son attention en 1991 pour la dernière fois.

De façon plus générale, la Délégation des finances a mis en garde le Conseil fédéral contre le risque de revalorisations en série que peut entraîner un reclassement des fonctions supérieures dans les postes subordonnés à ces fonctions.

Le DMF, on le sait, a fait l'objet d'une restructuration de grande envergure approuvée en automne 1995 par le Parlement. Le nouvel organigramme du département comprend cinq grands groupements (Secrétariat général, Etat-major général, forces terrestres, forces aériennes et groupement de l'armement) et quatre corps d'armée. La réforme «DMF 95» entraîne la suppression de six offices fédéraux et le remplacement des six fabriques d'armement par quatre entreprises. Enfin, les effectifs du département diminueront de 5000 postes environ avant la fin de l'an 2000. Cette restructuration n'est pas sans entraîner des mesures de personnel extraordinaires dans le domaine des fonctions supérieures, mesures que le Conseil fédéral entend mettre en œuvre dès le 1^{er} janvier 1996. Relevons que la nouvelle structure des fonctions supérieures permet de réaliser, selon le DMF, une économie évaluée à 1,2 million de francs par an.

Dans ce contexte, la Délégation des finances a été appelée à se prononcer sur la revalorisation de 30 postes hors classe et de 57 postes rangés dans les classes 30 et 31. Elle s'est entretenue avec le Chef du DMF et avec le Chef du Département fédéral des finances (DFF). Ces derniers ont fait valoir que les 87 demandes présentées étaient l'aboutissement d'une analyse exhaustive et détaillée des fonctions supérieures du DMF. De mai à octobre 1995, la Commission de coordination pour le classement des fonctions supérieures a examiné 238 demandes d'avancement présentées par le DMF. Elle en a approuvé le 81,5 pour cent.

La Délégation des finances a considéré qu'elle devait traiter comme un tout les demandes qui lui étaient soumises. Pour compléter ses informations déjà largement documentées, elle a demandé au DMF de lui fournir le tableau comparatif des effectifs des postes hors classe et des postes entrant dans les classes 30 et 31 avant et après les réformes «DMF 95» et «Armée 95». Ainsi, elle a pu constater que ces réformes avaient entraîné

- une augmentation de 19 unités du nombre de postes hors classe,
- une diminution de 24 unités du nombre de postes entrant dans la classe 31 et
- une augmentation de trois unités du nombre de postes entrant dans la classe 30,

ce qui représente au total une réduction de deux postes seulement dans les effectifs des fonctions les plus élevées de la hiérarchie du DMF.

La Délégation des finances est parvenue à la conclusion que le «dégraissage» opéré au DMF avait surtout touché, en fin de compte, les fonctions subalternes. Mais comme il importe d'achever la mise en œuvre d'une réorganisation conduisant par ailleurs à des réductions de coûts considérables, elle s'est résolue à approuver – sans enthousiasme – l'ensemble des 87 demandes qui lui étaient présentées. Elle a fait part de ses conclusions au Conseil fédéral, tout en soulignant que ce type de restructurations ne devait pas conduire, à l'avenir, à une augmentation du nombre de fonctions hors classe.

313 Assouplissement des rapports de service

L'ordonnance du Conseil fédéral du 30 janvier 1991 sur les rapports de service des secrétaires généraux et chefs des services d'information des départements (RS 172.221.104.1) permet à chaque chef de département non seulement d'engager et

de rémunérer plus librement ses proches collaborateurs, mais aussi de résilier leurs rapports de service plus aisément moyennant une indemnité. Or, le montant de cette indemnité a souvent été critiqué par la Délégation des finances (cf. rapport d'activité 1991/92¹). C'est pourquoi le Conseil fédéral a accepté dès le début de soumettre à l'approbation de la Délégation des finances, comme elle le lui demandait, tous les cas de traitement relevant de cette ordonnance, conformément à «l'Arrangement 1951».

Au cours de l'exercice, le Conseil fédéral a donc présenté à la Délégation des finances plusieurs demandes portant sur le traitement de trois nouveaux secrétaires généraux. Deux d'entre eux travaillaient depuis déjà plus de dix ans au service de la Confédération et avaient le statut de fonctionnaire; le troisième venait de l'extérieur. Dans les trois cas, la Délégation des finances a pu approuver les demandes présentées pour ces agents, étant donné que les salaires requis restaient au-dessous du maximum fixé pour les deux premières années d'exercice de leurs nouvelles charges. En effet, la Délégation des finances tient à faire respecter, par analogie, le principe d'entrée en fonctions dans la classe de traitement préterminale, y compris pour les personnes assujetties à l'ordonnance sur l'assouplissement des rapports de service.

La Délégation des finances a cependant constaté que le Conseil fédéral avait simultanément octroyé à l'une des personnes promues une indemnité unique de 10 000 francs pour prestations extraordinaires en vertu de l'article 44, 1^{er} alinéa, lettre f, de la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires (RS 172.221.10). Elle a vivement critiqué l'octroi de cette indemnité, estimant que la promotion constituait déjà une reconnaissance du travail supplémentaire accompli et que les prestations extraordinaires fournies par l'intéressé faisaient partie des prestations que l'on est en droit d'attendre du titulaire d'une fonction supérieure.

Enfin, un quatrième cas portait sur la résiliation de rapports de service assouplis. Là encore, la Délégation des finances a accepté la demande étant donné que le Conseil fédéral avait déplacé le démissionnaire et l'avait nommé à un poste directorial de l'administration. Dans ces conditions, il n'était pas nécessaire de lui accorder les prestations de départ prévues par l'article 4 de l'ordonnance.

314 Pratique restrictive en matière de manifestations du personnel

Dans le cadre de la surveillance qu'il exerce parallèlement à celle de la Délégation des finances, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a constaté qu'un service de l'administration avait organisé une excursion estivale comprenant notamment une visite d'information et que les frais de cette manifestation avaient été imputés à la caisse fédérale. Le CDF a fait remarquer au directeur de l'office concerné que la Confédération ne pouvait, par principe, prendre à sa charge ce type de frais que si la manifestation était organisée dans l'intérêt du service, notamment si elle visait un but de formation. Par ailleurs, le CDF a constaté que la procédure d'autorisation n'avait pas été suivie correctement. Il a exigé le remboursement d'une partie des frais occasionnés.

¹) FF 1992 III 694

Mise au courant de cette affaire par le CDF, la Délégation des finances a estimé qu'il convenait d'adopter une pratique d'autant plus restrictive que les caisses de la Confédération sont vides. Elle a invité l'Office fédéral du personnel à prendre, à l'attention de tous les offices et services de l'administration, des directives strictes qui fassent une claire distinction entre les frais qui peuvent être imputés à la caisse fédérale et les autres afin d'éviter que de telles situations ne se reproduisent.

32 Aperçu des crédits urgents consentis

321 Critères d'examen des demandes de crédit urgent

La récession qui s'est amorcée au début des années nonante a porté le montant des crédits supplémentaires à 2,229 milliards de francs (6,6% du budget 1991), un niveau encore jamais atteint. Le 19 décembre 1991, la Délégation des finances a décidé d'examiner encore plus attentivement les demandes de crédit supplémentaire. A cet effet, elle a défini – et présenté au Conseil fédéral et aux commissions des finances – une série de critères nécessaires et suffisants pour pouvoir statuer sur les demandes.

L'article 18, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, qui définit la principale condition requise pour pouvoir obtenir un supplément de crédit urgent, est libellé en ces termes: «Le Conseil fédéral peut décider une dépense avant l'ouverture du crédit supplémentaire par l'Assemblée fédérale lorsque la dépense ne peut être ajournée et que le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas. Lorsque c'est possible, il requiert au préalable l'assentiment de la Délégation parlementaire des finances.»

Il faut également examiner si la dépense pour laquelle un supplément de crédit est demandé était prévisible lors de l'établissement du budget. On doit s'assurer que l'administration ne sollicite pas de crédit supplémentaire pour contourner la procédure ordinaire d'établissement du budget. La plus grande retenue s'impose et un exposé détaillé des motifs doit être produit lorsque la demande de supplément porte sur des articles budgétaires dont les montants ont été réduits par le Parlement (voir ch. 324).

Le tableau 2 présente l'évolution des crédits supplémentaires octroyés entre 1990 et 1995 et des crédits approuvés par la Délégation des finances par voie de procédure urgente. Ce tableau ne couvre que les crédits de paiement.

Crédits supplémentaires octroyés de 1990 à 1995

Tableau 2

Année	Crédits supplémentaires (en millions de fr.)	% par rapport au budget	Approuvés par la Délégation des finances (en millions de fr.)	% du montant total des crédits supplémentaires
1990	1006	3.4	371	37
1991	2229	6.6	786	35
1992	1848	5.0	791	43

Année	Crédits supplémentaires (en millions de fr.)	% par rapport au budget	Approuvés par la Délégation des finances (en millions de fr.)	% du montant total des crédits supplémentaires
1993	2942	7.4	828	28
1994	731	1.7	237	32
1995	648	1.5	231	36

L'approche stricte qui a présidé à l'examen des demandes de crédit urgent a eu pour effet de faire reculer sensiblement, en valeur absolue et en valeur relative, le montant des crédits provisoires accordés au cours des cinq dernières années. En 1992 et 1993, la brusque détérioration de la conjoncture a provoqué une forte augmentation du volume de crédits supplémentaires alloués dans le domaine de l'assurance-chômage et une forte progression des intérêts de la dette. La Délégation des finances n'a pas pu rejeter toutes les demandes de crédit urgent. La reprise économique ainsi que la fermeté dont ont fait preuve la Délégation des finances et les commissions des finances lors de l'examen des demandes ont permis de ramener le volume des crédits supplémentaires au niveau qu'ils atteignaient dans les années quatre-vingt.

La situation financière de la Confédération restant critique, la Délégation des finances s'est donné pour objectif, cette année encore, de n'approuver de crédits urgents qu'avec parcimonie. Elle a exhorté les commissions des finances à examiner elles aussi sans indulgence, lors de l'exécution du budget 1995, l'urgence et l'opportunité des crédits supplémentaires demandés.

Pendant la période sous revue, la Délégation des finances a été appelée à se prononcer sur cinq crédits d'engagement au total. Elle a approuvé uniquement un crédit d'appoint accordé à l'Office national suisse du tourisme et deux crédits destinés au développement de projets et à la constitution de sûretés pour des crédits bancaires s'inscrivant dans une convention d'assurance sociale internationale; les crédits approuvés ont représenté 19 millions de francs au total. La Délégation des finances a rejeté deux demandes qu'elle estimait devoir impérativement être soumises au Parlement (voir ch. 322).

Le nombre de crédits provisoires ordinaires demandés par le Conseil fédéral pour des crédits de paiement a diminué: il s'est établi à 36 et a représenté 231 millions de francs au total, alors que 55 demandes de crédit supplémentaire totalisant 253 millions de francs avaient été présentées pendant l'exercice précédent. Dans trois cas portant sur un montant global de 5,3 millions de francs, la Délégation des finances a estimé que le crédit supplémentaire demandé n'était pas urgent et a proposé que la demande soit traitée selon la procédure ordinaire (voir ch. 323).

322 Demandes de crédit d'engagement rejetées

Dans le procès opposant la Confédération à la Kernkraftwerk Graben AG (KWG), le Tribunal fédéral a admis que la Confédération devait verser une indemnité appropriée à la société d'électricité. Le montant de l'indemnité a fait l'objet de négociations pendant l'année sous revue. En juin 1995, les deux parties

ont convenu qu'une indemnité de 151 millions de francs à laquelle s'ajoutent les intérêts à valoir depuis août 1990 – soit 225 millions de francs au total – devait être versée à la KWG. Le Conseil fédéral a subordonné la conclusion de l'accord à l'approbation d'un crédit d'engagement correspondant par la Délégation des finances.

Or, cette dernière a refusé d'accorder le crédit de 225 millions de francs demandé pour le paiement d'une indemnité extrajudiciaire à la centrale nucléaire de Graben sans qu'un débat politique ait lieu au Parlement.

La Délégation des finances a considéré que les deux parties avaient fixé, pour le paiement de cette indemnité, une échéance qui obligeait à présenter la demande de crédit selon une procédure urgente. Elle a estimé que la convention était rédigée en des termes qui n'excluaient pas une limitation de la souveraineté du Parlement en matière de budget. Le rejet de la demande de crédit urgent a empêché la conclusion de l'accord. Par la suite, le Conseil fédéral a inscrit la somme de 225 millions de francs dans le budget 1996, faisant valoir que ce crédit devait servir à garantir la capacité d'action de la Confédération dans le procès. En décembre 1995, les Chambres ont approuvé sans opposition l'octroi du crédit de paiement destiné au financement de l'indemnité due à la centrale nucléaire de Graben.

En janvier 1996, le juge d'instruction a sommé les parties de l'informer de l'état d'avancement des négociations engagées en vue de parvenir à un règlement à l'amiable. Il a ajouté qu'une procédure d'administration de la preuve devait être ouverte en cas d'échec des négociations afin de déterminer le montant du dommage. La KWG a confirmé qu'elle était prête à rechercher un accord à l'amiable sur la base discutée jusqu'alors (225 mio. de fr., plus les intérêts dus pour la période allant du 5 sept. 1995 au 15 janv. 1996). Elle a également indiqué qu'elle était prête à renoncer à la moitié des intérêts courus si cette somme lui était versée avant la mi-janvier. Le montant total à acquitter s'élevait donc à 227 034 300 francs. Comme le Parlement n'avait inscrit qu'un crédit de 225 millions de francs dans le budget 1996, le Conseil fédéral a décidé d'autoriser immédiatement le déblocage des 2 034 245 francs manquants au moyen d'un crédit provisoire urgent – sans requérir l'assentiment de la Délégation des finances. La situation en matière de preuves étant défavorable à la Confédération et le risque d'ouverture d'un procès étant très élevé, la Délégation des finances a fait preuve de compréhension et a toléré cette démarche exceptionnelle au regard de la législation financière.

La Délégation des finances a également rejeté l'urgence d'un crédit d'engagement de 9,6 millions de francs pour l'acquisition d'un avion d'occasion (FALCON 50) destiné au transport de personnes. Elle n'a pas voulu se substituer au Parlement en interprétant de façon extensive son pouvoir de décision. Tant que l'administration dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir soumettre la demande de crédit d'engagement aux Chambres fédérales, il n'est pas impératif, de l'avis de la Délégation des finances, d'approuver le crédit par voie de procédure urgente. En l'occurrence, les Forces aériennes ont pu encore acquérir peu avant Noël 1995 – le Parlement a approuvé à l'unanimité le deuxième crédit supplémentaire 1995 – cet avion qui sera utilisé dans des missions de promotion

de la paix et de représentation. L'appareil, sur lequel des travaux de maintenance ont été effectués, est en service depuis le 20 février 1996.

323 Demandes de crédit provisoire urgent rejetées

La Délégation a rejeté 3 demandes de crédit provisoire urgent portant sur des crédits de paiement, estimant qu'elles ne remplissaient pas les conditions d'ouverture d'une procédure extraordinaire. La première demande concernait l'octroi d'un crédit destiné à la «Campagne contre le racisme et la xénophobie». La Délégation des finances a rejeté l'urgence en avril 1995, considérant que la nécessité d'effectuer un paiement urgent entre avril et juin n'était pas établie. Le versement de subventions fédérales a pu être assuré sans problème, le Parlement ayant donné son accord le 20 juin 1995.

La Délégation des finances a également rejeté un crédit de paiement de quelque 2 millions de francs destiné au décompte final des frais de sécurité et d'infrastructure engagés lors d'une rencontre internationale à Genève en janvier 1994. Son intention était non pas de se prononcer sur le bien-fondé d'une opération de bons offices, mais de faire comprendre que des actions politiquement salutaires ne légitiment pas automatiquement l'octroi d'un crédit provisoire urgent. En définitive, le Parlement a autorisé l'allocation d'un crédit supplémentaire en décembre 1995, de sorte que les paiements ont pu être achevés avant la fin de l'année dernière.

Enfin, la Délégation des finances a rejeté l'urgence d'un crédit de paiement de 2,3 millions de francs pour les travaux préparatoires engagés en vue du prélèvement d'une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. En août 1995, la Direction générale des douanes a passé des contrats pour le développement de prototypes d'appareils destinés à enregistrer le nombre de kilomètres parcourus. La Délégation des finances a estimé, au vu du calendrier arrêté – la votation populaire sur la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations a eu lieu en mars 1994, sa mise en place est prévue pour janvier 1998 –, qu'une planification pouvait être établie et que l'urgence ne pouvait être invoquée. Le Parlement a accordé le crédit supplémentaire, mais il a réduit de 4 millions de francs le crédit inscrit dans le budget 1996 pour le développement de l'appareil de mesure. Les députés ont estimé dans leur majorité que le subventionnement d'un appareil développé par la Suisse seule n'était pas prioritaire tant qu'on ne savait pas comment les communautés européennes entendaient percevoir les taxes sur les poids lourds.

324 Crédits supplémentaires portant sur des crédits de paiement réduits par le Parlement

Lors des délibérations sur le budget 1995, le Parlement a réduit de 475 millions de francs au total les crédits inscrits sur 86 articles budgétaires et de 30 millions de francs les crédits globaux inscrits sur l'article «Services et honoraires». En outre, des réductions ont été opérées sur neuf crédits d'engagement, dont certains sont des crédits d'engagement annuels. La Délégation des finances et les commissions des finances considèrent que des crédits supplémentaires ne peuvent être sollici-

tés que dans des cas exceptionnels dûment fondés sur ces positions dont le Parlement a réduit expressément les montants. Aussi le Conseil fédéral a-t-il prié les départements et les services de ne demander en principe aucun crédit supplémentaire ou additionnel sur des articles budgétaires dont les montants ont été réduits et pour lesquels l'administration dispose d'une certaine marge de manœuvre.

Sur la base des deux messages concernant les suppléments au budget 1995, il a été dérogé au principe précité dans 17 cas représentant 154,1 millions de francs au total en raison d'obligations légales ou d'événements imprévus. Dans le domaine relevant de son pouvoir de décision propre, la Délégation des finances fixe des critères d'évaluation particulièrement rigoureux pour les demandes de crédit provisoire urgent portant sur des articles budgétaires dont les montants ont été réduits. Elle a été appelée à se prononcer sur quatre demandes d'avance de crédit provisoire ordinaire représentant un crédit total de 126 millions de francs. Elle a accepté ces demandes après avoir discuté avec les chefs de département ou les fonctionnaires supérieurs concernés. Les crédits provisoires les plus élevés sont ceux qui ont été consentis pour le placement du beurre et du fromage: ils ont représenté 101 millions de francs au total (voir ch. 473). Après un entretien avec le directeur de l'Office fédéral des réfugiés, le crédit provisoire de 25 millions de francs demandé dans le domaine de l'asile a été réduit à 15 millions de francs, montant qui permet de couvrir les paiements les plus urgents. Par ce geste, la Délégation des finances entendait marquer son soutien aux efforts d'économie déployés dans le domaine de l'asile. Elle a également accepté d'augmenter immédiatement de 10 millions de francs l'aide humanitaire allouée en faveur des victimes du conflit de l'ex-Yougoslavie, bien que le Parlement ait réduit de 4 millions de francs les crédits inscrits à l'article «Assistance financière à des actions humanitaires».

325 Problèmes posés par les comptes de dépôt*

Pendant l'année sous revue, la Délégation des finances a été appelée à s'occuper de la réglementation des comptes de dépôt. Lorsque des actions cofinancées par la Banque mondiale sont mises sur pied, l'Aide au développement et la Coopération technique doivent pouvoir virer les fonds sur un compte de dépôt de la Confédération sans tenir compte du principe de l'annualité. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a indiqué à la Direction pour le développement et la coopération (DDC) et à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) que cette pratique donnait la possibilité d'épuiser et de rallonger les crédits (voir ch. 21 dans la 2^e partie du rapport).

La Délégation des finances a constaté que les comptes de dépôt actuels contrevenaient dans une certaine mesure à la loi fédérale sur les finances de la Confédération. En effet, ils remettent en cause le respect des principes comptables d'exhaustivité et d'annualité ainsi que la représentativité du budget et du compte. Ce qui est contestable, notamment, c'est que les commissions des finances et le Parlement ont pris jusqu'à présent leurs décisions sans connaître les montants (qui peuvent aller jusqu'à 300 mio. de fr.) placés sur les comptes de dépôt. Or, la

souveraineté du Parlement en matière de budget présuppose, on le sait, que les réserves de cette ampleur soient connues lors des délibérations sur le budget.

De l'avis des offices (DDC et OFAEE), le système actuel a l'avantage de simplifier la gestion financière, car si l'on voulait respecter rigoureusement le principe de l'annualité, il faudrait demander constamment des reports de crédit pour les délais de paiement incertains. En outre, la Confédération est tenue, selon la pratique établie par les conventions internationales, de placer les fonds requis par les programmes de paiement sur un compte de la Banque nationale afin qu'ils soient en tout temps disponibles. Or, bloquer ces fonds sur des comptes de la Banque nationale plutôt que sur des comptes de dépôt de la Confédération pourrait entraîner des pertes d'intérêts considérables pour cette dernière. Les deux offices concernés ont institué des comptes de dépôt dans leur gestion administrative pour répondre aux exigences de rentabilité, d'efficacité et d'emploi économe des moyens financiers.

Fort de ces constatations, la Délégation des finances a chargé l'Administration fédérale des finances (AFF) et le Contrôle fédéral des finances (CDF) d'élaborer un projet de réglementation des comptes de dépôt qui fixe des dispositions restrictives et applicables concrètement. Elle a également demandé que les bases juridiques soient revues.

La Délégation des finances a pris acte de la modification de l'ordonnance du 11 juin 1990 sur les finances de la Confédération (OFC) (RS 611.01). Elle a approuvé les dispositions modifiées et a estimé qu'elles constituaient une base juridique suffisante pour la création de comptes de dépôt. L'article 3, 2^e alinéa, de cette ordonnance autorise déjà l'AFF à déroger au principe comptable du produit brut sans même que cette possibilité ne soit évoquée dans la loi. Cette ordonnance doit admettre de la même manière la possibilité de déroger aux principes d'exhaustivité et d'annualité pour la gestion des comptes de dépôt, une exception qui ne doit toutefois être autorisée que pour la coopération au développement et la coopération avec les pays d'Europe de l'Est. En outre, les transactions sur des comptes de dépôt doivent obéir à des règles très strictes. A partir du compte 1996, le montant total des fonds placés sur les comptes de dépôt de la DDC et de l'OFAEE sera limité à 200 millions de francs au maximum. Enfin, le message relatif au compte d'Etat devra fournir des indications plus transparentes sur le niveau des comptes de dépôt et sur l'affectation des fonds.

4 Principaux contrôles effectués dans les départements

41 Autorités et tribunaux

411 Inspection auprès de la Chancellerie fédérale et de l'OCFIM

La section 1 de la Délégation des finances a examiné, lors de son inspection annuelle, la Chancellerie fédérale et l'Office fédéral des imprimés et du matériel (OCFIM) qui lui est subordonné. La Chancellerie fédérale, dont les dépenses s'élèvent à 509 millions de francs – dont 486 millions vont au compte de l'OCFIM – fait état d'un bénéfice de 33 millions de francs environ. A la suite de sa réorganisation en 1993, la Chancellerie fédérale a vu ses tâches s'accroître considérablement, de sorte que le nombre de postes permanents est passé de

280,90 au 1^{er} janvier 1993 à 297,70 au 1^{er} janvier 1996. Pour des raisons de politique linguistique, les effectifs du service linguistique italien ont été augmentés de sept postes. Malgré cela, l'augmentation des dépenses de la Chancellerie fédérale est restée ces dernières années inférieure au renchérissement. Les frais supplémentaires ont été compensés par des recettes faites par ailleurs (mandats donnés à l'extérieur, etc.).

A la Chancellerie fédérale, on avait enregistré 8000 heures supplémentaires environ au moment de l'inspection, avec un personnel permanent de 288,7 unités à fin 1994. Avec l'aide du service du personnel, on a pu s'entendre avec tous les intéressés sur le règlement de ce problème. 2000 heures ont été radiées sans compensation. La Délégation des finances relève notamment qu'il convient de distinguer entre les heures supplémentaires relevant des personnes et celles qui doivent être imputées à l'institution. La Délégation des finances avait exigé en son temps la solution actuelle, qui prévoit qu'il est possible de reporter au maximum 100 heures supplémentaires d'une année à la suivante (voir rapport annuel 1991/92, ch. 315).

La division «Approvisionnement» de l'OCFIM comptait fin 1994 environ 78 postes permanents, dont 47 pour l'achat et le soutien. A elle seule la section «Achat informatique» gérait en 1994 des crédits d'un montant de 418 millions de francs en chiffres ronds (achat de matériel: 208 mio., logiciels et prestations de service: 157 mio., entretien du matériel: 53 mio.). Les acquisitions de l'OCFIM se font sur la base de conditions générales standardisées de travail. Celles-ci sont adaptées au jour le jour à l'évolution, par exemple aux nouvelles règles du GATT/OMC.

A la suite d'irrégularités qui se sont produites lors de l'acquisition de moyens informatiques pour l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich en 1992 et 1993 (voir rapport annuel 1994/95, ch. 314), le chancelier de la Confédération a ordonné que la section «Achat informatique» de l'OCFIM procède à une analyse de l'organisation. Les experts ont constaté un besoin manifeste de formation et de perfectionnement en matière commerciale. La direction de l'OCFIM a demandé là-dessus que les chefs de secteurs de la division «Approvisionnement» soient obligatoirement en possession d'un diplôme d'acheteur. En outre, on a redéfini les exigences auxquelles les acheteurs et les chefs de secteurs doivent satisfaire. La Délégation des finances considère qu'il est important d'avoir des traitements comparables à ceux de l'économie privée, car si les traitements ou la formation sont par trop insuffisants, de nouvelles irrégularités pourraient se produire. Les responsables des achats de l'OCFIM devant gérer des montants considérables, il y a lieu d'examiner si les exigences requises d'eux et leur classement dans l'échelle des traitements correspondent. Comme cette question se pose en fin de compte pour tous les services d'acquisition de la Confédération, la Délégation des finances estime qu'il est important de vérifier régulièrement l'efficacité de tout le système fédéral d'acquisition.

Dans le cadre des travaux relatifs à la réforme de l'administration, la Chancellerie fédérale révisé aussi le statut juridique de l'OCFIM. La Délégation des finances soutient l'étude des diverses formes de la nouvelle gestion publique en vue d'une amélioration de l'efficacité. On pourrait transformer l'OCFIM en un institut, car il est possible de définir clairement l'objectif à atteindre en matière de prestations,

à savoir l'acquisition pour l'administration fédérale de matériel de qualité à des prix économiquement raisonnables.

412 Contrats de relations publiques

Les offices fédéraux font des dépenses importantes en matière de relations publiques, comme la Délégation des finances a pu le constater en examinant un rapport du contrôle administratif du Conseil fédéral et une liste établie par l'Office fédéral du personnel, sur mandat de la Commission de gestion du Conseil national. Il n'est cependant pas possible de chiffrer le montant total avec précision, car la définition des relations publiques varie selon les départements. Pour la même raison, une comparaison entre les départements n'est possible qu'avec certaines réserves.

La Délégation des finances a demandé un rapport complémentaire concernant la répartition des mandats entre les régions. Sur un total de 64 contrats portant sur des montants de 250 000 francs au moins, 33 ont été adjugés en 1992 et 1993 à des entreprises de la région de Zurich, 11 à des entreprises de la région de Berne, 10 à des entreprises de la Suisse nord-occidentale, 5 à des entreprises de Suisse occidentale, 2 à des entreprises du Jura et de Suisse centrale et 1 à une entreprise autrichienne. Aucun mandat n'a été donné au Tessin. Cette répartition très inégale montre que la Suisse occidentale, la Suisse centrale et le Tessin sont manifestement à la traîne. La Délégation des finances a relevé ce fait dans une lettre adressée au Conseil fédéral.

Le caractère touffu du secteur des relations publiques a incité le Conseil fédéral à créer un groupe de travail chargé d'améliorer les relations avec le public. En se fondant sur les recommandations faites par ce groupe, il a pris des mesures telles que l'élaboration de lignes directrices en matière de relations publiques à l'attention de divers offices fédéraux afin de les orienter dans leurs travaux relatifs à ce domaine, l'établissement d'une liste des mandats de relations publiques de la Confédération, régulièrement tenue à jour, l'insertion dans le budget de la Confédération d'une sous-rubrique concernant les relations publiques et pouvant servir à des fins de statistique et la publication d'instructions concernant le patronage. La Délégation des finances a approuvé ces mesures, étant donné qu'elle estime qu'il est nécessaire que la Confédération ait un programme bien établi en matière de relations publiques et qu'elle a plusieurs fois demandé son élaboration.

Si la Délégation des finances se déclare satisfaite de ces innovations, elle doit en revanche contester l'ordre de priorité établi par le Conseil fédéral pour certains objets. Vu la situation toujours inquiétante des finances fédérales, il aurait fallu remettre à plus tard la création d'un nouveau logo pour la Confédération et l'augmentation d'une unité et demie de l'effectif de la Chancellerie fédérale et de l'Office fédéral du personnel (création d'un poste de conseiller en matière de relations publiques, programme de formation en matière de perfectionnement professionnel).

42 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

421 Inspection auprès du secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères

La section 1 de la Délégation des finances a procédé à l'inspection du secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères. La restructuration de la centrale, le redimensionnement du réseau de nos représentations, le secteur immobilier et les problèmes que pose la communication ont été examinés.

Actuellement, le département dispose de 1900 emplois permanents, dont deux tiers à l'étranger. Il a engagé aussi 560 auxiliaires dont 19 en Suisse et 541 à l'étranger. La Direction du développement et de la coopération (DDC) à elle seule dispose de 184 emplois et de dix auxiliaires. En outre, elle a engagé un grand nombre de collaborateurs dont les rapports sont régis par le droit privé et dont le traitement est financé par deux crédits-cadres; ces collaborateurs sont au nombre de 70 à la centrale et de 75 environ dans les bureaux de coordination. Des crédits de projet permettent en outre de payer 69 experts. La Délégation des finances a critiqué le mode de financement des postes au moyen de crédits-cadres, en raison de son manque de transparence et d'efficacité; de plus, la spécification n'est pas suffisante. Ainsi, dans le crédit-cadre, les frais qui sont consentis pour plus de 200 emplois ne sont pas mis en évidence.

Par sa réorganisation, le DFAE sépare clairement le secteur politique du secteur administratif et logistique. Le premier de ces secteurs est dirigé par le secrétaire d'Etat, le second par le secrétaire-général. La réforme du secrétariat général vise des objectifs logistiques et doit améliorer la rentabilité et l'efficacité par une gestion et une administration plus rationnelle, la neutralité des coûts ayant en l'occurrence une importance particulière. De la sorte, le secrétariat général obtient une organisation plus stricte, mais doit néanmoins remplir certaines fonctions générales au sein du département. Un secrétaire général adjoint s'occupera spécialement des questions financières et budgétaires.

La section s'est renseignée sur le redimensionnement du réseau des représentations. L'objectif est de pouvoir exécuter des tâches de plus en plus complexes en politique étrangère, sans augmentation du personnel et sans moyens financiers supplémentaires. Des transferts, la fermeture de certaines représentations et le projet-pilote concernant l'Allemagne où les services consulaires et administratifs seront regroupés dans un bureau central, permettront de libérer 36 postes, dont 23 à la centrale. On ne sait cependant pas encore combien d'emplois seront nécessaires en raison de la création de nouvelles représentations.

La Délégation des finances a critiqué la coopération insuffisante avec l'Office des constructions fédérales (OCF). Etant un usager, le département doit traiter avec le Centre de coordination des constructions civiles. La mise en adjudication se fait par l'OCF, qui donne les mandats de sa propre autorité. Cet office ne dispose cependant pas d'un personnel suffisant pour gérer les projets de construction à l'étranger. Afin de simplifier le déroulement des travaux, les compétences en matière financière devront être déléguées aux représentations à l'étranger. D'autres propositions portant sur des améliorations, des modifications de l'ordre des compétences et des directives internes devront encore faire l'objet de discussions. La Délégation des finances insiste pour que l'on cherche sans tarder

des solutions satisfaisantes, pour que les moyens disponibles soient utilisés plus judicieusement et pour que l'on renonce à un luxe inutile.

La Délégation des finances a constaté un sérieux retard dans les domaines de l'informatique et de la communication, étant donné que les représentations à l'étranger sont reliées à la centrale par un système de transmission des informations désuet. La Délégation des finances a requis un rapport complémentaire concernant les perspectives en ce domaine (avec des renseignements sur les questions de sécurité, les exigences technologiques et les aspects financiers des problèmes qui se posent). Par son projet EDACOM, qui vise à créer un système de télécommunication incluant toutes nos représentations en un seul réseau, le DFAE établit un ordre des priorités pour le développement et l'extension de l'informatique et des communications à l'étranger. Le projet devra être mis en chantier dans deux ans environ. Des investissements de plus de 11 millions de francs et des frais annuels d'entretien de près de 6 millions de francs sont prévus. Selon le DFAE, les économies seront de l'ordre de 4,3 millions de francs par an. L'amélioration de la communication sur le plan international causera en tout cas des dépenses supplémentaires. Compte tenu de l'importance de l'affaire, la Délégation des finances exige d'être informée périodiquement sur sa réalisation.

En rapport avec des manifestations et des projets allant à la charge de rubriques du DFAE telles que «mandats de recherche et de développement» ou «actions pour le maintien de la paix», la Délégation des finances constate souvent des frais extraordinaires; ceux-ci sont cependant en général causés par les autres départements ou organisations qui participent à ces travaux. La Délégation des finances considère que le DFAE doit assumer une responsabilité plus grande dans l'orientation des crédits et exercer une surveillance plus stricte, et qu'il doit s'opposer aux activités dépassant les budgets (les dépenses des députés doivent aller à la charge des crédits des services du Parlement). La Délégation des finances exige que les entorses à cette règle lui soient communiquées.

422 Inspectorat des finances de la DDC*

L'Inspectorat des finances de la Direction du développement et de la coopération (DDC) est un service particulier d'inspection préalable au sens de l'article 11 de la loi sur le Contrôle fédéral des finances. Il a le mandat de procéder dans tout le domaine soumis à l'examen, au contrôle concomitant du service financier, à des expertises sur les aides financières, les indemnisations et les prestations de la DDC, ainsi qu'à l'examen du déroulement des travaux, des systèmes de comptabilité et des systèmes de contrôle interne. L'Inspectorat des finances procède aussi à des inspections à l'étranger. La direction peut en outre lui donner des mandats spéciaux touchant notamment les comptes, le controlling, l'organisation et le contrôle interne. Après entente avec le Contrôle fédéral des finances (CDF), l'Inspectorat établit un programme annuel de révision. Il rédige un bref rapport sur chaque révision à laquelle il procède et l'envoie au CDF. En outre, il rend annuellement compte de ses activités à cet office.

L'Inspectorat n'a pas été en mesure d'atteindre les objectifs qui lui avaient été fixés pour 1993 en raison d'une profonde restructuration sur le plan du personnel.

En dépit des assurances données, le CDF a dû constater que les objectifs fixés pour 1994 n'avaient pas été atteints non plus (rapport annuel 1994/95, ch. 424). La Délégation des finances, qui se fondait sur le cas d'un expert envoyé dans un pays d'Afrique où il n'avait pas dûment assumé ses tâches de contrôle, dut une nouvelle fois souligner combien il est important que l'inspectorat des finances fonctionne convenablement. Le controlling au sein de l'administration devrait permettre de découvrir rapidement les malversations et d'exiger des comptes des responsables. La Délégation des finances espère que les changements survenus dans l'inspectorat sur le plan personnel permettront d'améliorer la qualité de son travail. Elle constate d'ailleurs avec satisfaction que des inspections ont de nouveau eu lieu à l'étranger en 1995.

423 Projets concernant l'Europe centrale et orientale*

La Délégation des finances s'occupe depuis longtemps déjà de projets concernant l'Europe centrale et orientale, en vue d'y favoriser les transformations en cours. L'engagement ciblé et efficace de moyens alloués par la Confédération par le crédit-cadre destiné à l'aide à cette partie de l'Europe (rapport annuel 1993/94, ch. 423) et une inspection au Bureau pour la coopération avec l'Europe de l'Est, BCE (rapport annuel 1994/95, ch. 421) ont déjà retenu l'attention de la Délégation des finances les deux années précédentes. Depuis, la Délégation des finances veille tout particulièrement à la rentabilité et à l'efficacité des projets concernant des crédits à l'Europe orientale. L'examen de certains projets n'est pas encore terminé.

Cours pratiques et théoriques de perfectionnement professionnel à l'intention de jeunes Tchèques et Slovaques

D'avril 1991 à septembre 1995, l'Union des arts et métiers de la ville de Zurich, en collaboration avec les associations tchèques et slovaques correspondantes, a formé des jeunes au cours de stages de 4 à 18 mois en Suisse. La DDC a financé les frais de placement et la formation de ces jeunes. Le CDF a constaté que le nombre de jeunes ayant pu faire un stage en Suisse a été inférieur aux prévisions, sans permettre d'économies substantielles. Lorsque le projet a été achevé, les frais se montaient à 5500 francs par personne, ce qui, d'après le CDF, est dû principalement à l'insuffisance du contrôle exercé. Les frais ont été d'environ 1,1 million de francs pour toute la durée du projet, c'est-à-dire de 1991 à 1994.

Projets de développement agricole à Smoljan et Lovec (Bulgarie)

Les projets de développement agricole exécutés en Bulgarie servent à encourager la transformation des produits de la terre et leur écoulement sur le marché local par l'initiative privée. Il s'agit à cet effet d'envoyer de Suisse des pièces usagées ou neuves pouvant servir dans des moulins, des fromageries, des ateliers de machines agricoles et de fournir simultanément l'enseignement et l'assistance technique nécessaires. Il s'est avéré, à la suite d'une enquête menée sur place par le CDF, que les crédits seront remboursés par une fondation. Ce procédé est critiquable, car des fondations mal structurées enflent les frais administratifs. Enfin, pour certains projets, le rapport coût-bénéfice n'est pas satisfaisant, en raison d'un

engagement excessif d'experts. L'institution suisse qui avait pris en charge l'exécution des projets, n'avait manifestement pas l'expérience suffisante dans tous les domaines, de sorte que le BCE a dû demander la collaboration d'autres experts.

Centre de perfectionnement de Lucerne (Weiterbildungszentrale Luzern)

Le Centre de perfectionnement de Lucerne (Weiterbildungszentrale Luzern) octroie depuis 1990 une formation pédagogique et didactique à des enseignants hongrois d'école secondaire pour l'enseignement de l'allemand à des étrangers. Le BCE a décidé en 1992 d'étoffer le projet en chargeant ces enseignants de partager leurs connaissances avec leurs collègues. Jusqu'à présent, près de 350 personnes ont été formées à l'enseignement de l'allemand et 40 à celui du français, alors que 35 ont suivi des cours intensifs complémentaires. Etant donné que le projet n'a pas pu être mené à bien comme prévu à la fin de 1994, il a été nécessaire d'ajouter une phase finale spéciale qui durera jusqu'en automne 1996. A la fin de l'année 1995, 3,840 millions avaient été dépensés sur les 4,25 millions qu'on avait prévu d'allouer à ce titre. La Délégation des finances se demande si le BCE a vraiment servi la Hongrie par cet engagement.

Collegium Budapest

Le BCE a payé au «Collegium Budapest» 1 380 000 francs jusqu'à la fin de 1995 pour son aménagement et sa gestion; cette institution est soutenue également par d'autres Etats européens, par des laender allemands et par des fondations privées. On a pris l'engagement de verser encore 400 000 francs supplémentaires en 1996. Le «Collegium Budapest» a pour objectif de resserrer les relations culturelles et scientifiques entre les pays européens et à améliorer l'infrastructure scientifique en Europe centrale, afin de lutter contre l'exode des cerveaux de ces pays. Le gouvernement hongrois sera en mesure, comme prévu, de prendre les affaires en mains à partir de 1997. La Délégation des finances se demande si cet engagement de la Confédération constitue une mesure efficace d'aide à l'Europe orientale, étant donné qu'il ne sera guère possible de la sorte de stopper l'émigration des scientifiques. Tout au contraire, on soutient aussi des professeurs de pays occidentaux qui font des recherches de plusieurs mois à Budapest.

Industrie hongroise de la chaussure

L'Office fédéral des affaires économiques extérieures voudrait contribuer à la modernisation de l'industrie hongroise de la chaussure; il est prévu d'engager environ 1,4 million de francs au titre de l'assistance et de la formation. La forte concurrence des pays d'Extrême-Orient qui écoulent des chaussures à bas prix sur le marché hongrois et l'effondrement des exportations vers la Russie ont provoqué la fermeture de nombreuses entreprises en dépit de l'assistance soutenue qui leur a été accordée; d'autres entreprises se sont associées avec dans des partenaires étrangers, leurs moyens financiers étant insuffisants pour leur permettre de continuer à travailler de façon indépendante.

43 Département fédéral de l'intérieur (DFI)**431 Inspection auprès de l'Office fédéral de l'assurance militaire (OFAM)**

L'Office fédéral de l'assurance militaire (OFAM), qui a été inspecté par la section 2 de la Délégation des finances, est régi par la loi du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire et par l'ordonnance y relative (RS 833.1/11). Il assure les personnes en service militaire ou civil et s'inscrit à ce titre dans le contexte global des assurances sociales suisses (AVS, AI, assurance-maladie, etc.), en octroyant des prestations de même nature que celles-là à ses assurés.

La structure de l'OFAM se compose de la direction et de ses services, à Berne, ainsi que de trois divisions d'assurance-maladie à Genève, Berne et Saint-Gall. A cela s'ajoute une section stationnée à Bellinzone. Enfin, la clinique militaire de Novaggio dépend également de l'OFAM. Quant aux effectifs, ils atteignent 171 postes, à l'exclusion de la clinique, qui compte 63 unités. A titre comparatif, il convient de relever qu'en 1970, l'OFAM comportait 191 collaborateurs. Leur nombre a donc diminué et il est prévu de poursuivre le «dégraissage».

En 1994, l'OFAM (sans la clinique de Novaggio) a dépensé 262 millions de francs, soit 14 millions de moins que budgétisé et 5 pour cent de moins que l'année précédente. Les dépenses administratives représentent 7 pour cent de l'ensemble. Les comptes de 1995 se soldent par 256 millions de francs de dépenses, celles-ci sont de 23 millions inférieures au budget et représentent une diminution de 2,3 pour cent par rapport à l'année précédente.

Sur le plan de l'organisation, l'OFAM s'est doté de lignes directrices ainsi que d'un règlement de gestion. A la suite d'une expertise rendue en janvier 1995, le controlling a été introduit dans l'office. Il couvre pour l'instant l'activité administrative. Dès le début de 1996, il s'étendra aux ressources et aux finances. Les postes affectés à cette nouvelle tâche sont dégagés par des transferts internes. L'organe de révision interne exerce ses tâches d'une façon décentralisée, il procède à des contrôles de régularité et de légalité. Enfin, de nombreuses organisations de projet ont été mises en place, en vue d'améliorer la rentabilité de l'office.

La Délégation des finances a constaté que les efforts de rationalisation menés par l'OFAM avaient conduit à une réduction des coûts tant de l'administration que des prestations d'assurance. Elle a toutefois invité l'office à s'assurer que toutes les possibilités d'action récursoire étaient bien utilisées.

Quant à l'avenir, la Délégation des finances considère que des raisons économiques postulent le maintien du statut actuel de l'OFAM. En effet, une privatisation pourrait, dans le meilleur des cas, être neutre sur le plan des coûts, encore que les frais administratifs des assurances privées soient beaucoup plus élevés que ceux de l'OFAM. Pour des raisons analogues mais également par des motifs de procédure, de responsabilité et de type d'assurance, la fusion de l'OFAM avec la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents ne doit pas entrer en ligne de compte. Tout au plus, pourrait-il être opportun d'analyser l'éventualité d'une coordination des deux institutions en matière d'investigation des cas d'assurance.

Enfin, l'intégration et partant la subordination de l'OFAM à l'Office fédéral des assurances sociales ne semble pas réalisable, en raison des différences de structure des deux institutions, mais également du fait que l'OFAM, en tant qu'unité administrative de moyenne grandeur, conserve une plus grande efficacité dans sa forme actuelle.

432 Campagne d'information sur le thème «Agir vite pour ne plus subir»

La Délégation des finances s'est renseignée auprès du CDF sur la campagne orchestrée par l'Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage (OFEPF), sous le slogan «Agir vite pour ne plus subir» (en allemand. «Mund auf statt Augen zu»).

Elle a appris que cette campagne visait à informer le public suisse, en particulier les jeunes de 15 à 25 ans, sur les questions de notre environnement global et qu'elle s'inscrivait dans la suite de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992.

Pour financer cette campagne, l'OFEPF a prévu, sous l'article budgétaire 310.3600.501 «Commissions et organisations internationales» des crédits d'un million de francs pour 1993 et de 1,65 million pour chacune des années 1994 à 1997. La Direction du développement et de la coopération (DDC) a également inscrit 400 000 francs sous la rubrique 202.3600.401 «Programmes en matière d'environnement» pour chacune des années 1994 et 1995.

L'OFEPF a réalisé cette campagne à l'aide d'affiches publicitaires, d'annonces dans les journaux, de séries télévisées, de publications etc. Il a également recruté un groupe de douze musiciens malgaches qui sont venus en Suisse en mai et juin 1995, tout d'abord pour présenter leur pays dans des classes d'école, puis pour donner des concerts en association avec deux groupes suisses de musique moderne, cela afin de mettre en évidence la diversité culturelle des peuples. La même opération a été réalisée en automne, à Madagascar, avec l'un des groupes suisses de rock, dont les frais de voyage de 60 000 francs ont été pris en charge vraisemblablement par la Fondation «Pro Helvetia».

La Délégation des finances considère que l'OFEPF a interprété d'une manière trop extensive le principe de la spécialité inscrit à l'article 3 de la loi du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (RS 611.0). On ne voit pas comment, en effet, les manifestations précitées peuvent entrer dans un poste budgétaire intitulé «Commissions et organisations internationales», quand bien même l'exposé des motifs du budget mentionne la campagne d'information entreprise. Il aurait été indiqué en l'occurrence d'ouvrir un article budgétaire clairement destiné à cette campagne. La Délégation des finances a fait part de son point de vue à la cheffe du DFI, mais celle-ci lui a répondu qu'elle ne partageait pas cette opinion.

D'une manière plus générale, la Délégation des finances estime que la situation financière de la Confédération exige un emploi plus parcimonieux des deniers publics. Elle a donc invité les commissions des finances à analyser le crédit de

l'OFEFP dans le cadre du budget 1996. Celles-ci ont proposé avec succès au Parlement de le réduire partiellement, dans le cadre de l'exercice de compression des dépenses budgétaires.

433 Situation financière de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA)

Le 19 juin 1995, le Conseil fédéral a décidé d'approuver, avec des réserves, les comptes de la CNA pour 1992 et 1993. Prenant à son tour connaissance de ces comptes, la Délégation des finances a constaté qu'à fin 1993, la CNA aurait eu besoin, pour la couverture complète des rentes non encore attribuées consécutives à des accidents ayant déjà eu lieu, de réserves dépassant d'environ 1,6 milliard de francs la somme à disposition selon le bilan. Le degré de couverture est tombé à près de 50 pour cent; il ne répond plus aux exigences fixées par la loi sur l'assurance-accidents (RS 832.20). A cela s'ajoute que les réserves pour les prestations d'assurances de courte durée non encore allouées se situaient à 2,2 milliards de francs en dessous de la somme nécessaire aux paiements.

Avec le Conseil fédéral, la Délégation des finances considère que la situation de la CNA est gravement préoccupante et que des mesures strictes doivent être prises pour en rétablir l'équilibre. Il est vrai que la CNA n'est pas soumise à la haute surveillance de la Délégation des finances. Mais il n'est pas moins vrai que sa situation pourrait un jour ou l'autre exiger un assainissement auquel la Confédération se verrait astreinte à contribuer. Voilà pourquoi la Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à l'informer sur les mesures qui seront prises, en 1996, en vue de l'assainissement de cet établissement de droit public.

434 Octrois de garantie et décomptes des subventions en faveur des constructions des universités et des écoles professionnelles*

Dans son rapport d'activité ci-annexé (ch. 5), le CDF présente les résultats de ses contrôles relatifs aux octrois de garantie et aux décomptes des subventions en faveur des constructions des universités et des écoles de formation professionnelle. Ces subventions sont allouées en vertu d'une part, de la loi fédérale du 22 mars 1991 sur l'aide aux universités (RS 414.20) et d'autre part, de la loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle (RS 412.10). Elles font l'objet par la section «Expertises» de l'Office des constructions fédérales (OCF), d'expertises préalables, sur lesquelles se fondent les offices intéressés pour leurs décisions d'octroi de subvention.

Avec le CDF, la Délégation des finances a dû constater des lenteurs exagérées dans la liquidation aussi bien des octrois que des décomptes de subvention. Par ailleurs le CDF a relevé que les expertises de l'OFC prenaient en compte des frais ne donnant droit, de par la loi, à aucune contribution. Les montants récupérés de la sorte par le CDF, dont les corrections ont été prises en compte par les offices, portent sur plusieurs dizaines de millions de francs.

On peut certes comprendre que les bénéficiaires des subventions s'efforcent d'obtenir le plus de fonds possibles de la Confédération. Mais cela ne justifie pas l'attitude laxiste des organes appelés à traiter de ces dossiers. La Délégation des finances considère que les différences entre les montants proposés en fait et dus en droit sont importantes et que cette situation trop longtemps négligée doit changer. C'est pourquoi elle a invité le Conseil fédéral à prendre les mesures qui s'imposaient. Dans sa réponse, celui-ci lui a proposé de faire examiner à fond les problèmes en question par les offices et services intéressés, sous la conduite de l'Administration fédérale des finances, laquelle assure également la présidence de la Conférence sur les subventions aux constructions.

La Délégation des finances a accueilli avec satisfaction cette proposition et demandé qu'on lui fasse rapport sur les résultats de ces travaux jusqu'à fin juillet 1996.

44 Département fédéral de justice et police (DFJP)

441 Inspection auprès de l'Office fédéral des assurances privées

La section 2 de la Délégation des finances a procédé à l'Office fédéral des assurances privées à une séance d'inspection au cours de laquelle l'organisation, les conséquences de la libéralisation du secteur des assurances sur le plan du personnel et sur le plan financier et la Délégation des finances à des tiers des tâches de contrôle ont été étudiées de façon approfondie. L'office, qui fait état de dépenses de 4 885 400 francs et de recettes de 11 137 100 francs (budget de 1996), est chargé d'exercer la surveillance sur les assurances. L'examen des sociétés d'assurance du point de vue technique et financier se fonde sur les rapports annuels de ces sociétés. A cet effet, l'office les inspecte régulièrement. Enfin, l'office est chargé d'agréer les produits et le matériel à titre préventif. D'autre part, pour ce qui est des assurances complémentaires, les caisses-maladie – il y en a environ 160 – seront désormais soumises à la surveillance de l'office, ce qui représente une tâche supplémentaire non négligeable.

Les frais de la surveillance à exercer sur les assurances (coûts effectifs dûment justifiés auxquels s'ajoutent des frais équivalant à 50 pour cent de ces coûts pour des prestations et des dépenses non prouvées) sont intégralement mis à la charge des sociétés grâce aux taxes perçues proportionnellement à l'importance des primes.

La libéralisation de la surveillance exercée sur les assurances – amorcée par l'accord passé par la Suisse en 1993 avec la Communauté économique européenne – implique une charge supplémentaire considérable pour l'office. L'importance de l'office sur le plan politique s'accroît en raison de la modification du mode de surveillance qu'il exerce et de la suppression des cartels, ainsi qu'en raison de la concurrence qui se renforcera ces prochaines années. Divers groupes de travail comprenant des représentants de l'office, des assurances et d'autres associations économiques concernées élaborent les lois et les ordonnances nécessaires à l'application des prochaines directives de l'Union européenne, qui libéraliseront entièrement les tarifs dans tous les secteurs relevant des assurances.

La suppression du contrôle des tarifs dans certains domaines requiert de nouveaux mécanismes de contrôle. L'accroissement des risques pour les capitaux ne peut être géré que par l'extension de l'obligation imposée aux sociétés de faire rapport, c'est-à-dire par une surveillance régie par les principes de la gestion des entreprises. La nouvelle conception de la surveillance informatisée vise à obtenir des renseignements supplémentaires sur la gestion financière d'une société, sinon pour empêcher, du moins pour constater suffisamment tôt son insolvabilité et disposer ainsi du temps nécessaire pour procéder à un assainissement du portefeuille. Avec le nouveau système de surveillance, il convient aussi de traiter de manière plus ciblée la question des réserves. L'institution d'un reporting s'étendant à un groupement de sociétés tout entier se heurte cependant à la résistance déterminée des sociétés ayant des ramifications à l'étranger. Or un reporting de groupements de sociétés étrangères est exclu et n'est pas compatible avec la conception de la surveillance exercée par l'Etat de domicile, qui est celle de l'Union européenne. L'attribution de tâches de surveillance supplémentaires à des offices fiduciaires est envisagée. Afin de garantir que des règles strictes soient appliquées lors du choix de fiduciaires, il paraît judicieux de mettre en chantier les modifications de lois concernant l'application obligatoire de l'article 727b du code des obligations à toutes les institutions d'assurance. La Délégation des finances soutient les efforts qui visent à ne plus tenir compte que des sociétés particulièrement qualifiées pour la révision.

L'office n'a pas le personnel nécessaire pour assumer les nouvelles tâches qui lui incombent. Les emplois requis à cet effet n'ont été accordés que partiellement. Afin de satisfaire les exigences nouvelles, l'office veille à engager des collaborateurs formés à la gestion financière des entreprises. Le problème que pose le personnel est aggravé par la mise à la retraite anticipée de deux secrétaires, due à l'introduction de la bureautique. A cet égard, la Délégation des finances se demande si ce problème ne doit pas être résolu, d'une façon générale, par l'Office fédéral du personnel, qui devrait élaborer des directives sur la mise à la retraite anticipée.

L'organisation actuelle de l'office (qui comprend deux divisions techniques, une section juridique, des services administratifs, un service d'informatique et la direction) n'est pas adaptée aux exigences nouvelles. Selon un projet d'organisation, une unité centralisée (groupe de travail semi-autonome) devrait se charger de l'examen complet d'une société d'assurance. En prévision du financement des émoluments et des tâches que l'office devra assumer nouvellement, ainsi que des risques économiques qu'il devra affronter, il y a lieu de se demander s'il ne faut pas lui accorder une plus grande indépendance tant sur le plan administratif que sur le plan financier, comme l'exige la nouvelle gestion publique.

442 Inspection auprès de l'Office fédéral de la propriété intellectuelle (OFPI)

La section 2 a également procédé à une inspection de l'Office fédéral de la propriété intellectuelle (OFPI).

Des questions de personnel et d'organisation, les conséquences financières du nouveau statut et la coopération internationale ont été soumis à un examen

approfondi. L'OFPI et ses quelque 160 postes traitent des brevets d'invention, des dessins et modèles industriels, de l'enregistrement des marques et des appellations d'origine. Les tâches de l'OFPI se sont profondément modifiées au cours des dix dernières années. Ainsi, l'inclusion de la propriété intellectuelle implique l'extension des tâches au génie génétique et l'obligation de traiter la question de la brevetabilité d'inventions dans ce domaine.

L'une des particularités de l'OFPI est que 90 pour cent de ses travaux sont axés sur la demande et qu'il a de tout temps travaillé pour l'essentiel contre paiement. Dans le cadre de la réorganisation de l'administration, le Conseil fédéral a proposé de transformer l'OFPI en un institut fédéral de droit public ayant la personnalité juridique et disposant d'une plus large autonomie. Les Chambres fédérales ont approuvé la loi fédérale sur le statut et les tâches de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (LIPI). Ainsi, en devenant l'IPI au 1^{er} janvier 1996, l'OFPI a fait œuvre de pionnier dans l'administration fédérale en matière de nouvelle gestion publique. La section de la Délégation des finances chargée de l'inspection reconnaît à cet égard les prestations impressionnantes de l'OFPI. Cet office possède des cadres motivés; les échelons hiérarchiques ont été ramenés de cinq à trois. La gestion d'un tel institut ayant une personnalité juridique impose un travail considérable à sa direction. Il faudra par exemple aménager le secteur des comptes de façon à ce qu'il puisse servir une entreprise de prestation de services ayant un roulement d'affaires de 50 millions de francs. Etant donné que la comptabilité des salaires, le compte de résultats et un bilan indépendant constituent des nouveautés pour un office fédéral, la Délégation des finances estime qu'il est essentiel que le CDF assiste l'institut pour l'organisation du secteur des finances et des comptes. En l'occurrence, il devrait faire usage des attributions que la loi lui confère désormais en matière de vérification de la rentabilité.

Pour ce qui est du personnel, de la souplesse est désormais requise. A présent, le personnel est engagé sur la base de contrats de droit public calqués dans la mesure du possible sur le code des obligations. La résiliation des rapports de service est possible à tout moment avec un préavis de trois mois au maximum, mais la protection contre les licenciements existe en fait dans une large mesure, étant donné que l'on a défini les cas de licenciement abusif. Les appointements comportent, outre le traitement de base, des éléments déterminant la rémunération selon les qualifications et les prestations. Le personnel reçoit initialement une garantie des droits acquis, mais sans augmentation automatique du traitement dans le cadre d'une fonction. La spécialisation du personnel doit faire place à une souplesse accrue, de sorte que les employés de l'IPI pourront le cas échéant se voir confier des tâches différentes que celles prévues initialement. Il est logique dans ces conditions que l'IPI ne soit plus subordonné à la gestion fédérale des emplois.

La conséquence financière du nouveau statut est que les émoluments perçus pour les prestations régies par le droit administratif, qui constituaient jusqu'à présent 80 pour cent des recettes, se fonderont sur le calcul du prix de revient global. Selon le principe de la transparence des coûts, toutes les subventions croisées doivent être supprimées. Les prestations de service de l'IPI sont assimilables à des produits répondant aux conditions du marché et doivent donc être offertes à leur valeur marchande. Elles devraient constituer 15 pour cent des recettes. Le secrétariat général du Département fédéral de justice et police a inscrit 3 millions

de francs dans son budget pour les prestations faites au profit de la Confédération, donc dans l'intérêt général. Afin de se conformer au plan financier, il a fallu majorer les taxes au 1^{er} janvier 1996 (majoration du simple au double dans le secteur des marques, légères adaptations dans celui des brevets). En raison de cette majoration et lors du calcul des prestations d'intérêt général, il faudra préciser de nombreux détails, par exemple distinguer entre les fonctions exercées au titre du droit public d'une part et les prestations relevant de l'information d'autre part. Etant donné que l'IPI doit être dirigé selon les principes d'une saine gestion d'entreprise, les coûts devront être calculés avec précision. Par conséquent, même pour les prestations d'intérêt général, on ne peut se contenter de coûts marginaux. En outre, les amortissements incorporables dans le budget des coûts doivent être aussi établis pour les valeurs en capital déjà amorties. L'IPI n'a pas pour objectif d'obtenir un gain aussi élevé que possible; il vise à fournir des prestations utiles à l'économie. Son autonomie financière devrait cependant lui permettre de constituer des réserves suffisantes.

On accorde une grande importance à la coopération internationale entre l'OFPI et l'Office européen des brevets de Munich. Les banques centrales de données à Munich peuvent être consultées. Sur le plan opérationnel, la connexion au réseau européen a une importance plus grande que la connexion à l'administration fédérale. L'OFPI verse la moitié des recettes provenant des taxes perçues annuellement sur les brevets (9 millions de francs environ) à l'office européen. La Suisse verse 850 000 francs de cotisation à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) dont le siège est à Genève.

Les remboursements opérés dans le domaine des marques sur le plan international sont de l'ordre de 1,2 million de francs.

45 Département militaire fédéral (DMF)

451 Inspection auprès de l'Office central de la défense (OCD)

L'inspection menée le 4 mai 1995 par sa section 2 a permis à la Délégation des finances de se familiariser avec l'organisation et les tâches de l'Office central de la défense (OCD), qui est fondé sur la loi fédérale du 27 juin 1969 sur les organes directeurs et le Conseil de la défense (RS 501). L'OCD est un instrument de coordination supradépartemental à disposition du Conseil fédéral. Administrativement, il est rattaché au Département militaire fédéral (DMF). Il convient de relever que la réorganisation profonde du DMF entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996 n'a pas modifié le statut de l'OCD.

L'OCD est un organe d'état-major appelé à coordonner les activités visant à la sécurité et à la prévention de toutes les formes de catastrophes pouvant survenir en Suisse. La Délégation des finances a pu se rendre compte que l'on assimile à tort cet office à un organe traitant exclusivement de la défense militaire globale. Sa mission consiste pourtant à faire fonctionner la collaboration entre les départements fédéraux, les cantons et les communes ainsi qu'à préparer les états-majors de crise à leurs tâches.

L'OCD procède à des études fondamentales, qu'il appartient ensuite aux services des administrations d'utiliser pour la prévention des différentes sortes de cata-

strophes. De fait, il constate les risques potentiels, il étudie les moyens de les prévenir, mais il doit laisser aux offices fédéraux, cantonaux et communaux le soin d'agir. Les dépenses de l'ODC s'élèvent à près de 4 millions de francs par an (compte 1995), dont plus de 80 pour cent, représentent les traitements de 24 collaborateurs. Les effectifs du personnel restent les mêmes depuis 20 ans.

La Délégation des finances s'est avant tout préoccupée de l'avenir de cet office, avenir qu'il faut percevoir bien davantage dans l'adaptation de son statut et de ses tâches aux exigences actuelles que dans sa suppression. Elle a invité le Conseil fédéral à redéfinir l'organisation, la mission et les dimensions de l'ODC, tout en insistant sur son intégration tant administrative que fonctionnelle aussi rapide que possible à un département ou à la Chancellerie fédérale. Le Conseil fédéral lui a répondu que ces questions seraient examinées dans le cadre des travaux relatifs à la réforme du Gouvernement et de l'administration.

452 Honoraires payés aux experts consultés pour la réorganisation du DMF et de l'Office fédéral de la production d'armement (OFPA)*

Au cours de l'année sous revue, des critiques parfois sévères ont été formulées par la presse au sujet des honoraires payés aux experts consultés pour la réorganisation du DMF et de l'Office fédéral de la production d'armement. Un groupe d'experts indépendants s'est chargé des travaux de restructuration, en collaboration avec les unités concernées de l'administration. Le département a fait valoir que les honoraires payés, d'un montant de 40 millions de francs environ avaient été répartis sur les quatre années 1993 à 1996 et se justifiaient compte tenu du bon rapport coût-bénéfice. Le recours aux experts indépendants a accéléré la prise de décision concernant le regroupement de certains services et la réduction des effectifs du personnel. On espère pouvoir économiser environ 300 millions de francs sur le plan du personnel et environ 30 millions sur les charges pour la gestion du matériel. A cela s'ajoutent des économies uniques de 400 millions de francs en chiffres ronds pour la gestion du matériel.

La Délégation des finances a demandé comment des frais d'expertise relativement élevés ont pu être financés sans l'autorisation expresse du Parlement. Un examen plus détaillé a permis d'établir que 75 pour cent des honoraires avaient été financés de façon centralisée par des dépenses extraordinaires de l'Office fédéral de la production d'armement; à cet effet, dans les années 1992 à 1994, des réserves extraordinaires équivalant aux coûts prévisibles avaient été constituées lors de la clôture des comptes pour financer l'assainissement futur. Les paiements faits aux experts ont été mis à la charge du compte des réserves. En outre, une petite partie de ces frais est allée au compte des commissions et des honoraires de l'OFPA. Il s'est avéré problématique à cet égard que lors de l'approbation des comptes de l'office, les dépenses aient été spécifiées plus sommairement que dans le compte d'Etat. L'éparpillement des indications sur les sources de financement a aussi nui à la transparence.

La Délégation des finances a constaté que les paiements faits dans le cadre des mandats n'ont pas été précédés d'une vérification des comptes et qu'on s'est

4
contenté de se fonder sur la confiance mutuelle. La Délégation des finances estime qu'un contrôle plus serré des dépenses aurait permis de faire des économies. Elle considère aussi que les frais consentis pour des manifestations avec des représentants de l'administration étaient discutables, car ils ont été supérieurs aux rétributions usuelles dans l'administration fédérale.

46 Département fédéral des finances (DFF)

461 Inspection de la Monnaie fédérale (MF)

La section 3 de la Délégation des finances des finances a procédé à l'inspection de la Monnaie fédérale (MF). La réorganisation de ce service étant achevée pour l'essentiel, conformément à un arrêté du Conseil fédéral de 1986, l'objectif fixé était de réduire la capacité de frapper monnaie de 250 millions de pièces à environ 100 millions de pièces et de ramener en conséquence l'effectif du personnel de 25 collaborateurs à 16 ou 17. Cet objectif a pu être atteint entre-temps. Il n'est pas possible de supprimer davantage d'emplois, le maintien de cette entreprise ultramoderne ne le permettant pas; en revanche, des réserves existent dans le parc des machines.

Les modèles pris en considération pour la privatisation ou l'extension des possibilités d'action de la MF sont la transformation de celle-ci en une société anonyme de droit privé ou public, ainsi que la transformation en un institut autonome de droit public pourvu ou non de la personnalité juridique. A la suite d'un premier examen, il semble être préférable, du point de vue de l'administration, de créer un institut autonome de droit public. La Délégation des finances considère que l'aménagement futur de la MF sur le plan économique et la révision des conditions-cadres financières sont essentiels. Il n'est pas absolument nécessaire de renoncer à un atelier de frappe, qui rehausse toujours le prestige de l'Etat. Il n'est actuellement pas possible de prendre une décision sur la suite à donner aux travaux.

La vente d'une pièce de monnaie spéciale en 1991 s'est soldée par un bénéfice de 25 millions de francs environ; les intérêts perçus par la Confédération ne sont pas inclus dans cette somme. Diverses circonstances ont nui à la popularité de ces pièces. Aussi fallait-il s'attendre à ce que les pièces restantes ne puissent être vendues; c'est pourquoi, elles ont été fondues à l'exception d'une petite réserve. Les prochaines pièces spéciales devront avoir des motifs plus traditionnels. Il faudra attendre l'adaptation de la loi sur la monnaie avant de frapper de nouvelles pièces d'or. On prévoit aussi de donner à la MF la possibilité, par cette révision, d'émettre des monnaies supérieures à la valeur nominale.

En 1995 et 1996, les flans seront livrés dans une proportion couvrant 80 à 90 pour cent des besoins annuels par les fabriques de munition conformément à une autorisation spéciale du chef du Département des finances. Cela doit notamment permettre de maintenir une production en Suisse, car celle-ci devrait être immédiatement arrêtée si on ne donnait pas un mandat de cette importance. En raison des dispositions du GATT, des difficultés pourraient donc surgir lors de l'acquisition des flans. Sous ce rapport, la Délégation des finances constate que la

MF devrait de nouveau avoir la possibilité d'adjuger des mandats à l'extérieur, afin d'utiliser de façon optimale les capacités existantes. Le parc des machines ne doit cependant pas être agrandi à cet effet.

462 Inspection auprès de la Régie fédérale des alcools (RFA)

La section 3 de la Délégation des finances a examiné de façon approfondie, au cours d'une inspection de la Régie fédérale des alcools, des questions touchant l'organisation, la rationalisation de la mise en valeur des fruits et des pommes de terre, la planification financière et le développement des revenus. La RFA est une régie fédérale ayant sa propre comptabilité. Le revenu net pour l'exercice 1994/95 se monte à 171,1 millions de francs (-17,2 mio. par rapport à 1993/94). Les frais s'élèvent à 276,4 millions (+ 16,3 mio., surtout en raison des réserves constituées pour la première fois). Un revenu de 447,5 millions de francs a été obtenu (- 0,9 mio.).

La régie se trouve dans une phase de profonde restructuration et de réorganisation. Des révisions sont prévues tant sur le plan constitutionnel que législatif. La régie désire qu'une révision partielle de la loi sur l'alcool soit rapidement menée à bien, sans attendre la révision de la constitution. Elle s'efforce en outre de supprimer diverses subventions, afin de réduire les coûts. Le Centre suisse pour l'utilisation des fruits et des pommes de terre devra être fermé, étant donné que, selon la régie, il n'appartient plus à l'Etat, dans la nouvelle politique agricole, de financer ou de mener à bien lui-même des campagnes publicitaires ciblées au profit de certains produits. D'ailleurs, il n'est pas prouvé que les campagnes publicitaires influent sur l'écoulement des excédents. En outre, la régie s'efforce de trouver des solutions conformes aux règles du GATT lors de la mise en valeur des fruits, étant donné que l'on procède à des livraisons de concentrés de fruits à l'étranger à bas prix. Sur ce plan, on cherche à obtenir que les producteurs d'excédents participent davantage à la couverture des coûts. Il est prévu de supprimer les deux dépôts d'alcool de Daillens et de Romanshorn et de les vendre si possible à des particuliers. En raison des effets que la rationalisation aura dans tous les domaines, on peut se demander s'il ne convient pas de fermer la régie et de répartir ses tâches entre d'autres offices fédéraux.

Ces prochaines années, la situation financière sera déterminée notamment par les faits suivants:

Effets sur le compte annuel:

Suppression des taxes prélevées sur l'alcool utilisé en pharmacie et pour la cosmétique:	- 18 mio. de fr.
Transfert du Centre suisse pour l'utilisation des fruits et des pommes de terre à l'Office fédéral de l'agriculture:	+ 79 mio. de fr.
Réduction des taxes du monopole sur l'alcool de bouche:	- 50 mio. de fr.
Taxation des importations basée sur le volume (litres) au lieu du poids	- 12 mio. de fr.

De nombreux bâtiments, tels que des dépôts d'alcool et notamment des bureaux à Berne, seront libérés dans le cadre de la restructuration. La Délégation des finances s'attend à ce qu'une solution soit bientôt trouvée quant à l'usage futur de ces locaux. La Délégation des finances considère en outre que le fonds de prévoyance de la régie, qui est alimenté par le produit des amendes perçues et qui a environ un million de francs à disposition, doit être immédiatement liquidé, car il constitue une survivance de temps révolus.

Plusieurs emplois ont été déjà supprimés à la suite des mesures de rationalisation. Le transfert prévu du Centre suisse pour l'utilisation des fruits et des pommes de terre à l'Office fédéral de l'agriculture provoquera elle aussi une réduction des effectifs puisque les subventions qui avaient été financées jusqu'ici par les recettes tirées de l'imposition des alcools seront remplacées par des paiements directs. Après ce transfert, les subventions iront à la charge de la Confédération, alors que les grands bénéficiaires de la régie seront versés à l'AVS (90%) et aux cantons (10%). Toutefois, il faudra d'abord réviser la loi sur l'alcool, puisqu'il ne sera plus possible, dans l'Office fédéral de l'agriculture, de favoriser une mise en valeur des produits sans les distiller.

Dans son message du 22 novembre 1995 concernant une révision partielle de la loi fédérale sur l'alcool (FF 1996 I 341 ss), le Conseil fédéral propose certaines adaptations qui avaient également été discutées par la section de la Délégation des finances chargée de l'inspection. Le Conseil fédéral vise à instaurer un taux d'imposition unique pour les spiritueux produits dans le pays et ceux produits à l'étranger, la suppression de l'imposition de l'alcool utilisé en pharmacie et pour la cosmétique, la suppression de l'obligation de la prise en charge de l'eau-de-vie de fruits à pépins et d'achat des distilleries. Les dispositions législatives devront être adaptées de façon à réduire les coûts administratifs. Il est enfin prévu de transférer à l'Office fédéral de l'agriculture les tâches relevant du domaine agricole.

463 Caisse fédérale de pensions (CFP)*

Depuis 1989, la Délégation des finances suit le dossier de la Caisse fédérale de pensions (CFP, anciennement Caisse fédérale d'assurance: CFA). Dans son dernier rapport d'activité (rapport 1994/1995, ch. 462), elle a présenté les nombreux problèmes graves et jusqu'ici irrésolus dont souffre la CFP. Etant donné que le CDF n'avait pas pu réviser les comptes de 1994, la Délégation des finances avait proposé aux commissions des finances de n'accepter le compte d'Etat de la Confédération pour la même année qu'avec une réserve à ce sujet.

C'est ainsi qu'en juin 1995, sur proposition de sa commission des finances, le Conseil des Etats a décidé, à l'unanimité, d'exclure le compte spécial CFP de son approbation du compte d'Etat de la Confédération pour 1994. Il a été suivi par le Conseil national, qui s'est prononcé par 101 voix contre quatre et quatorze abstentions, également sur proposition de sa commission des finances.

La Délégation des finances a en outre pris connaissance des rapports d'expertise confiés à deux entreprises privées; l'une d'elle avait reçu son mandat du chef du Département des finances (DFF) et l'autre, qui devait exprimer une seconde

opinion, s'était vu confier sa mission à l'instigation de la Conférence de coordination des organes de la haute surveillance parlementaire, instituée par la Délégation des finances et composée de représentants des commissions des finances et des commissions de gestion. Après avoir procédé à une analyse de la situation, les deux groupes d'experts ont dressé le catalogue des problèmes à résoudre. Les premiers experts ont établi une planification allant au-delà de 1995, les seconds ont fait diverses recommandations sur les étapes à franchir et les mesures à prendre. Tous ont constaté que le programme informatique SUPIS comportait des lacunes et insuffisances auxquelles il fallait remédier en priorité. Cette phase d'analyse étant terminée, la Délégation des finances a transmis ces expertises à la Conférence de coordination, tout en invitant le chef du DFF à lui faire un nouveau rapport intermédiaire sur l'avancement des travaux d'assainissement de la CFP vers le milieu de l'année.

A fin août 1995, la Délégation des finances a donc pu examiner, en présence du chef du DFF et du rapporteur des commissions de gestion, le rapport de situation demandé. Elle a constaté diverses améliorations dans la tenue de la comptabilité. En revanche, l'informatique restait le problème critique de la caisse. L'entreprise chargée du travail n'était pas même en mesure d'indiquer un délai sérieux de mise en œuvre définitive du système, sur lequel repose l'assainissement de la CFP. On peut mentionner en outre que l'opération visant à vérifier et corriger les 120 000 dossiers d'assurés n'avait pas enregistré de progrès.

En outre, comme on devait s'y attendre, pour la septième année consécutive, le CDF n'a pas pu attester la régularité de la comptabilité de la CFP pour 1994. La Délégation des finances a fait part de ses constatations à la Conférence de coordination, qui s'est tenue le 3 octobre 1995.

Le lendemain, donnant suite à une décision prise par le Conseil national, le Conseil des Etats a approuvé l'institution de commissions d'enquête parlementaires (CEP) chargées d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la CFP. Le même jour, en application de l'article 65 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), la Délégation des finances a interrompu toutes ses activités de surveillance sur la CFP et, le 30 novembre 1995, elle a transmis l'ensemble de ses dossiers et de ses archives remontant jusqu'en 1974 aux commissions d'enquête parlementaires.

464 Valeur locative

Dans le courant de l'année, la Délégation des finances a étudié à plusieurs reprises la question de la valeur locative et s'est également entretenue à ce sujet avec le directeur de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Le fait que la valeur locative soit considérée comme un revenu imposable provient de la définition pragmatique du revenu qui est à la base de la législation fiscale fédérale. Le revenu comprend donc aussi des apports découlant de la fortune immobilière. Le bailleur touche un loyer ou un fermage en vertu de l'immeuble qu'il loue, et le propriétaire qui utilise lui-même sa maison ou son logement dispose d'une «valeur d'habitabilité» du fait qu'il se «loue» son logement à lui-même. L'imposition de la valeur locative se justifie par ailleurs au regard du

principe de l'égalité de tous les contribuables devant la loi, qui se fonde sur l'article 4 de la constitution fédérale.

Le montant de la valeur locative devrait correspondre, pour le propriétaire foncier qui habite sa propre maison ou son propre logement, au loyer sur le marché de l'immeuble qu'il utilise. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la valeur locative devrait correspondre au prix qu'aurait dû payer un tiers pour louer un objet dans les mêmes conditions (même situation, même âge, même nombre de pièces, même équipement et alentours correspondants). Toutes les dépenses directement liées à l'obtention du revenu découlant de la fortune immobilière peuvent être déduites du revenu brut de l'immeuble. Pour certaines déductions, les réglementations divergent d'un canton à l'autre. Afin de parer à des problèmes concrets, l'AFC a établi des directives permettant d'évaluer la valeur locative d'un immeuble utilisé par son propriétaire.

Il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui, l'application de la loi en matière d'imposition de la valeur locative diverge parfois encore considérablement d'un canton à l'autre. Ces divergences découlent du libellé de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11), dont l'article 21, 2^o alinéa, a la teneur suivante:

² La valeur locative est déterminée compte tenu des conditions locales et de l'utilisation effective du logement au domicile du contribuable.

La formule imprécise «compte tenu des conditions locales» est appliquée différemment selon les cantons, ce qui engendre des variations des taux de la valeur locative. En outre, la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes se borne à préciser que les cantons doivent imposer la valeur locative, mais elle ne donne aucune base de calcul. Pour que la Confédération puisse fixer une marge contraignante, il faudrait que la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes précise que la valeur locative doit correspondre à la valeur marchande.

Les divergences d'un canton à l'autre sont grandes. Une enquête de l'AFC portant sur des immeubles habités par leur propriétaire, enquête basée sur les prix de 1990, a révélé, selon les cantons, des valeurs locatives allant de 58 à 98 pour cent pour les maisons, et de 56 à 95 pour cent pour les logements en copropriété. Récemment, le Tribunal fédéral a confirmé dans un arrêt concernant la constitution du canton de Soleure que les valeurs locatives, qui s'élèvent à 54,25 pour cent de la valeur marchande pour les maisons et de 58,26 pour cent de cette dernière pour les logements en copropriété, sont certes indéniablement très basses, mais qu'elles ne violent pas encore le droit constitutionnel (voir Revue fiscale N^o 7/95, p. 338-345). La Confédération, quant à elle, n'est pas prête à accepter des valeurs locatives aussi basses; la référence doit toujours être, selon elle, la valeur marchande totale, des variations de 30 pour cent au maximum étant tolérées. Mais ce sont souvent les parlements cantonaux qui s'opposent à l'intervention de l'AFC.

Enfin, les évaluations cadastrales posent aussi problème. Certains cantons violent le principe de l'égalité devant la loi, par exemple en privilégiant leurs ressortissants ou en fixant un montant maximal unique dans le cadastre. On constate par

ailleurs de grandes divergences concernant le mode d'évaluation. Certains cantons disposent de services ad hoc qui évaluent tous les bâtiments, alors que d'autres ne procèdent que par échantillonnage. Relevons aussi que la Confédération est tributaire des chiffres que lui livrent les cantons étant donné qu'elle ne dispose pas de l'infrastructure nécessaire pour effectuer, à grande échelle, ses propres évaluations. Lors d'inspections, la Confédération détermine la valeur marchande au moyen d'une longue procédure, mais selon les cantons et les types de maisons, cette tâche s'avère difficile.

465 Contrat de rabais de vols entre Swissair et la Confédération*

Au début de l'exercice, à l'occasion de l'examen d'un dossier relatif aux voyages de services, la Délégation des finances a abordé la question des coûts globaux des déplacements aériens des fonctionnaires. Elle a prié le CDF d'enquêter sur cette question. Les résultats des investigations du CDF, portant sur l'année 1993, sont consignés dans le chapitre 55 du rapport de celui-ci, figurant en annexe.

Lors de sa séance du début avril, la Délégation des finances a donc pris connaissance de l'enquête menée par le CDF. Elle relève qu'il est naturel, pour la Confédération, d'accorder à Swissair ou à Crossair, en tant qu'elles sont des compagnies suisses, la priorité pour le transport de ses agents. La Confédération doit toutefois se conformer aux accords du GATT et, par conséquent, aux dispositions de la loi du 16 décembre 1994 sur les marchés publics ainsi que de son ordonnance (RO 1996 508/518; RS 172.056.1/11), qui remplace dès le 1^{er} janvier 1996 les anciennes ordonnances sur les soumissions et les achats. Par ailleurs, les calculs établis par le CDF démontrent qu'en dépit des rabais convenus avec les compagnies aériennes suisses, en 1993, la Confédération aurait pu réaliser des économies considérables – le CDF articule le chiffre de 5 à 7 millions de francs –, en recourant aux tarifs spéciaux tels que PEX ou APEX. Enfin la question se pose de savoir si la Confédération peut effectivement faire valoir la totalité de ses bons d'actionnaire, pour une somme de 1,09 million de francs, en sus des réductions convenues.

La Délégation des finances a soumis ses réflexions aux chefs du Département fédéral des finances et du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, tout en soulignant qu'il était urgent de revoir l'ensemble de ces problèmes à la lumière des nouvelles prescriptions légales et de renégocier avec Swissair, compte tenu de la libéralisation du trafic aérien. C'est ainsi que l'Office fédéral de l'aviation civile a reçu le mandat d'analyser ces questions avec le CDF, l'Administration fédérale des finances, l'Office fédéral du personnel ainsi qu'avec Swissair.

En septembre 1995, après avoir pris connaissance d'un rapport intermédiaire du CDF portant sur les options proposées par celui-ci dans la discussion avec les offices précités, la Délégation des finances s'est adressée au Conseil fédéral pour le prier d'accélérer les choses, de façon qu'une nouvelle réglementation puisse bientôt entrer en vigueur.

47 Département fédéral de l'économie publique (DFEP)

471 Inspection auprès de l'Office fédéral du logement (OFL)

Le section 3 de la Délégation des finances a effectué une inspection auprès de l'Office fédéral du logement (OFL). Doté de 47 postes permanents, l'OFL exécute la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (RS 843) ainsi que d'autres actes législatifs concernant le marché du logement. Sans un développement sensible de l'informatique, la mise en œuvre de l'aide à la construction de logements ne serait plus possible. Des cautionnements d'une valeur de 7,26 milliards de francs ont été accordés pour quelque 85 000 logements (dont environ 28 000 en propriété). Jusqu'à présent 1,54 milliard de francs ont été versés sous forme d'abaissements supplémentaires, et des prêts ont été accordés pour un montant de 290 millions de francs. En septembre 1995, l'OFL a déménagé à Granges, ce qui a entraîné d'importants frais, uniques et récurrents.

Le nombre des logements vacants a fortement augmenté depuis 1991; ainsi, le taux des logements vacants a atteint 1,4 pour cent en 1995. Face à cette évolution, l'OFL a réduit le volume de l'encouragement et a contingenté l'aide fédérale en faveur des appartements locatifs. Les logements bénéficiant d'un encouragement en vertu de la loi précitée devraient être moins nombreux en 1996 et atteindre 3000 unités. Le nombre des logements vacants est particulièrement élevé en Suisse romande, au Tessin, au pied du Jura et dans certaines communes de Suisse orientale.

La section a reçu une liste d'objets dont les propriétaires, qui sont actuellement en faillite, avaient reçu des cautionnements dans le cadre de l'abaissement de base. Dans de nombreux cas, c'est la SAPOMP, société de sauvegarde fondée par l'OFL, qui est propriétaire des objets. Des actes de défaut de biens ont été établis pour un montant de quelque 2,4 millions de francs. 7 millions de francs supplémentaires sont par ailleurs en péril. L'OFL s'attend notamment à ce que les cautionnements pour l'acquisition de réserves de terrains occasionnent encore plus de pertes. D'une façon générale, toutes les sociétés qui ont acquis des terrains à bâtir entre 1987 et 1992, lorsque les prix étaient au plus haut, sont actuellement menacées. Les pertes devraient être particulièrement élevées dans la région de Berne où la Confédération a versé des cautionnements pour un montant d'environ 40 millions de francs. Actuellement les cautionnements pour l'acquisition de réserves de terrains ne sont accordés plus que très sélectivement. Le compte d'Etat 1995 comprend pour la première fois des pertes dues à des avances de l'abaissement de base, et cela pour un montant d'un million de francs. Dans le budget 1996, il a déjà fallu prévoir 5 millions de francs pour les pertes sur cautionnements.

Pour mieux surveiller les maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique, l'OFL a commandé trois expertises. En effet, certains maîtres d'ouvrage ne remplissent que formellement les conditions régissant le principe de l'utilité publique. L'OFL doit veiller à limiter les abus dans ce contexte.

En octobre 1995, en raison du risque de perte accru que court la Confédération, la Délégation des finances s'est entretenue une nouvelle fois avec le directeur de

l'OFL. Il en est ressorti que l'acquisition de réserves de terrains risque d'entraîner des pertes de 60 à 80 millions de francs. S'agissant des autres engagements, les postes les plus menacés sont pour le moment encore inférieurs à 10 millions de francs.

472 Inspection auprès de l'Office vétérinaire fédéral (OVF) et de l'Institut de virologie et d'immunoprophylaxie (IVI)

La section 3 a effectué une inspection à l'Office vétérinaire fédéral (OVF) et à l'Institut de virologie et d'immunoprophylaxie (IVI) à Mittelhäusern. L'OVF et l'institut de recherche IVI qui lui est rattaché disposent en tout d'une centaine de postes permanents (OVF 65 et IVI 36). Les tâches de l'OVF dans les domaines de la protection des animaux et de la conservation des espèces, de l'hygiène des viandes, de la lutte contre les épizooties et de la mise en œuvre des accords internationaux sont fixées dans de nombreux actes législatifs. La protection de l'homme contre les maladies animales et la santé des animaux figurent parmi les préoccupations essentielles de l'office. Par ailleurs, ce dernier veille à ce que les aliments d'origine animale soient irréprochables du point de vue hygiénique et qu'ils ne contiennent que peu de résidus.

La Délégation des finances s'est penchée sur la couverture des coûts engendrés par les visites vétérinaires de frontière. L'OVF occupe douze personnes dans ce service. Les importations de viande sont contrôlées par l'OVF, d'entente avec les organes de contrôle de l'UE. Les recettes se sont montées en 1995 à 7,1 millions de francs. Le service vétérinaire de frontière répond aux impératifs de l'équilibre financier.

La section a souligné que le degré de couverture des coûts de l'IVI était très faible. En effet, face à des dépenses de 6,6 millions de francs, l'IVI a enregistré des recettes de 137 000 francs seulement. Des recettes supplémentaires pourraient être obtenues grâce à l'examen de vaccins qui n'ont pas encore été testés par le fabricant. La Délégation des finances avait demandé au département d'élaborer un rapport indiquant qui serait responsable de dommages éventuels liés à l'utilisation de vaccins et d'immunosérums testés par l'IVI. Le Département fédéral de l'économie publique (DFEP) est parvenu à la conclusion qu'une responsabilité de la Confédération en vertu de la loi sur la responsabilité ne pouvait entrer en ligne de compte que très rarement et à titre exceptionnel.

La section qui a réalisé l'inspection a été convaincue de la bonne gestion financière de l'OVF et de l'IVI ainsi que du climat de travail agréable qui y règne. Elle considère que les nouveaux locaux dans lesquels l'IVI s'est installé en 1993 permettent à ce dernier d'accomplir un travail scientifique dans de bonnes conditions.

473 Problèmes liés au placement du fromage*

L'activité de surveillance de la Délégation des finances s'est à nouveau concentrée sur l'Union suisse du commerce de fromage. Durant l'année sous revue, d'autres difficultés sont venues s'ajouter aux problèmes d'excédents que nous avons

mentionnés dans le rapport de l'année précédente (cf. rapport de la Délégation des finances 1994/95, ch. 473, p. 36/37); il s'agit du montant élevé des crédits supplémentaires, d'opérations spéculatives douteuses et du changement du directeur.

Dans le budget 1995, le Parlement a réduit de 20 millions le montant du crédit de paiement destiné au placement du fromage, crédit qui s'établit désormais à environ 460 millions de francs. Le 12 avril 1995, le Conseil fédéral a pris des mesures permettant de réaliser des économies de 30 millions de francs afin de tenir compte de la volonté d'économiser manifestée par les Chambres fédérales. Le prix de prise en charge du fromage a donc été baissé de 12 centimes par kilo, et celui du beurre de 20 centimes par kilo. En outre le Conseil fédéral a décidé de diminuer encore une fois le prix du lait de 10 centimes dès le 1^{er} mars 1996. Malgré ces mesures touchant de plein fouet l'économie laitière, le chef du Département fédéral de l'économie publique (DFEP) a dû annoncer l'été dernier un crédit supplémentaire de l'ordre de 100 millions de francs pour le placement du fromage et du beurre. Ce montant élevé est essentiellement dû au cours du franc suisse et aux problèmes structurels croissants que connaissent les marchés d'exportation du fromage. La Délégation des finances est arrivée à la conclusion, après de nombreux entretiens avec les responsables du marché du fromage, que la Confédération était tenue, en vertu de la réglementation actuelle du marché du fromage, de prendre en charge les frais de placement. Ces obligations légales l'ont incitée à approuver les crédits provisoires de 101 millions de francs demandés pour le placement du fromage et du beurre et ce, bien que le Parlement ait réduit ces deux rubriques budgétaires. Au Conseil national, le crédit supplémentaire précité a de nouveau suscité une vive opposition. Une forte minorité a fait valoir que le Conseil fédéral aurait eu toute la marge de manœuvre nécessaire pour s'en tenir au montant fixé dans le budget s'il avait mieux tenu compte des conditions du marché lors de la fixation des contingents laitiers.

La Délégation des finances s'est en outre informée des ventes spéciales de fromage pouvant être écoulé à des conditions autres que celles prévues dans le cadre des exportations. En raison des problèmes de quantités croissants, l'Union suisse a exporté du fromage pour l'industrie du fromage fondu. Pour assurer la compétitivité de notre pays, il a fallu accorder aux clients des remboursements qui ont fait l'objet d'investigations d'une commission d'enquête des Communautés européennes. En effet, la Suisse s'est engagée commercialement à ne pas descendre en-dessous de certains prix minimaux pour ses exportations. Ces investigations ne sont pas encore terminées. La pratique douteuse des opérations spéculatives et la façon dont les remboursements ont été opérés ont par ailleurs fait l'objet d'une intervention du groupe écologiste, lequel a exigé, le 19 septembre 1995, la mise sur pied d'une commission d'enquête parlementaire. Le 3 octobre 1995, le Bureau du Conseil national a chargé les commissions des finances et les commissions de gestion de clarifier toutes les objections formulées à l'encontre de l'Union suisse du commerce de fromage et d'établir un rapport à l'attention du Conseil national d'ici à la session d'été 1996. Les deux commissions de contrôle ont institué en décembre 1995, sous la présidence du conseiller national Werner Marti, une sous-commission commune composée de quatre représentants des deux conseils et de quatre représentants issus à part égale des deux commissions. Cette sous-commission a été chargée d'éclaircir la situation.

En février 1995, un nouveau directeur a pris ses fonctions à l'Union suisse du commerce de fromage. La Délégation des finances s'est informée des raisons de ce changement à la tête de la direction et de ses conséquences financières. Elle a pris acte du fait que cela s'est opéré dans des conditions acceptables, comparables à celles qui prévalent dans l'économie privée.

474 Pertes subies par les coopératives de cautionnement des arts et métiers

Inquiétée par le nombre de crédits supplémentaires demandés pour la participation de la Confédération aux pertes subies par les coopératives de cautionnement des arts et métiers (cf. tableau 3), la Délégation des finances a demandé à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), qui est compétent en la matière, d'effectuer une analyse des risques.

Crédits supplémentaires sous la rubrique «coopératives de cautionnement des arts et métiers»;

(participation aux pertes 1985–1995)

Tableau 3

Année	Crédit de paiement selon budget en milliers de francs	Crédit supplémentaire (S) en milliers de francs	Dépassement de crédit (D) en milliers de francs	Compte en milliers de francs	S + D en % compte en %
1985	675	245		730	7.53
1986	770		82	852	9.62
1987	770	250		1195	35.56
1988	670	1100		1151	41.79
1989	1000	1200		1862	46.29
1990	1320	700		1801	26.71
1991	1294	1700		2537	48.99
1992	1500	3500		5251	71.43
1993	3500	2000	1466	6966	49.76
1994	3500	3000		6357	44.94
1995	5000	1500		6500	23.08

Les demandes répétées de crédits supplémentaires ont été commentées de diverses façons par l'administration. Dans les années quatre-vingt, les pertes enregistrées ont été expliquées par les difficultés qu'ont connues plusieurs petites et moyennes entreprises du fait de l'évolution des mécanismes de production et des structures commerciales. La forte pression due à la concurrence aurait entraîné des pertes sur cautionnements. Dès 1992 c'est la récession qui est rendue responsable des pertes non prévues au budget.

En 1995, le montant total des cautionnements des dix coopératives de cautionnement des arts et métiers s'est élevé à 245 millions de francs répartis entre 3127 cautionnements. Pour les cautionnements ordinaires, la responsabilité de la Confédération est de 50 pour cent, alors que pour les cautionnements comportant

des risques élevés elle est de 60 pour cent. Le risque maximal encouru par la Confédération est donc de 129 millions de francs. Jusqu'en 1990, les pertes nettes que la Confédération a dû enregistrer chaque année sont demeurées inférieures à 1 pour cent de la somme totale des cautionnements; depuis le fléchissement conjoncturel, elles sont passées à 3 pour cent.

Tout en participant aux pertes subies par les coopératives de cautionnement des arts et métiers, la Confédération rembourse aussi une partie des pertes liées à l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne (près de 5 mio. de fr. en 1995) ainsi que des pertes sur cautionnements dans le cadre de l'aide à des régions économiquement défavorisées (3,8 mio. de fr. en 1995).

Jusqu'alors la Délégation des finances a toujours fait preuve de compréhension pour la participation aux pertes de la Confédération, malgré son montant élevé, et elle a toujours approuvé les crédits provisoires demandés. En octobre 1995, toutefois, elle n'a donné son approbation qu'après avoir reçu des informations détaillées sur les risques encourus. Elle a accueilli favorablement l'intention de l'OFIAMT de procéder à une analyse minutieuse de la situation dans le domaine des cautionnements. Il est par ailleurs prévu d'instaurer des critères uniformes permettant de classer les risques et de déterminer les besoins s'agissant des réserves.

La Délégation des finances considère que cette future analyse minutieuse devrait permettre d'éviter dans une large mesure le recours à des crédits supplémentaires. Elle espère que dorénavant le budget sera mieux établi et qu'il sera vraiment fondé sur une évaluation précise des besoins prévisibles en matière de paiements.

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

481 Inspection auprès de l'Office fédéral de l'économie des eaux (OFEE)

L'Office fédéral de l'économie des eaux (OFEE), qui est doté de 48,5 postes et d'un budget de quelque 90 millions de francs, s'occupe de l'exécution de la législation dans les domaines de la protection contre les crues, de l'utilisation des forces hydrauliques, de la régularisation des débits et de la sécurité des grands barrages. En mars 1996 il a déménagé à Bienne. Du point de vue financier, plus des trois quarts du budget portent sur les subventions fédérales pour la protection contre les crues. La section 2 a pris acte des améliorations réalisées en rapport avec la gestion des crédits dans cet office. Des crédits supplémentaires ont été requis ces dernières années en raison des dégâts dus aux intempéries au Tessin et en Valais. De nouvelles dépenses sont imputables à l'indemnisation des pertes en matière d'utilisation des forces hydrauliques et à la revitalisation des cours d'eau. Quelque 400 personnes participent, en Suisse, à la surveillance des grands barrages, dont sept à l'OFEE. La Délégation des finances a proposé que la Confédération instaure dès que possible, pour la fonction de surveillance, des taxes permettant de couvrir les coûts.

La Délégation des finances a en outre examiné en novembre 1995, dans le cadre de ses compétences dans le domaine du droit du personnel, la question du changement à la direction de l'OFEE. Elle a pris connaissance des problèmes qui ont nécessité le départ de l'ancien directeur.

482 Adjudication des mandats NLFA*

La surveillance financière du grand projet des NLFA constituait déjà l'année dernière un des points essentiels du rapport (cf. rapport annuel 1994/95, ch. 482 avec annexe, 483 et 484).

En vertu de son mandat de haute surveillance des finances de la Confédération, la Délégation des finances a notamment examiné de façon approfondie, lors de l'année sous revue, l'attribution des mandats et les contrats d'entreprise. A cet effet elle a requis des informations détaillées sur la pratique en matière d'adjudication et sur les contrats d'entreprise, auprès d'un spécialiste externe du droit régissant les constructions.

Etant donné les moyens nécessités par la construction des NLFA, la Délégation des finances constate qu'il est indispensable de mettre en place une procédure garantissant l'impartialité et une objectivité maximale quant à l'attribution des mandats. Elle estime qu'il faudrait notamment améliorer les voies de droit. Les soumissionnaires devraient pouvoir contester les décisions des adjudicateurs devant une commission de recours. Si les voies de droit font défaut, il est à craindre que les conflits soient portés sur le plan politique. En 1995, le domaine des soumissions a fait l'objet d'un examen approfondi du CDF, qui a étudié à titre d'exemple l'attribution des mandats d'ingénieurs; voir à cet égard le chiffre 45.1 dans la 2^e partie du rapport.

Par ailleurs la Délégation des finances est persuadée que l'élaboration minutieuse et rationnelle des contrats d'entreprise contribuera à éviter des surprises extrêmement onéreuses, qui pourraient même atteindre des centaines de millions de francs tant pour les maîtres de l'ouvrage que pour les adjudicateurs. Les NLFA représentent, pour notre pays, une construction exceptionnelle sur les plans technique, juridique, financier et politique. C'est pourquoi la planification des contrats nécessite des ressources exceptionnelles à la fois au niveau financier et en matière de personnel.

La Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de se prononcer sur les propositions d'améliorations concernant le mode d'attribution des mandats et les contrats d'entreprise. Le DFTCE entend, d'ici au milieu de l'année, édicter des directives relatives aux soumissions et aux contrats portant sur les NLFA. Ces directives fixeront ce que les CFF – en tant que maîtres de l'ouvrage – considèrent comme les grands principes en la matière. Le Conseil fédéral prévoit en outre, dans le cadre du message concernant le 3^e crédit d'engagement pour les NLFA, la mise à jour de tous les actes législatifs concernant le transit alpin; il entend en particulier aussi redéfinir les tâches et les compétences de l'Etat-major pour le contrôle et la coordination des NLFA (EMCC). La Délégation des finances avait déjà signalé l'année dernière qu'il pourrait y avoir des problèmes de coordination avec l'Office fédéral des transports.

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

La Délégation des finances se fait informer, à un rythme trimestriel, de l'état des travaux et de l'évolution des coûts liés à la construction de la ligne de la Vereina. Ainsi qu'il a déjà été indiqué dans le rapport de l'année dernière sous chiffre 485, la ligne de la Vereina devrait pouvoir être construite au moyen des crédits d'engagement approuvés, qui se montent à 571 millions de francs (niveau des prix 1985). La Délégation des finances, accompagnée d'une Délégation des finances des commissions de gestion, a visité durant l'année sous revue les chantiers aux portails nord et sud du futur tunnel qui garantira l'accès à l'Engadine durant tout l'hiver. Les commissions précitées ont eu une bonne impression de l'organisation des travaux, qui progressent selon les prévisions. Le percement définitif du tunnel est prévu pour août 1997; quant à l'ouverture de la ligne de la Vereina, elle devrait avoir lieu à fin mai de l'an 2000.

La Délégation des finances se fait aussi informer régulièrement de tout événement particulier lié à la construction de la ligne de la Vereina. Ainsi, en octobre 1995, un éboulement qui s'est produit du côté nord a nécessité l'interruption des travaux de percement à l'aide du tunnelier pendant un mois. Fin 1995, les travaux du côté nord accusaient de ce fait un retard de 8 mois et demi par rapport au programme de construction, alors que ceux du côté sud étaient en avance de douze mois. 56 pour cent de la longueur totale du tunnel, qui est de 21,5 kilomètres, avaient été percés.

La situation en matière de coûts s'est améliorée de 3 millions de francs durant l'année sous revue. Le coût final prévu, d'un montant de 596 millions de francs, comprend des dépenses bloquées de 25 millions de francs et une réserve d'un million de francs pour les risques géologiques particuliers. Le montant total des coûts prévus, compte tenu du renchérissement jusqu'à fin 1995, est de 816 millions de francs. Entre 1986 et 1995, des crédits de paiement de la Confédération d'un montant de 364 millions de francs ont été investis dans ce projet; à cela s'ajoute la part du canton des Grisons, qui est de 64 millions de francs (15%).

484 Modification du projet d'assainissement de la ligne du chemin de fer du Seetal

Dans son rapport annuel 1992/93, sous chiffre 483, la Délégation des finances avait critiqué la décision du Conseil fédéral du 31 août 1992 relative à l'assainissement, par étapes, de la ligne du chemin de fer du Seetal. Sur la base de ce rapport, un postulat des commissions des finances avait demandé un réexamen du projet. Le 20 septembre 1993, le Conseil national avait rejeté ce postulat par 86 voix contre 85.

Lors du débat, l'argument principal en faveur d'un assainissement partiel consistait en l'élimination de 400 passages à niveau non gardés. La première étape prévoit l'assainissement du tronçon entre Emmenbrücke et Waldibrücke et de celui près de Seon en Argovie, pour un montant de 119 millions de francs (niveau des prix 1990), dont 72 millions seront consacrés au contournement d'Emmen.

Quelque 70 millions de francs seront financés par le truchement des redevances affectées au trafic routier provenant du produit des droits de douane sur les carburants (séparation des flux de trafic et passages à niveau).

En 1995 la Délégation des finances a appris – non sans surprise – qu'il était à nouveau prévu d'équiper de barrières deux accès à des fermes près d'Emmen. En outre, des problèmes géologiques liés à la ligne à ciel ouvert devant contourner Emmen sont apparus, problèmes qui risquent d'entraîner un dépassement des coûts pouvant atteindre 9 pour cent. S'agissant des ouvrages d'art et du tunnel de Hüslen, les coûts prévus ne seront pas dépassés. Jusqu'à présent 11,6 millions de francs provenant de la Confédération ont été versés au canton de Lucerne. La Délégation des finances entend être informée deux fois par année de l'état des travaux et de l'évolution des coûts.

485 Construction d'un atelier pour les Ferrovie Autolinee Regionali Ticinesi (FART)

Comme la ligne qui conduit à la gare de Locarno a été mise sous terre, l'atelier actuel des FART n'est plus accessible, et le terrain en question a été vendu. A titre de remplacement, un bâtiment provisoire a été construit en 1988 à Ponte Brolla. Un groupe de travail composé de représentants de la Confédération, du canton du Tessin et d'organisations de protection de la nature et du paysage est arrivé à la conclusion que Ponte Brolla était le lieu qui convenait le mieux pour le nouvel atelier. La Délégation des finances a demandé à l'Office fédéral des transports (OFT) d'examiner si une surface de 1200 m² correspondait aux besoins des FART. L'OFT considère que cette nouvelle construction répond aux besoins effectifs de la compagnie compte tenu d'une réserve de 20 pour cent. La procédure d'approbation des plans pour la nouvelle construction devrait être achevée en 1996. Le devis du projet se chiffre à 4 millions de francs environ. Dans le 8^e crédit de programme destiné à promouvoir les entreprises de transport concessionnaires, 16 millions de francs ont été réservés aux FART. Si l'atelier de Ponte Brolla devait entraîner des dépenses supplémentaires, les FART devraient réaliser des économies sur d'autres projets.

49 Régies fédérales

491 Entreprise des PTT

491.1 Frais de construction des bâtiments des PTT*

Mue par des critiques émanant de l'Inspection des finances des PTT, la Délégation des finances a examiné durant l'année sous revue les frais de construction du nouveau bâtiment administratif de l'entreprise Télécom. Le crédit global autorisé pour le nouveau bâtiment, qui sera achevé en 1999, se monte à quelque 145 millions de francs, ce qui correspond à un prix moyen de 876 francs par m³. Selon les indications du Contrôle fédéral des finances, on considère aujourd'hui qu'un bâtiment administratif ne devrait pas coûter plus de 500 à 600 francs par m³. Nul ne saurait dire dans quelle mesure une certaine volonté de prestige a influé sur la planification du bâtiment devant abriter la direction de l'entreprise Télécom.

Etant donné la précarité des finances de la Confédération et la libéralisation prévue de l'entreprise Télécom, la Délégation des finances a demandé aux PTT de réaliser de nouvelles économies lors de la construction du bâtiment administratif en cause.

L'Entreprise des PTT a fait remarquer que cette comparaison défavorable du point de vue financier s'expliquait par l'architecture du bâtiment. En effet, la nouvelle construction, basse et aérée, occupe une parcelle de 2 ha environ, raison pour laquelle les frais de raccordement et d'aménagement des alentours sont nettement plus élevés en l'occurrence que dans le cas d'un immeuble traditionnel ou d'une tour. En outre, les PTT ont signalé que, dans le nouveau bâtiment, les frais par place de travail seront de 9 pour cent inférieurs à la moyenne enregistrée dans certains bâtiments abritant les directions régionales de l'entreprise Télécom. Les PTT entendent réaliser toutes les économies possibles durant la construction. Les travaux d'excavation ont coûté 500 000 francs, soit 18 pour cent de moins que prévu.

L'exemple précité montre que les constructions onéreuses des PTT risquent de plus en plus d'hypothéquer l'avenir de l'entreprise. Elles nécessitent en effet des amortissements élevés, ce que les commissions des finances ont critiqué à plusieurs reprises durant l'année sous revue (cf. ch. 491.2). C'est pourquoi la Délégation des finances a demandé à l'entreprise des PTT de diminuer les frais de construction et d'opter pour une solution moins onéreuse.

491.2 Amortissements de l'Entreprise des PTT

La procédure visant à déterminer les amortissements nécessaires se fonde sur l'arrêté du Conseil fédéral concernant le régime des amortissements PTT du 22 août 1958. L'Entreprise des PTT a soumis aux commissions des finances les corrections de valeur importantes requises pour les immobilisations et les bâtiments PTT jusqu'au 1^{er} janvier 1998, date à laquelle les deux entreprises Postes et Télécom devraient devenir indépendantes.

Corrections de valeur extraordinaires de l'Entreprise des PTT de 1993 à 1997

Tableau 4

Année	Immobilisations corporelles en millions de francs	Imméubles en millions de francs	Différence d'inventaire en millions de francs	Total en millions de francs
1993	503			503
1994	503			503
1995	404		684	1088
1996	834	162		996
1997		696		696

Des corrections de valeur extraordinaires d'un montant de 834 millions de francs sur les immobilisations corporelles ont été prévues dans le budget financier 1996.

L'évolution rapide de la technique raccourcit la durée de vie des installations et équipements techniques, qui ont par ailleurs aussi baissé de prix. La Délégation des finances considère que les amortissements supplémentaires sur les immobilisations sont probablement inévitables étant donné que les achats ont par moments été fortement influencés par des considérations relevant de la politique structurelle. Elle constate par ailleurs l'absence d'une gestion rigoureuse du matériel et des stocks. En raison des corrections de valeur extraordinaires sur les immobilisations corporelles, la Délégation des finances estime que la pratique en matière d'acquisitions et d'amortissements doit être entièrement revue.

La détermination des amortissements nécessaires s'agissant des immeubles est aussi contestée. En l'occurrence, les amortissements supplémentaires se montent à 162 millions de francs dans le budget financier 1996. Une réévaluation des quelque 4000 objets est prévue d'ici au milieu de 1996. Des corrections de valeur d'environ 800 millions de francs ont déjà été annoncées dans le cadre de la planification interne. Il apparaît désormais que le fait que de nombreux centres d'exploitation des PTT n'ont pas été construits selon les normes en vigueur représente un inconvénient considérable. Grâce à une gestion des constructions plus rigoureuse et à l'intégration de ce domaine dans les centres de profit, il devrait être possible de construire à moindres frais à l'avenir. La Délégation des finances a décidé de surveiller de plus près le compte des amortissements des PTT, car il a des incidences considérables sur le résultat financier de l'Entreprise. De plus, il influe par là même aussi sur la part du bénéfice que les PTT remettent à la Confédération.

Dans le cadre du compte financier 1995, des différences d'inventaire de 684 millions de francs devront en outre être amorties. Ces dernières sont dues au fait que, avant fin 1994, les immobilisations n'étaient pas spécifiées à l'inventaire sous forme de valeurs objectivement vérifiables. Le CDF a d'ailleurs indiqué dans le rapport de révision du compte 1994 des PTT que, dans ce domaine, il ne pouvait attester l'établissement régulier des comptes pour l'exercice 1994.

Les PTT ont mentionné l'analyse détaillée du compte des immobilisations, analyse qui était en voie d'élaboration en 1995. En vertu de cette dernière, les différences d'inventaire sont supprimées dans le compte 1995. Les installations d'exploitation et les bâtiments PTT, d'un montant de quelque 40 milliards de francs, ont fait l'objet de corrections de valeur à raison d'environ 60 pour cent.

491.3 Risques inhérents aux participations de PTT*

La Délégation des finances a saisi le prétexte de l'évolution défavorable d'une participation de Télécom dans une entreprise hongroise de télécommunications pour étudier de manière plus approfondie la politique des PTT en matière de participations. Dans plusieurs cas, une mauvaise gestion du projet et une sous-estimation des risques pourraient nécessiter des amortissements élevés. Un engagement en Hongrie paraît risqué du point de vue financier, en revanche il devrait apporter aux PTT des expériences relatives au développement d'entreprises de télécommunications à l'étranger. L'Inspection des finances des PTT continue à surveiller la reprise d'une entreprise spécialisée dans la protection des

données; elle a en effet constaté que le prix d'achat était trop élevé et que le taux d'utilisation des équipements était encore incertain.

Depuis le 1^{er} juin 1993, le Conseil fédéral a habilité le Conseil d'administration des PTT, en vertu de l'article 13a de l'ordonnance relative à la loi fédérale sur l'organisation des PTT (OLO-PTT) (RS 781.01), à prendre des participations dans des sociétés privées ou à collaborer d'une autre manière avec des tiers. En 1995 les PTT ont investi quelque 900 millions de francs dans des coopérations et des participations dans le but d'améliorer leur compétitivité en Suisse et à l'étranger. Pour 1996 et 1997, conformément à la stratégie de l'entreprise, les PTT prévoient de nouvelles prises de participation se montant chacune à environ 1,5 milliard de francs.

La Délégation des finances a pris acte du fait que le Conseil fédéral avait autorisé les PTT à prendre de nouvelles participations. Par ailleurs elle s'est renseignée sur la stratégie globale qui prévaut dans le domaine des participations des Télécom et de la Poste. Etant donné l'importance croissante de l'engagement des PTT dans des sociétés tierces, la Délégation des finances se fera informer régulièrement du but et de la rentabilité des participations de l'entreprise. Il convient d'insister sur la nécessité d'instaurer un contrôle efficace des participations, qui se fonde sur une stratégie bien définie.

492 Chemins de fer fédéraux (CFF)

492.1 Inspection auprès de la Direction des travaux du Département de l'infrastructure

Lors de son inspection, la section 2 de la Délégation des finances a pu se familiariser avec l'organisation et les tâches de la Direction des travaux du Département de l'infrastructure des CFF. Cette direction élabore les projets de *nature conceptionnelle et technique pour les divisions principales des travaux des trois Directions d'arrondissement*. La Direction des travaux et les divisions principales comptent 4836 collaborateurs dont 1084 pour les services centraux. Les dépenses des services des constructions des CFF s'élèvent à 1810 millions de francs (Compte 1994). Il convient de relever que RAIL 2000, en tant que conception de trafic, est rattaché au Département des transports, cependant que la direction du projet AlpTransit relève du Département de l'infrastructure.

Les trois divisions principales des travaux ont chacune à leur charge un volume d'investissements de l'ordre de 700 millions de francs par année. Elles gèrent quelque 1000 projets planifiés ou en cours d'exécution. Les CFF disposent d'un système de surveillance des coûts des projets basé sur la planification, la gestion et les décomptes des travaux. Le controlling est rattaché à la Direction des finances de façon à rester indépendant de la Direction et des divisions principales des travaux.

La Délégation des finances s'est fait renseigner sur la nouvelle procédure d'adjudication des travaux à trois phases (préqualification, examen des candidats sous l'angle technique et soumission des honoraires). Ce mode de procéder doit permettre d'obtenir des offres économiquement favorables, garantissant des prestations de qualité.

La Délégation des finances a relevé que la mise en place de voies de recours dans les grands projets soumis au droit des chemins de fer en a ralenti la réalisation. Par ailleurs, elle constate qu'aujourd'hui, seules les lignes ferroviaires reliant les grands centres urbains peuvent encore être rentables. On doit reconnaître dès lors que les CFF ne seront plus en mesure de rembourser les investissements qu'ils feront.

La Délégation des finances a transmis les résultats de cette inspection au chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie.

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'économie 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 exigeant des corrections ou suscitant des recommandations, elle se doit de souligner qu'elle a pu juger positivement la très grande majorité des dossiers que lui a soumis le Contrôle fédéral des finances. 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 à rétablir les finances fédérales. L'administration devra 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 leurs tâches très consciencieusement.

N38467

Rapport
sur l'activité du Contrôle fédéral des finances en 1995,
destiné à la Délégation des finances des Chambres fédérales
et au Conseil fédéral

du 22 mars 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 14, 2^e alinéa, de la loi fédérale révisée sur le Contrôle fédéral des finances du 28 juin 1967 (RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances soumet, chaque année, un rapport à la Délégation des finances des Chambres fédérales et au Conseil fédéral. Le rapport contient une information sur la nature et le volume des activités ainsi que les principales constatations et recommandations du Contrôle des finances. Sa publication a lieu en même temps que la remise du rapport d'activité de la Délégation des finances. Le présent rapport est le premier du genre. En le publiant, le Contrôle fédéral des finances souscrit à la recommandation formulée par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Veillez croire, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, à l'expression de notre haute considération.

22 mars 1996

Contrôle fédéral des finances:
Le directeur, Probst

Condensé

Au cours de l'exercice 1995, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a

- effectué dix révisions de clôture des comptes au sein de l'administration et des entreprises de la Confédération,*
- accompli 59 révisions auprès des offices et 104 contrôles spéciaux (concernant les constructions, les prix et la rentabilité) dans le domaine administratif,*
- réalisé 112 révisions auprès d'organisations et d'institutions auxquelles l'administration a confié des tâches,*
- exercé un mandat de révision auprès de quatre organisations internationales,*
- communiqué à la Délégation des finances les résultats de quelque 300 révisions,*
- informé sept fois le Conseil fédéral, conformément à l'article 15, 3^e alinéa, de la loi sur le Contrôle fédéral des finances (LCF), des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière.*

Ces chiffres ne comprennent pas les diverses vérifications réalisées en faveur de la Délégation des finances, des Commissions des finances et du Conseil fédéral.

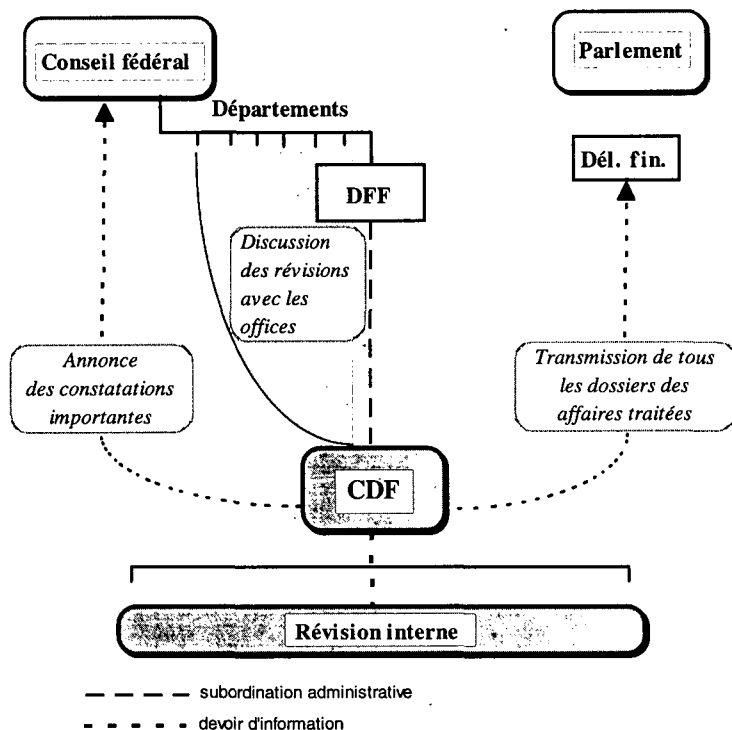
Dans la grande majorité des cas, le CDF a souligné la bonne gestion des administrations contrôlées ainsi que l'exécution diligente et économe de leurs tâches. Cependant, toute règle comportant des exceptions, le CDF a relevé également que certains services faisaient peu de cas des principes d'économies et de rentabilité. Il a aussi dû, dans certains cas, contester la façon dont les livres comptables étaient tenus.

Le premier chapitre du présent rapport est consacré à quelques problèmes relevant de la surveillance financière qui mobilisent actuellement l'attention. Il analyse, ensuite, les constatations relevées lors des révisions et qui ont valeur d'exemple. Les contrôles du CDF ont permis de réaliser des économies de l'ordre de 60 millions de francs. Ce montant ne comprend pas les rectifications comptables de 63 millions de francs en faveur de la Confédération, exigées lors de la révision des mesures de restructuration des entreprises d'armements. Notons que le Contrôle des finances n'a pas pour objectif premier de réaliser des économies. Sa véritable mission est de déceler les éventuelles faiblesses dans la tenue des comptes et dans la gestion financière de l'administration, de les prévenir et de conseiller les offices.

* Rapport

1 Problèmes et constatations générales

11 Position du Contrôle fédéral des finances



Le Contrôle fédéral des finances

- ⇒ seconde la Délégation des finances et le Conseil fédéral dans la surveillance de l'administration fédérale,
- ⇒ est subordonné administrativement au Département fédéral des finances (DFD),
- ⇒ exerce une activité autonome et indépendante dans les limites des prescriptions légales.

12 Tâches du CDF

Le CDF veille à ce que

- ⇒ les livres comptables de l'administration soient tenus selon les principes généraux de la régularité, c'est-à-dire qu'ils soient complets, exacts et à jour.
- ⇒ les dépenses des unités administratives soient conformes au droit, c'est-à-dire

fondées sur une base légale et autorisées par la voie du budget (crédit inscrit au budget),

⇒ l'administration utilise ses ressources financières et humaines de façon *économique*.

A cet effet, le CDF intervient à toutes les étapes de l'exécution du budget, par exemple en effectuant:

- ⇒ des révisions des comptes annuels selon des principes de révision reconnus,
- ⇒ des vérifications sur place auprès des unités administratives, des organisations semi-publiques et des bénéficiaires de subventions, dans le cadre de sa mission de surveillance financière,
- ⇒ des contrôles du déroulement des opérations de paiement,
- ⇒ des contrôles préventifs, avant que des engagements ne soient pris.

Sont soumis à la surveillance financière du CDF:

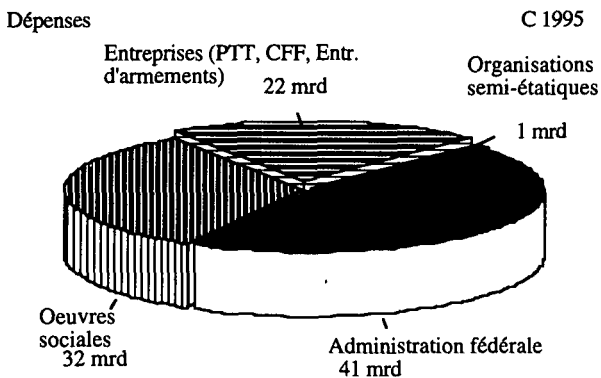
- ⇒ toutes les unités administratives de la Confédération,
- ⇒ les bénéficiaires d'indemnités et d'aides financières,
- ⇒ les collectivités, les établissements et les organisations, indépendamment de leur forme juridique, qui ne font pas partie de l'administration fédérale et auxquels la Confédération confie l'exécution de tâches publiques.

Le champ du contrôle porte sur un volume de dépenses ou de recettes d'environ 96 milliards de francs.

Ne sont pas soumises à la surveillance financière du CDF la CNA, la Banque nationale suisse et la Société suisse de radiodiffusion et télévision.

Dans différents domaines mais surtout dans les grands offices, les entreprises et les œuvres sociales de la Confédération, le CDF s'appuie, en sa qualité d'organe externe de révision, sur les travaux des services de révision internes (inspections des finances).

Champs de contrôle



La révision de la LCF est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1995. Cette adaptation des bases légales a permis de compléter le cahier des charges du CDF à différents égards. Ainsi, les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) sont soumis, pour la première fois, à la surveillance financière du CDF. En outre, le CDF effectuera à l'avenir ses vérifications en appliquant un nouveau critère: celui de l'efficacité des dépenses publiques. En d'autres termes, l'organe de surveillance financière s'interrogera sur l'opportunité des actes de l'administration et pas seulement sur la qualité des prestations.

Le CDF effectue ses révisions selon un programme annuel. Sont surtout déterminants pour le choix des objets à contrôler les considérations relatives aux risques et le temps qui s'est écoulé depuis la dernière révision. Les effectifs limités du CDF entrent également en ligne de compte dans ce choix. Par ailleurs, les mandats de révision émis par la Délégation des finances des Chambres fédérales peuvent conduire à reporter certains projets de révision à des années ultérieures.

Le rapport annuel d'un organe de contrôle est, par nature, porteur de critiques. Or, cet a priori pourrait conduire à des conclusions erronées. Aussi est-il indiqué de préciser que les vérifications effectuées par le CDF démontrent, dans une très grande majorité des cas, que les prescriptions ont été respectées. Les offices de la Confédération et les différentes organisations continuent d'assurer, grâce à la motivation et aux qualifications de leurs personnels, une gestion financière saine et une utilisation économe et rentable des deniers publics.

Du reste, le CDF n'a pas seulement pour tâche de mettre au jour et de dénoncer des irrégularités marquantes. Il doit surtout contribuer à déceler les défauts des systèmes de contrôle de l'administration pour empêcher toute évolution malencontreuse.

14 Lutte anticorruption

Le CDF a été confronté en 1995 comme l'année précédente au problème de la corruption, que ce soit durant son activité de contrôle ou lors de ses contacts avec les services cantonaux ou les Cours des comptes étrangères. Les autorités chargées de vérifier les comptes dans les pays qui nous entourent ont fait de la prévention et de la répression de la corruption leurs chevaux de bataille. Chez nous, la situation n'est pas (encore) alarmante. Toutefois, des zones d'ombre existent. Cette affirmation s'appuie sur la constatation que la plupart des cas portés à notre connaissance l'ont été un peu par hasard, à la suite d'indications fournies par des tiers, par des collaborateurs ou encore par la presse, mais non pas à la suite de contrôles systématiques.

Pour lutter contre la corruption, le Contrôle des finances dispose de moyens effectivement limités pour deux raisons. D'une part, il n'effectue pas des vérifications exhaustives mais procède le plus souvent par échantillonnage. Il approfondit systématiquement ses investigations lorsque des irrégularités sont soupçonnées. En pareil cas, il va jusqu'à examiner les procès-verbaux de réception, les décomptes de frais et autres pièces semblables. Dans le passé, le Contrôle des

finances a pu découvrir quelques manquements qui résultaient, en général, de pratiques erronées et non de délits. D'autre part, il est tenu d'observer des règles de procédure qui empêchent de mener des actions rapides et par surprise. Ainsi, tout document ou renseignement de nature à permettre l'élucidation d'une affaire ne peut être requis qu'auprès des offices et non directement auprès de tiers (p. ex. des fournisseurs). Or, plus longues sont les voies d'intervention, plus le risque de dissimulation augmente.

En principe, le mandat de vérification du Contrôle des finances prend fin lorsque ce dernier a constaté une utilisation illicite des fonds publics et en informe le chef de département responsable et celui du DFF. Il appartient ensuite aux instances supérieures ou à l'autorité de poursuite pénale d'ouvrir une enquête pour établir d'éventuelles fautes subjectives. Obliger l'administration à communiquer les irrégularités soupçonnées ou les résultats des enquêtes internes serait très utile à la surveillance financière. Le CDF disposerait ainsi des moyens lui permettant d'avoir une vue d'ensemble de la situation au niveau fédéral, de défendre les intérêts patrimoniaux de la Confédération (créances récursives, etc.) et d'entreprendre a posteriori des vérifications ciblées (follow-ups) dans les questions controversées.

C'est dans le domaine de la *prévention* que le Contrôle des finances a le plus de possibilités d'agir. La première mesure à prendre serait de renforcer la surveillance et les contrôles exercés par les directions des offices, lesquelles sont responsables de leur personnel au premier chef. Les supérieurs hiérarchiques sont à même de déceler assez tôt et avant toute autre personne des éléments de corruption, d'empêcher qu'un délit ne soit commis et d'éviter un dommage. Dans le cadre de ses révisions auprès des offices ou lors de séances d'information, le CDF s'attache à rappeler les mesures à respecter: améliorer les systèmes de contrôle interne, séparer les fonctions sur le plan des commandes, de la réception, du contrôle des factures et du paiement, édicter des instructions claires concernant la procédure, les compétences et les responsabilités dans l'attribution des marchés publics, muter périodiquement les collaboratrices et collaborateurs travaillant dans des services «à risques», et enfin instaurer des contrôles de sécurité dans les secteurs particulièrement sensibles. Au cours de l'exercice sous revue, le CDF a redoublé d'efforts en la matière.

15 Contrôles d'efficacité

Depuis le 1^{er} mars 1995, date de l'entrée en vigueur de la législation révisée en matière de contrôle des finances, le CDF doit également examiner «si les dépenses consenties ont l'effet escompté». Il peut effectuer ces examens de façon concomitante ou a posteriori. Les examens concomitants présentent l'avantage de permettre la correction d'éventuelles erreurs en cours d'exercice. Lors de discussions qu'il a eues avec le groupe de travail de la Commission de gestion du Conseil national, le CDF a pu exposer l'interprétation qu'il faisait de la nouvelle loi. Il ressort de la teneur de l'article 5, 2^e alinéa, de la LCF que:

- premièrement, le champ d'investigation du CDF ne touche que les «finances», que ce soit dans le domaine propre de la Confédération ou des transferts. Des contrôles d'efficacité en dehors du domaine des finances concernant par

exemple l'organisation, les règlements, les normes et standards, les obligations et les interdictions sont ainsi exclus;

- deuxièmement, les examens du CDF ne peuvent porter que sur les «postes de dépenses» considérés séparément. Il n'est pas prévu que le Contrôle des finances évalue les objectifs, les politiques globales et les programmes. Ces tâches incombent à l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration. Par conséquent, le CDF se limitera à vérifier les activités administratives, les projets, les mesures et les subventions sous l'angle de leur efficacité et de leur effet d'incitation et à s'assurer que les objectifs fixés ont été atteints.

Si le Conseil fédéral et le Parlement souhaitent confier au CDF les tâches d'évaluer les lois et les programmes, comme le font les Cours des comptes étrangères, ils devront élargir le champ d'application de la loi sur le Contrôle des finances pour permettre l'octroi du mandat de prestations requis.

Aucun des contrôles d'efficacité effectués durant l'exercice sous revue sur la base du nouvel article 5, 2^e alinéa, LCF n'était achevé à la fin de l'exercice.

16 Surveillance financière et nouvelle gestion publique

Des problèmes de surveillance financière se posent également dans le cadre des efforts déployés pour mettre en place une gestion administrative axée sur l'efficacité, notamment lorsque des offices fédéraux, des établissements ou des entreprises de la Confédération doivent être transformés en établissements autonomes de droit public ou en société anonyme de forme juridique particulière. La question de la surveillance financière s'est posée concrètement pour l'Institut de la propriété intellectuelle, lors de la réorganisation des entreprises d'armements, pour la future Poste, pour Télécom SA et, enfin, pour les offices fédéraux qui seront gérés à l'avenir au moyen de mandats et de contrats de prestations. Nul ne conteste la soumission à la surveillance financière du CDF non seulement des offices fédéraux gérés de façon plus souple, mais encore des entreprises devenues autonomes, indépendamment de leur forme juridique, dans la mesure où ces entreprises perçoivent des subventions ou remplissent un mandat de prestations de la Confédération. Les présentes conditions devraient être valables pour tous les cas précités.

Tout autre est la question de savoir si le CDF doit également jouer le rôle du service de révision prévu par la loi. Le CDF rendra son mandat de révision toutes les fois qu'il y aura transformation en société anonyme (Télécom SA, entreprises d'armements à partir de 1998) ou que la tâche exigera un nombre trop élevé de réviseurs (p. ex. Poste, CFF). Demeurent réservés les mandats confiés expressément par le Conseil fédéral.

17 Participation du CDF à la procédure législative

Dans la plupart des pays, l'autorité suprême de contrôle des comptes s'appuie sur une base constitutionnelle qui lui garantit autonomie et indépendance. Aussi le CDF a-t-il demandé, lors de la mise au point du projet de réforme de la Constitution fédérale qui doit être mis en consultation, à être cité dans la loi

fondamentale comme autorité compétente, indépendante et autonome au service du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale. Cette proposition n'a pas été retenue pour le moment, le Conseil fédéral renonçant volontairement à toute innovation de fond en matière financière.

18 Travaux de révision en cours

Le CDF examine systématiquement les questions et constatations importantes relatives aux révisions commencées les années précédentes mais non terminées. Des vérifications régulières (follow-ups) assurent un suivi de ces affaires.

La tenue des comptes de la Caisse fédérale de pensions (CFP) constitue le cas le plus grave qui reste à résoudre. Depuis 1988, il n'a pas été possible de certifier la régularité de ces comptes.

Demeurent pendantes également les réévaluations des immobilisations de l'Entreprise des PTT. Toutefois, les projets sont prêts et le retard dans les amortissements indispensables sera rattrapé ces prochaines années.

Cette énumération n'est pas exhaustive. Les développements qui suivent décrivent plus en détail des problèmes particuliers.

2 Vérifications de clôture des comptes de la Confédération

Le CDF examine chaque année au premier semestre les résultats du compte d'Etat de la Confédération et ceux des entreprises de cette dernière. Les rapports remis par les services de contrôle concernés sont utilisés par les commissions parlementaires compétentes et les Chambres fédérales comme base pour l'acceptation des comptes annuels. Si les comptes de la Confédération et de ses entreprises (entreprises d'armements, PTT, Régie des alcools) sont comme d'habitude satisfaisants, ceux de la Caisse fédérale d'assurance, par contre, font de nouveau l'objet de critiques.

Le rapport qui suit concerne les résultats de l'exercice 1994, qui ont été examinés durant l'exercice 1995 et transmis aux autorités de surveillance.

21 Compte d'Etat de la Confédération

En vertu de l'article 6 de la LCF, le CDF examine les résultats du compte d'Etat. Il a constaté en 1994 également la régularité des comptes. Il a vérifié en particulier que les chiffres des Services de caisse et de comptabilité étaient conformes aux chiffres publiés (vérifications formelles). Le compte de résultats a lui aussi été examiné quant au fond, notamment en ce qui concerne les stocks et les biens immobiliers, les augmentations et les diminutions des prêts et des participations ainsi que les montants affectés aux provisions. Le CDF a vérifié en outre par échantillonnage que les amortissements étaient conformes aux directives du Conseil fédéral. Pour ce qui est du bilan, les vérifications ont porté essentiellement sur l'évaluation des titres et des placements.

Chiffres clés du compte d'Etat 1993-1995

	1995		1994		1993	
	mio.	+/- %	mio.	+/- %	mio.	+/- %
Dépenses	40 530	- 4,4	41 340	1,8	40 600	7,4
Recettes	37 270	2,8	36 240	10,6	32 780	- 6,2
<i>Déficit</i>	<i>3 260</i>		<i>5 100</i>		<i>7 820</i>	
Découvert du bilan	41 580	13,7	36 570	18,4	30 880	25,4
Dette de la Confédération	82 150	8,5	75 710	12,1	67 520	22,1

La révision du compte d'Etat est complétée chaque année par des vérifications particulières de domaines partiels. Lors de ces contrôles, les trois constatations suivantes ont été faites:

Prêts octroyés aux CFF:

Les fonds nécessaires pour financer les investissements des CFF et ne provenant pas du cash-flow de l'entreprise sont accordés par la Trésorerie de la Confédération et constituent une partie du patrimoine financier en vertu de l'article 35 de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.00). Au cours de l'exercice 1994, 124 millions de francs supplémentaires ont été mis à disposition, portant le total des prêts accordés à 6,02 milliards. Bien que la mise en compte de ces fonds à l'article «patrimoine financier» soit garantie par le droit, force a été de constater que, d'un point de vue strictement économique, à savoir en tenant compte de la probabilité que les CFF ne pourront pas rembourser eux-mêmes les prêts qui leur ont été consentis, il serait plus approprié de comptabiliser lesdits prêts à l'article «patrimoine administratif» (c'est-à-dire par le biais du compte financier). La correction de la pratique actuelle, qui nécessitera une modification de la LFC, doit être réalisée dans le cadre de l'assainissement des finances des CFF.

Evaluation de portefeuilles de titres en monnaie étrangère pour lesquels des accords concernant la garantie de cours ont été conclus:

Environ 1,7 milliard de dollars US «à cours garantis» figuraient au bilan à la fin de l'année 1994. Ce poste en monnaie étrangère a été créé aux fins d'acquérir les avions de combat F/A-18. Si les prescriptions en vigueur en matière d'évaluation avaient été appliquées, il aurait été nécessaire, étant donné l'évolution des cours de change, d'opérer en fin d'année une correction supérieure à 200 millions de francs. Il a été renoncé à une telle correction puisque les devises ont été expressément acquises pour l'achat des avions en question et que le DMF s'était engagé à les acquérir au cours de 1,50 franc pour 1 dollar. Par la suite, le CDF a relevé dans son rapport de révision que l'engagement pris par une unité administrative d'acheter des devises à un cours déterminé à l'avance ne justifiait pas une violation des prescriptions en vigueur, d'autant moins que celles-ci sont d'une pertinence reconnue par la doctrine comme par la pratique. Par conséquent,

l'ordonnance sur les finances de la Confédération du 11 juin 1990 (OFC; RS 611.01) a été complétée comme suit: «En fin d'exercice, si le cours comptable n'excède pas le cours de compensation convenu, aucune correction ne doit être apportée à l'évaluation du portefeuille des titres en monnaie étrangère pour lequel un accord concernant la garantie de cours a été conclu avec les unités administratives.» (Art. 12, 3^e al., OFC, modification du 27 juin 1995).

Comptes de dépôt:

Dans l'exercice de sa surveillance financière, le CDF a constaté, dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide accordée aux pays de l'Est, que d'importants virements avaient été opérés sur des comptes internes aux dépens des articles de dépenses, sans que des paiements n'aient été faits à des tiers. Cette pratique a conduit à la constitution de réserves destinées à être utilisées ultérieurement en plus des montants consentis par le Parlement (extension de crédit). Fin 1994, la somme de ces comptes s'élevait à 286,2 millions de francs. Cette façon de procéder est contraire à la LFC, laquelle prévoit que les dépenses (paiements à des tiers) et les recettes réalisées au cours d'un exercice doivent être mises en compte dans leur intégralité. La Délégation des finances des Chambres fédérales a chargé l'Administration fédérale des finances et le CDF de lui soumettre une proposition de solution.

22 Caisse fédérale de pensions (CFP)

En 1994 encore, la comptabilité de la CFP a révélé tant de manquements qu'il n'a pas été possible, pour la septième année consécutive, d'en certifier la régularité. Certes, l'organisation formelle de cette comptabilité (plan comptable, classement des pièces comptables, etc.) a pu être améliorée. Dans des domaines essentiels cependant, les lacunes matérielles ne sont de loin pas comblées. Citons l'absence de justificatifs concernant divers soldes des comptes de dettes et de créances. Il n'a donc pas été possible, en 1994 également, de communiquer aux organisations affiliées des extraits de comptes. Ces organisations n'ont pas pu par la suite vérifier la concordance de leurs montants comptables avec les chiffres fournis par la CFP et éliminer les éventuelles divergences. De plus, aux chapitres des sommes de rachat et des avoirs des assurés sur comptes bloqués, aucune concordance globale entre les chiffres de la comptabilité de la CFP et ceux du système SUPIS n'a été possible. Les assurés n'ont donc reçu aucun relevé d'assurance les informant de leur avoir sur compte bloqué, du solde des sommes de rachat à payer ou du total des propres montants versés.

La situation actuelle s'explique entre autres par le fait que, par le passé, il n'a cessé d'y avoir des problèmes entre le service de la comptabilité de la CFP et les autres éléments du système, en partie en raison de l'absence de solutions globales. Entre-temps, une planification systématique des projets a été établie en collaboration avec des experts externes. Toutefois, la mise en œuvre de cette mesure ne s'est pas encore fait sentir suffisamment au niveau de la comptabilité. La réalisation d'autres progrès dépendra du délai dans lequel les programmes préparés pourront être réalisés.

23 Office fédéral de la production d'armements (OFPA)

Dans ce secteur, la régularité de la comptabilité et des boucllements des comptes a pu être certifiée. Dans le cadre de la surveillance financière, le CDF a constaté que, compte tenu de la valeur de rendement des installations estimée lors de l'établissement du budget et des mesures de restructuration affectant la Fabrique fédérale de munitions, des amortissements de l'ordre de 38,2 millions de francs qui n'étaient pas justifiés du point de vue économique avaient été effectués. Ceci a engendré la constitution de réserves latentes, pratique contraire à l'article 15, 2^e alinéa, de l'ordonnance du 24 octobre 1990 sur l'OFPA (RS 510.521). De plus, la constitution de nouvelles provisions (8 mio. de fr. pour développer le système informatique et 1,2 mio. au titre de propre assurance), ainsi que l'alimentation excessive d'une réserve pour faire face aux dépenses de la Caisse de pensions (0,9 mio.) étaient contraires, elles aussi, aux prescriptions en vigueur. Ces sommes, d'un montant total de 48,3 millions de francs, ont été par la suite rectifiées dans le compte de résultats.

24 Entreprise des PTT

Depuis 1993, la Poste, les Télécom et le Département présidentiel tiennent des comptes financiers distincts, contrôlés par l'Inspection des finances des PTT. L'activité de contrôle du CDF se limite au compte général des PTT (compte du groupe).

La régularité des clôtures de comptes a pu être attestée. Toutefois, deux constatations ont été faites:

Les engagements que les PTT ont souscrits envers la Caisse de pensions de la Confédération (4,5 mrd de fr.) n'ont pas fait l'objet de provisions. En effet, en tant qu'entreprise non autonome, les PTT n'ont pas eu de raisons d'en constituer jusqu'à présent. Comme l'a relevé toutefois le CDF en tant qu'organe de révision, la Poste et les Télécom doivent désormais effectuer des provisions pour leurs engagements futurs puisque ces deux entreprises sont appelées à constituer deux entités autonomes.

L'autre constatation a porté sur l'absence d'inventaire contenant des valeurs objectivement vérifiables, afférent aux installations techniques. Cette lacune a été entre-temps comblée. Au cours de l'été 1995, l'Inspection des finances des PTT a examiné s'il était nécessaire d'opérer des rectifications de valeur supplémentaires au sens du droit des sociétés anonymes. D'après ce droit, en effet, il serait nécessaire d'apporter une rectification de valeur de plus de 1 milliard de francs aux postes *Matériel, machines et appareils* (installations techniques).

25 Régie fédérale des alcools (RFA)

La régularité de la comptabilité et de la clôture des comptes au 31 juillet 1995 a pu être constatée. Dans le cadre de sa surveillance financière, le CDF a soulevé, entre autres, les questions suivantes:

Le produit de 5,4 millions de francs inscrit dans le compte et provenant de la vente de boissons distillées a été calculé en faisant abstraction de certains coûts entraînés par la gestion des stocks et la vente des marchandises. Si l'on tenait compte de toutes les dépenses, on obtiendrait une perte d'environ deux millions de francs. Ceci est contraire à l'article 38, 5^e alinéa, de la loi sur l'alcool, qui prévoit que l'alcool industriel doit être vendu sans réaliser de perte. Selon la RFA, une hausse des prix serait insupportable pour les entreprises utilisant de l'alcool. C'est la raison pour laquelle on renonce pour l'heure à relever les prix de vente.

Les entrepôts sis à Daillens et à Romanshorn seront fermés fin 1998 en raison de surcapacités. Le CDF a indiqué que des amortissements supplémentaires de l'ordre de 12 millions de francs devraient être effectués. Ces amortissements seront répartis sur les années 1995 à 1998.

Conformément à la législation sur l'alcool, l'utilisation de l'eau-de-vie pour le propre usage de celui qui la produit à titre non professionnel (agriculteurs) est exonérée d'impôt. Pour les paysans titulaires d'une autorisation de distiller, cette exonération représente un avantage pécuniaire d'environ 12 millions de francs par année. Evaluer les besoins personnels exonérés d'impôt et empêcher les abus coûte très cher administrativement parlant. Informée des constatations du CDF, la RFA a donné à entendre que des propositions visant à simplifier les choses seraient élaborées mais que les grands changements dépendront de la révision partielle de la loi sur l'alcool, qui est en cours, et de la réforme de la constitution fédérale.

26 Assurances sociales de la Confédération

Le CDF exerce différentes fonctions de contrôle auprès de l'assurance-veillesse et survivants (AVS), de l'assurance-invalidité (AI), de l'assurance perte de gains (APG) et de l'assurance-chômage (AC). Il est l'organe de révision des fonds de compensation de ces institutions et est chargé d'attester la régularité de leurs comptabilités. Il vérifie en outre que les offices fédéraux dont il doit contrôler les comptes (à savoir l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), la Centrale de compensation (CC), la Caisse suisse de compensation (CSC) et l'OFLIAMT) accomplissent leurs tâches respectives de façon non seulement réglementaire mais encore rentable. Le CDF exerce, enfin, la haute surveillance financière sur les prestations fournies par les assurances sociales. La surveillance des opérations est exercée en amont par les services d'inspection spécialisés de la CC, de l'OFAS et de l'OFLIAMT ainsi que par les organes de révision.

Le contrôle des comptes des œuvres sociales de la Confédération AVS, AI, APG s'est conclu sur des résultats satisfaisants. Les comptes du fonds de compensation de l'AVS ont été tenus de façon réglementaire, les placements des capitaux ont été effectués conformément aux dispositions de l'ordonnance et des directives concernant l'activité de placement et conformément aux décisions du conseil d'administration du fonds AVS. Aux termes du chiffre 13 des directives concernant l'administration et l'activité de placement du fonds de compensation de l'AVS du

27 octobre 1982, un maximum de 25 pour cent des investissements du fonds peuvent être placés dans une même catégorie de débiteurs. En raison de la situation dans le domaine des banques cantonales, la question s'est posée de savoir s'il était indiqué de continuer de traiter séparément cantons et banques cantonales. Le CDF a suggéré d'examiner ce problème dans le cadre de l'élaboration des prochaines stratégies de placement. Le comité de direction du conseil d'administration a toutefois décidé de ne pas modifier pour le moment les directives relatives aux placements.

En ce qui concerne la *Caisse suisse de compensation (CSC)*, le CDF a réaffirmé qu'il est risqué de renoncer à contrôler par échantillonnage les prestations fournies dans le domaine des rentes. L'analyse statistique des contrôles réalisés en 1992 et 1993 milite clairement en faveur d'une reprise de ces contrôles, qui ont été suspendus dans le cadre des mesures d'économies urgentes et temporaires du printemps de l'année 1993.

La *Centrale de compensation (CC)* a notamment pour tâche de vérifier l'exactitude arithmétique ainsi que la concordance avec les tarifs de l'AI des factures concernant les prestations en nature de l'AI et de l'AVS qui lui sont transmises par les offices AI des cantons. Or, en raison des mesures d'économie prises par la CC, l'enregistrement détaillé des factures ne sera réalisé que lorsque les effectifs de la section Prestations en nature AI le permettront. En 1994, la CC a renoncé pendant sept semaines et, au premier semestre de 1995, pendant quatorze semaines à enregistrer le détail des factures ainsi qu'à en vérifier l'exactitude arithmétique et la concordance avec les tarifs. Pareille façon de faire nuit à l'analyse statistique et empêche de contrôler si des prestations identiques ou incompatibles entre elles ont été versées par plusieurs services. L'organe chargé de la surveillance financière estime que cette pratique augmente les risques de paiements erronés.

Dans le domaine de l'*assurance-chômage*, les vérifications du CDF ont porté, d'une part, sur la clôture des comptes 1994 dont la régularité a pu de nouveau être confirmée et, d'autre part, sur certains aspects de l'exécution des tâches. Une attention toute particulière a été prêtée à la forte augmentation (plus 10% pour arriver à 130 mio. de fr. des coûts administratifs facturés par les caisses et à l'explosion des dépenses consacrées aux mesures de prévention (plus 135% pour arriver à 321 mio. de fr.). Comme lors des années précédentes, certaines faiblesses du Centre de calcul de l'assurance-chômage ont été identifiées.

Outre les révisions exercées au sein de l'administration ou dans les entreprises publiques, celles menées dans le secteur dit semi-public revêtent une importance particulière. Ce secteur comprend plus de 200 entreprises, collectivités, établissements et organisations, indépendamment de leur forme juridique. Ces entités reçoivent des subventions de la part de la Confédération ou sont chargées par celle-ci d'accomplir des tâches publiques. Le CDF exerce la fonction d'organe de révision auprès de certaines de ces organisations. Il assure dans tous les cas la surveillance financière, qui consiste à contrôler que les organisations et les institutions emploient les fonds qui leur sont confiés de façon économe et rentable, qu'elles tiennent leurs livres comptables conformément aux prescriptions et qu'elles appliquent les lois et les règlements.

En règle générale, les résultats de ces contrôles étaient bons. Cependant, force est de reconnaître qu'il faudra revoir le mandat et le statut de certaines de ces organisations qui, en raison de la législation actuelle, grèvent toujours plus les finances fédérales. Figurent ci-après, par secteur, les organisations dont la comptabilité a été contrôlée par le CDF:

Agriculture

L'Union suisse du commerce de fromage (Principaux points contrôlés: remboursements aux acquéreurs étrangers; sociétés de participation sises au Canada), BUTYRA (paiements, aux gros commerçants et non à l'utilisateur final, des remboursements consentis au titre de l'utilisation du lait écrémé à des fins d'affouragement), la Société coopérative des céréales et matières fourragères (gains conservés en vue d'une liquidation imminente), l'Association suisse pour le conseil en agriculture, le Fonds de compensation du sucre, la Caisse de compensation des prix des œufs, etc.

Industrie, artisanat, transports

La Société suisse de crédit hôtelier, le Tourisme Suisse, appelé naguère Office national suisse du tourisme, (Principaux points contrôlés: le «Swiss Center» de Londres, les opérations immobilières réalisées à Paris, les indemnités de départ versées aux collaborateurs), Swisscontrol (évaluations effectuées au regard du droit patrimonial dans l'optique de la prochaine autonomie financière), l'Ecole suisse d'aviation de transport (frais de formation remboursables), l'Instruction aéronautique préparatoire, etc.

Enseignement, recherche, culture

Le Fonds national suisse, le Centre suisse d'électronique et de microtechnique SA (CSEM) à Neuchâtel, divers fonds et fondations des EPF, Pro Helvetia, (Principaux points contrôlés: questions financières et de comptabilité), la Conférence universitaire suisse, etc.

Le Don national suisse, la Fondation Marcel Benoist, la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève, le Fonds Schindler, le Fonds pour la désaffectation d'installations nucléaires, etc.

4 Révisions au sein de l'administration

41 Révisions concomitantes

Jusqu'à présent, le CDF devait contresigner les ordonnances de paiement émises par les offices fédéraux avant que les paiements puissent être effectués par les Services de caisse et de comptabilité. Bien qu'elles aient eu, dans l'ensemble, un certain effet préventif, ces révisions concomitantes ne se sont pas révélées très efficaces. De plus, le CDF s'est vu attribuer une fonction hiérarchique qui brouille les responsabilités. Suite à la révision de la loi sur le contrôle des finances (en vigueur depuis le 1^{er} mars 1995), le CDF est libéré de son obligation de contresigner toutes les ordonnances de paiement. Depuis cette date, il se borne à procéder par échantillonnage. Le remplacement du principe d'autorisation par celui d'intervention permet de mieux délimiter les responsabilités. Les offices sont dorénavant seuls responsables de l'exactitude comptable et de la justification matérielle des paiements.

Les vérifications que le CDF a effectuées durant l'exercice sous revue, sur la base du principe d'intervention, ont touché principalement le domaine de l'administration centrale de la Confédération. Comme les années précédentes, ce sont de nouveau les prescriptions afférentes au principe de la spécialité qui, à des degrés divers, ont été violées. En effet, des offices ont débité des dépenses sur des comptes non concernés, étant donné que ces derniers étaient encore provisionnés. Ont été aussi constatés et corrigés quelques paiements effectués à double, ainsi que l'oubli de déductions de rabais et d'escomptes consentis. Dans quelques cas isolés, les dépenses engagées par les offices se sont avérées contestables, par exemple lors de manifestations qui se sont tenues à l'extérieur. Le CDF a été expressément chargé par le chef du DFF de veiller à ce que les dispositions en la matière soient observées. L'administration a été notamment enjointe d'organiser autant que possible ses séminaires de formation sur le lieu de travail afin d'économiser des frais d'hôtel.

42 Révisions des offices (révision a posteriori)

On entend par révisions des offices celles qui portent sur le respect des critères de la légalité, de la rentabilité et de la régularité des comptes tenus par les offices, les entreprises et les établissements. Le choix des offices à réviser se fonde entre autres sur une analyse systématique des risques. La comptabilité, les ressources humaines, les systèmes de contrôle internes (SCI), les contrats et les inventaires constituent en règle générale les points principaux de la révision des offices.

Durant l'exercice sous revue, aucun manquement grave n'a été constaté lors des révisions. A l'image des précédents, les rapports de révision de cette année renferment de nombreuses constatations, soulèvent des questions et proposent des améliorations pour les situations jugées insatisfaisantes. Quelques exemples sont décrits ci-après. L'incidence financière du cas présenté n'a pas été le seul critère qui a guidé notre choix. Les deux autres critères retenus sont la fréquence et la portée des manquements. Enfin, les exemples qui suivent visent également à illustrer le large éventail des activités de révision.

– Sept *ambassades et consulats* sis à l'étranger ont fait l'objet d'une révision au cours de l'exercice. Ces révisions de la gestion des affaires administratives et consulaires ainsi que celles des questions financières se sont conclues pour toutes les représentations concernées sur un bon résultat. Une attention toute particulière a été prêtée à la question des effectifs du personnel ainsi qu'à celle des coûts d'investissement et d'exploitation.

– En ce qui concerne la *Fondation pour un Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP)*, le service de révision interne de l'Office fédéral de l'éducation et de la science a relevé une erreur dans le calcul du montant de la subvention allouée. Certaines recettes qui proviennent du rendement des capitaux n'ont pas été inscrites dans le compte d'exploitation mais portées directement au bilan. En conséquence, l'institut en question a perçu 488 497 francs de subvention en trop entre 1987 et 1992. Le CDF a exigé par la suite le remboursement de cette somme. Mais, en raison d'une prescription partielle, seuls 300 000 francs ont pu être effectivement exigés, dont 100 000 francs ont été versés pour l'heure.

– Les *Ecoles polytechniques fédérales (EPF)* constituent chacune un domaine de révision important. Bien qu'elles disposent de prérogatives particulières telles que l'enveloppe budgétaire, le transfert de crédits et le report simplifié des crédits d'une année à l'autre, elles restent tenues d'observer les principes fondamentaux de la spécialité et du respect du budget. Le CDF a dû exiger des transferts d'écriture pour environ un million de francs. Ceux-ci ont été réalisés entre-temps. Au chapitre des *mandats de recherche*, la distinction opérée entre les mandats spécifiques (taxe de 20% au profit de la caisse fédérale pour l'utilisation de l'infrastructure) et les contrats de participation (pas d'obligation de verser une redevance) a suscité, une fois encore, la controverse. Ainsi, environ 50 000 francs ont de nouveau dû être perçus après coup à titre de contribution aux frais d'utilisation de l'infrastructure. Ladite distinction laissant, dans chaque cas, une grande marge d'appréciation, les écoles ont tendance, et c'est compréhensible, à conclure des contrats de participation sans obligation de verser une redevance. L'année précédente, le CDF avait déjà soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas soumettre les mandats de participation également à une obligation de payer une taxe. Le Conseil des EPF a rejeté cette proposition et s'est dit favorable au maintien de la solution actuelle. Par ailleurs, une attention toute particulière a été prêtée au *domaine de l'informatique*. Suite aux irrégularités constatées lors de l'acquisition de systèmes informatiques à l'EPF de Zurich, une convention liant l'OCFIM et les EPF de Zurich et de Lausanne est entrée en vigueur. Au cours de l'exercice sous revue, le CDF a contrôlé les acquisitions effectuées par les services informatiques de l'EPF de Zurich. Les achats sont réalisés à présent de façon réglementaire.

- Le CDF a continué à suivre de près la situation dans les *domaines de l'asile et des réfugiés* menant, outre des inspections auprès de l'office fédéral même (sections de la formation, Division Entrée et centres d'enregistrement), quatre contrôles sur place dans certains cantons. Lors de ces vérifications, des erreurs ont surtout été constatées dans la distinction entre coûts administratifs et indemnités forfaitaires dans les domaines de l'aide et des immeubles. Souvent, les cantons ont facturé à tort à la Confédération des coûts administratifs qui avaient déjà été remboursés par le versement de forfaits. Les cas hérités des années précédentes ont tous pu être réglés lors de rencontres consacrées à ces questions. Tous les recours interjetés par les cantons ont été retirés après que des solutions à l'amiable eurent été trouvées. Dans l'ensemble, les destinataires des subventions ont été d'accord de rembourser 4,6 millions de francs à la Confédération (pour des affaires qui pouvaient remonter à 1991).
- Des avances contractuelles faites par le Groupement de l'armement (GDA) à la *Fabrique de munitions d'Aldorf*, il restait, après réalisation du projet et règlement intégral des prestations fournies, un excédent de 3,28 millions de francs en faveur du GDA. Ce montant aurait dû être utilisé pour payer des prestations supplémentaires ne figurant pas dans le contrat. Le CDF a dû exiger le remboursement intégral dudit montant au maître de l'ouvrage, en l'occurrence la Confédération.
- Le projet partiel «*Potentiel industriel*», intégré dans la réforme «DMF 95», a été élaboré par une équipe de conseillers externes en collaboration avec les unités administratives concernées. Les coûts accessoires prévus par le contrat se sont élevés à plus d'un million de francs. Des paiements à ce titre ont été effectués sans qu'il y ait eu un contrôle matériel des factures. Au vu des pièces comptables, le CDF est parvenu à la conclusion qu'un renforcement de la surveillance aurait été indiqué car il aurait permis un emploi plus économe des fonds engagés. La part des coûts accessoires se situait en effet au-dessus de la moyenne des données empiriques propres à l'administration fédérale.
- L'utilisation des *véhicules privés pour des voyages de service* est soumise à des règles strictes. Le recours aux moyens de transport les plus économiques est souhaitable. Le CDF a procédé à l'examen détaillé de la situation à l'Office fédéral du génie et des fortifications (OFGF) et a constaté qu'un tiers des déplacements auraient pu être effectués à moindre coût avec d'autres moyens de transport. A la suite de cet examen, les prescriptions internes ont été remaniées. En matière de remboursements de frais, des économies annuelles de plus de 20 000 francs sont prévisibles dans l'office en question.
- Dans les services de l'*Administration fédérale des contributions*, les révisions sont effectuées chaque année par rotations en fonction des priorités fixées. Durant l'exercice 1995, les révisions ont concerné principalement la Division principale Taxe sur la valeur ajoutée. Le CDF a constaté que les comptes étaient, dans l'ensemble, bien tenus en dépit des difficultés rencontrées lors de l'introduction de ce nouvel impôt. Cependant, la forte augmentation du volume de travail, consécutive au passage de l'ICHA à la TVA, appelle des améliorations en ce qui concerne le suivi des cas pendants et l'exécution des contrôles internes. De plus, il est urgent de définir une pratique uniforme dans le domaine des poursuites et de fixer les priorités de l'Inspection en matière de contrôles externes.

– Les travaux de révision réalisés au sein de l'*Administration fédérale des douanes* ont porté principalement sur certains domaines financiers et comptables. Ont également fait l'objet d'une révision la Division Affaires pénales, le laboratoire de la Section Contrôle chimico-technique, le Bureau central du contrôle des métaux précieux, la Section Constructions et immeubles ainsi que la Caisse de prévoyance du personnel des douanes. Dans l'ensemble, les domaines précités sont traités de façon judicieuse et dans le respect des prescriptions. Depuis ces révisions, la Division Affaires pénales a élaboré un programme visant à résorber d'ici à fin 1996 les cas irrésolus depuis plus d'un an et a commencé à mettre en œuvre les mesures qui s'imposaient. D'autres constatations ont concerné la négociation de rabais consentis lors d'achats, une demande de restitution au Bureau central du contrôle des métaux précieux et l'utilisation des formules de commande standardisées à la Section Constructions et immeubles.

– Les comptes de la *Garantie contre les risques à l'exportation (GRE)* ont été équilibrés en 1994 grâce aux mesures d'assainissement adoptées par la Confédération. Afin d'accroître la transparence des relevés comptables, le CDF a préconisé de constituer des provisions pour les ajustements des primes et pour les engagements susceptibles d'entraîner des pertes. Sur des besoins estimés à un milliard de francs, 134 millions ont pu être débités du compte de résultats. Les 861 millions restants ont dû être inscrits à l'actif en tant que «provisions à amortir». Ajouté au report de pertes qui s'élève à 727 millions, ce dernier montant a entraîné un découvert de 1,6 milliard de francs au bilan à fin 1994. L'ampleur de ce découvert doit être considérée comme assez grave pour compromettre le remboursement des prêts de la Confédération, qui se chiffrent à près de 2 milliards. Afin d'apprécier son indépendance financière, la GRE tient un compte parallèle dans lequel sont mis en regard le produit des émoluments sans délimitation de période et les paiements au titre de règlements de dommages. Le principe du paiement a présidé à l'établissement du compte, lequel présentait fin 1994 un léger excédent. Les provisions nécessaires n'avaient cependant pas été mises en compte. Par la suite, le CDF a estimé celles-ci en s'appuyant sur les principes de la gestion d'entreprise. Cette estimation permet de supposer que l'indépendance financière prescrite par la loi n'aurait pas été atteinte même après la révision des primes de 1989. Désormais, la GRE calcule ses primes en tenant compte de la régularisation des écritures afférentes à la période comptable.

– Dans le domaine de la *construction et de l'entretien des routes nationales*, la Confédération paie la totalité des coûts après avoir contrôlé les décomptes de frais. La part des cantons est débitée sur un compte spécial, équilibré chaque mois par le biais du compte courant ordinaire du canton concerné. Le CDF a constaté que, dans un canton, la compensation n'a pas été effectuée chaque mois, portant la dette du canton en question à 15,74 millions à fin 1994. Le Conseil fédéral a alors décidé en mars 1995 de convertir ce retard de paiement en un prêt à intérêts de 15 millions de francs, à rembourser jusqu'à fin 1999 au plus tard par des acomptes annuels d'au moins 3 millions de francs.

– Quant au *projet AlpTransit*, les travaux destinés à coordonner et à optimiser les activités de contrôle des divers organes ont été poursuivis. L'objectif est d'éviter le travail fait à double et d'établir une hiérarchie des contrôles en fonction des risques. En outre, des révisions ont déjà été effectuées dans divers domaines.

Celles-ci ont permis de découvrir, à diverses reprises, que l'organisation fonctionnelle et opérationnelle optimale ainsi qu'un support informatique efficace n'avaient pas encore été trouvés. Ces lacunes devront être comblées avant le lancement des travaux de réalisation. La révision effectuée en 1994 et qui touchait l'organisation, le contrôle interne, le contrôle des contrats et des crédits ainsi que les rapports relatifs à la situation financière a révélé dans un cas la subsistance de graves carences.

– L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a décidé d'allouer, au débit du compte de l'assurance-invalidité, des contributions d'exploitation de 307,7 millions de francs à des homes publics ou d'utilité publique et de 195,7 millions à des ateliers qui occupent en permanence une majorité d'invalides. Le CDF a constaté qu'en raison de la forte augmentation du volume de travail, l'office s'est limité à un contrôle formel des requêtes qui lui ont été présentées. L'OFAS va prochainement élaborer en détail une stratégie permettant d'assurer l'examen des requêtes qui lui seront adressées. De plus, le double subventionnement, critiqué, des frais de capitaux calculés sur des investissements déjà financés par l'assurance-invalidité sera supprimé le 1^{er} janvier 1997.

5 Révisions spéciales

Oltre les révisions traditionnelles, le CDF effectue chaque année une série de révisions spéciales. Il peut s'agir de révisions touchant plusieurs départements, de contrôles de la rentabilité de certains services ou d'examens approfondis dans un groupe de tâches déterminé. Les vérifications sont effectuées en règle générale selon les critères de l'économie, de la rentabilité et de l'efficacité. Les économies de ressources financières et humaines que l'activité de révision dégage au profit de la Confédération peuvent être très importantes.

51 Révisions effectuées dans le domaine de la construction

Dans le domaine des constructions subventionnées, environ 50 décisions concernant des allocations de subsides ou des décomptes finaux ont été examinées avant d'être émises. Les cas réglés récemment concernent principalement la construction de bâtiments destinés à la formation universitaire ou professionnelle. Les révisions ont montré que les projets de décision afférents à ces objets mentionnaient des coûts qui, aux termes de la loi ou des directives, ne donnaient droit à aucun subside ou devaient être payés par d'autres crédits au titre de matériel d'enseignement. Les coupes opérées ont concerné des coûts afférents aux travaux d'entretien non imputables, qui n'avaient pas été écartés, des parts à des prestations de services, des dépenses étrangères et des subventionnements à double. Les interventions du CDF ont eu pour effet de réduire les subsides fédéraux d'un montant total de 34 millions de francs, dont une faible partie pouvait être subventionnée par d'autres crédits. La majeure partie de ces réductions concernent des opérations que le CDF a vérifiées non pas en sa qualité d'organe de contrôle mais plutôt au titre de l'aide administrative qu'il accorde à l'Office fédéral de l'éducation et de la science.

– En collaboration avec l'Office fédéral des routes (OFR) et les Contrôles cantonaux des finances, le CDF a effectué en 1995 des vérifications portant sur la construction de la *N16 dans le canton du Jura*. Pour les travaux de construction de tunnels, ces investigations ont montré qu'un consortium avait, d'entente avec le directeur général des travaux, imputé illégalement dans le compte routier comme «transport de matériel» un montant de 30 000 francs consacré en réalité à des parrainages. De plus, il a été constaté que le compte routier avait été débité d'autres coûts ne donnant pas droit à des subsides fédéraux (achat de bicyclettes, dépenses pour les festivités liées à l'achèvement des travaux de percement du tunnel, consommations diverses, mobilier). Avec l'accord de l'OFR et des Contrôles cantonaux des finances, des dépenses d'un montant d'environ 54 000 francs ont été remboursées à la Confédération.

– Le CDF a contrôlé par échantillonnage *l'attribution des mandats d'études relatifs au projet AlpTransit*. Trente mandats totalisant 61 millions de francs d'honoraires ont été attribués par concours pour la construction des axes du Gotthard et du Lötschberg. Les vérifications ont d'abord porté sur le déroulement de la procédure concernant ces lots. Trois lots, pour lesquels en partie des offres faites à des prix de loin inférieurs aux autres n'avaient pas été retenues, ont été soumis à un examen en profondeur. Toutefois, les adjudications se sont révélées par la suite motivées et correctes. Les raisons qui expliquent le rejet des offres comportant les prix les plus bas tiennent aux écarts importants existant entre les prestations proposées. Ces dernières répondaient en effet de façon diverse aux besoins des chemins de fer. N'étaient pas incluses dans les offres les plus basses les prestations indispensables au déroulement futur des travaux et à la réalisation économique du projet. De plus, il était admis qu'il fallait retenir une procédure en trois étapes (sélection préalable, proposition d'un programme de réalisation, calcul d'un coût approximatif) pour la réalisation des grands projets.

– *Coût des constructions destinées aux EPF*: Une comparaison entre le coût des nouvelles constructions destinées aux EPF et celui des constructions destinées aux universités cantonales révèle que la Confédération construit à des coûts nettement plus élevés que les cantons. Six constructions des EPF de Zurich et de Lausanne d'un montant total d'environ 700 millions de francs ont fait l'objet d'une évaluation. Une partie des coûts supplémentaires, estimés à environ 25 pour cent, étaient imputables aux standards élevés qui ont été appliqués aux constructions des EPF. L'analyse menée en collaboration avec l'Office des constructions fédérales a fait ressortir également que d'autres différences étaient imputables à une gestion insuffisamment rigoureuse des coûts, à la prise en considération de demandes exagérées des utilisateurs, etc, toutes deux antérieures à la réorganisation de l'ensemble du domaine des constructions fédérales. Les résultats de cette analyse ont été corroborés par le rapport d'un groupe de travail interdépartemental intitulé «Vérification des normes et des standards dans le domaine de la construction». Le 22 février 1995, le Conseil fédéral a pris des mesures en vue d'améliorer la situation.

52 **Coopération au développement et aide financière octroyée aux pays de l'Europe de l'Est**

– En *Tanzanie*, le CDF a vérifié, lors d'une inspection réalisée sur place, les comptes du Bureau de coordination ainsi que divers projets de coopération technique et d'aide à la balance des paiements. Une attention particulière a été prêtée non seulement à la comptabilité mais encore à deux aspects: la rentabilité et l'efficacité (viabilité des investissements). Les projets dans le domaine de la coopération technique (hôpitaux, constructions de routes, approvisionnement en électricité) ont laissé grosso modo une bonne impression. Le CDF préconise d'associer progressivement et plus étroitement le partenaire tanzanien au financement des projets. Les risques d'allocations erronées (retards de paiement des importateurs envers l'Etat, exonération fiscale contraire à la loi, corruption, etc.) sont plus importants en matière d'aide à la balance des paiements qu'en matière de coopération technique où la *Confédération* peut influencer directement le choix et la réalisation des projets. Des efforts devront donc être déployés pour déterminer plus judicieusement la forme à donner à ces aides et restreindre les possibilités d'abus.

– Lors d'autres déplacements effectués à des fins d'inspection, le CDF a contrôlé des projets financés au moyen d'un crédit-cadre destiné à renforcer la coopération avec des Etats d'Europe orientale. Les projets vérifiés en *Albanie* ont laissé dans l'ensemble une bonne impression. C'est le cas notamment de l'hôpital pédiatrique construit à Tirana et du projet de formation permanente pour mécaniciens-autos, mécaniciens-engins agricoles et électriciens, soutenu dans la ville portuaire de Durres. En *Bulgarie*, par contre, les projets agricoles inspectés (fromageries, moulins à grains, silos, production de denrées alimentaires) ont paru moins convaincants. En vertu du contrat passé, les crédits alloués à ces projets doivent être remboursés à une fondation qui reste à créer, en monnaie locale mais en valeur du franc suisse du moment. Comme le montre l'inspection, le remboursement de quelques prêts est déjà compromis car, d'une part, le lev a été fortement dévalué et, d'autre part, les bénéficiaires des prêts ne disposent pas des connaissances de base en gestion d'entreprise. De plus, le rapport coût/utilité de certains projets est défavorable suite au recours exagéré à des experts. En ce qui concerne la gestion, à la *Centrale*, des crédits alloués aux pays de l'Est, il serait possible de réaliser des économies de personnel en concentrant, à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures et à la Direction pour le développement et la coopération, les services chargés de traiter les questions relatives aux pays de l'Europe de l'Est. Cette proposition sera débattue dans le cadre du prochain message relatif à l'octroi d'un nouveau crédit-cadre.

53 **Défense nationale**

Les canons de 10,5 cm équipant le char Centurion mis hors service doivent être réutilisés dans des *barrages*. Le projet initial prévoyait de construire et d'équiper 80 barrages, nombre qui a été réduit ensuite à 59. Le matériel nécessaire à ces 59 installations a donc été acheté, mais seules 28 d'entre elles ont été finalement réalisées. Ces réductions se sont soldées par des excédents de matériel acquis

(acier destiné à des blindages supplémentaires, matériel pour des groupes d'assemblage, appareils de visée thermique) représentant un montant d'environ 7 millions de francs. Ledit matériel ne peut pratiquement plus être utilisé ailleurs. Le CDF a constaté que, dès son lancement, ce projet n'était pas placé sous d'heureux auspices. Il a noté, en effet, des lacunes dans la planification, des insuffisances dans la coordination de la construction des ouvrages et de l'acquisition du matériel ainsi que des violations de la législation en matière de crédit.

54 Agriculture

Afin d'encourager la *production indigène de laine*, la Confédération soutient la vente de ce produit au moyen d'une subvention annuelle qui s'élève actuellement à 1,6 million de francs. Or aujourd'hui, les éleveurs de moutons se sont fixé comme priorités de produire non pas de la laine mais de la viande et de mettre en valeur écologiquement les régions périphériques. De plus, une exploitation économique de la laine brute de provenance suisse est exclue, étant donné les prix de cette matière première sur les marchés mondiaux. En effet, les coûts liés au triage et à la transformation de ce produit brut en marchandise commercialisable dépassent de loin le produit possible des ventes. Compte tenu de ce qui précède, la subvention fédérale est devenue, dans une large mesure, un instrument permettant de cofinancer une utilisation de la laine brute fondée sur des considérations écologiques et sociales mais non rentable. Il serait donc indiqué de réexaminer la subvention en question sous l'angle de la politique agricole.

55 Transports

– Le CDF a vérifié en collaboration avec l'Office fédéral de l'aviation civile les dépenses que la Confédération a engagées de 1992 à 1994 en faveur des *mesures de sécurité dans le transport aérien* (dépenses d'un montant total de 46,1 mio. de fr.). Il a constaté que les subventions avaient été correctement imputées et étaient conformes à la législation en vigueur. Au cours de cette vérification, il a été convenu que les coûts de prise en charge et de transport des marchandises encombrantes à l'aéroport de Zurich-Kloten, chiffrés à environ 500 000 francs et facturés à la Confédération, seront à l'avenir supportés par l'exploitant de l'aéroport. De plus, des économies annuelles de quelque 200 000 francs ont pu être réalisées au niveau de l'enregistrement des bagages.

– Une des révisions a porté sur l'*arrangement passé avec Swissair en vue de l'octroi d'un rabais sur le prix des billets destinés aux agents de la Confédération*. La compagnie nationale accorde actuellement à la Confédération un rabais général sur ses vols. A son tour, la Confédération s'engage à choisir en priorité Swissair pour transporter ses agents. La révision effectuée sur la base des chiffres de 1993 a débouché sur le constat suivant: en dépit dudit arrangement, certains tarifs proposés par la concurrence étaient nettement inférieurs aux prix nets (tarif fédéral) proposés par Swissair. En outre, les réductions de prix auxquelles la Confédération a droit en tant qu'actionnaire n'étaient pas suffisamment prises en considération. L'interdiction de cumuler le rabais dû à l'arrangement et la réduction de prix accordée aux actionnaires a eu pour conséquence que la

Confédération n'a pas pu faire valoir, lors de l'achat de ses billets d'avions, 42 pour cent de son avoir de 1,09 million de francs détenu sous forme de bons. S'est posée enfin la question de savoir si l'accès aux différentes classes pour les destinations lointaines ne devait pas être réglementé de la même manière que pour les destinations européennes. Pour résumer, le CDF est parvenu à la conclusion que, compte tenu des aspects mentionnés ci-dessus (acquisition des billets sur le marché libre, renoncement à la priorité de transport, élargissement des possibilités de choisir une classe, octroi intégral des réductions de prix dues aux actionnaires), le potentiel d'économies annuelles représente 30, voire 40 pour cent des dépenses actuelles de voyage de la Confédération, soit 5 à 7 millions de francs si l'on se base sur les chiffres de 1993. Vu ce qui précède et les demandes visant à libéraliser l'attribution des marchés publics dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, il convient de revoir l'arrangement passé avec Swissair.

56 Révisions dans le domaine de l'informatique

Le CDF a vérifié pour la première fois plusieurs applications informatiques dans le domaine comptable. Il a contrôlé en particulier si les exigences en matière de sécurité et d'utilité avaient été prises en considération et si les instructions émises par l'Office fédéral de l'informatique avaient été suivies. Ces travaux n'étant pas encore achevés, leurs résultats seront présentés en détail dans le prochain rapport annuel.

6 Vérifications spéciales effectuées à la demande de la Délégation des finances des Chambres fédérales et du Conseil fédéral

Aux termes de l'article premier, 1^{er} alinéa, lettre a, de la LCF, le CDF seconde l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral dans l'exercice de leurs attributions et de leur haute surveillance financière de l'administration et de la justice fédérales. Concrètement, cette aide est apportée par l'intermédiaire de la Délégation des finances, laquelle à son tour confie régulièrement au CDF des mandats de vérification spéciale. Les résultats de ces examens sont présentés chaque année en détail dans le rapport d'activité de la Délégation des finances. C'est pourquoi ne figurent ci-après, à titre d'exemples, que quelques-unes des principales vérifications accomplies.

– Sous le nom de *SUISSETRA* se cache une association qui a pour but de développer scientifiquement des systèmes de traduction automatique. En sont membres la Confédération (représentée par la Chancellerie fédérale), l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, l'Université de Genève et la Fondation Dalle Molle. En 1983 et 1984, la Confédération a alloué à ladite association une indemnité annuelle de 305 000 francs. Pour la période allant de 1985 à 1993, le montant annuel alloué a été de 700 000 francs. En 1994, la prestation financière était encore de 350 000 francs. Les vérifications menées par le CDF ont montré que la comptabilité était en règle. Mais le CDF s'est interrogé au sujet de

l'efficacité des contributions fédérales. Il a proposé au Conseil fédéral d'examiner si les prestations fournies par SUISSETRA à la Confédération répondaient encore à un besoin prioritaire et si l'administration fédérale utilisait les services proposés par l'association. Il s'agissait en outre d'étudier les possibilités de réduire la contribution fédérale étant donné les réserves relativement élevées de l'association et finalement d'aider celle-ci par le biais de la loi sur la recherche plutôt qu'en lui versant une indemnité inscrite au budget de la Chancellerie fédérale.

– En raison des *loyers* extraordinairement élevés payés par la *représentation diplomatique à Moscou*, le CDF a examiné la situation sur place. Il ressort des vérifications effectuées que le marché de l'immobilier moscovite est très tendu et peu transparent. De l'avis même des experts, la demande excédentaire fera sentir ses effets pendant des années encore. Toujours est-il que la représentation suisse est parvenue en 1995 à trouver une solution somme toute acceptable compte tenu des circonstances difficiles. Pour répondre à son urgent besoin de locaux, elle a acheté un conteneur-bureau et loué des locaux supplémentaires. Une solution définitive pourrait consister à échanger un immeuble sis à Genève (Villa Rose) contre un immeuble situé à Moscou. Une telle opération permettrait de construire, sur des terrains possédés en propre, un immeuble ou plusieurs bâtiments susceptibles d'abriter durablement tous les services de la représentation suisse à Moscou.

– Le CDF a examiné également l'adjudication de travaux d'études relatifs à la construction de cavernes pour abriter le nouvel avion de combat FA/18. Il s'agissait d'examiner si la procédure en trois étapes distinguant la sélection préalable, l'offre et l'attribution des mandats, s'était déroulée correctement. Le CDF a pu confirmer que les critères usuels ainsi que les principes d'impartialité et de confidentialité avaient été respectés.

7 Relations internationales et mandats de contrôle exercés auprès d'organisations internationales

En 1995 également, le CDF a eu toute une série de *contacts internationaux*. Il a reçu la visite du contrôleur et auditeur général de la Cour des comptes britannique pour un échange de vues et d'expériences. Il a eu des entretiens avec les chefs des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques du Ghana et de Taiwan; il s'est entretenu avec une délégation du Ministère des finances de Hongrie ainsi qu'avec des membres du service de révision interne du Ministère de la défense d'Afrique du Sud. En août 1995 s'est tenu au Caire le XV^e Congrès international des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Un des thèmes principaux de discussion a été l'évaluation des objectifs et des programmes des Etats. Le CDF a participé aux discussions au sein du groupe de travail ad hoc. Enfin, un collaborateur du CDF a pu effectuer un stage de trois mois à la Cour des comptes de l'Union Européenne à Luxembourg.

Par le truchement du CDF, la Suisse exerce la révision de trois organisations spécialisées des Nations Unies et d'une organisation intergouvernementale dont voici les noms:

- *Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, Genève*
- *Union internationale des télécommunications, Genève*

- *Union postale universelle, Berne*
- *Organisation intergouvernementale pour les chemins de fer internationaux, Berne*

Les révisions ont lieu chaque fois au siège de l'organisation. En 1995, dix-sept rapports de révision en tout ont été établis et présentés devant les instances compétentes des organisations. Les travaux se fondent sur les principes de révision reconnus universellement et sont effectués en fonction des mandats de révision figurant dans les règlements financiers respectifs des organisations. Les révisions ont été exécutées dans le respect des quatre critères reconnus internationalement que sont la régularité et la légalité, l'économie, la rentabilité et l'efficacité.

L'*Organe supérieur de contrôle des finances de l'AELE (board of Auditors «EBOA»*), constitué en 1992, a poursuivi en 1995 ses travaux sous la présidence du représentant du CDF. L'activité de l'EBOA a consisté à vérifier la clôture des comptes au 30 juin 1995 (dissolution de l'AELE «à sept») et le règlement des engagements liés au processus de dissolution.

8 Relations du CDF avec les services de révision interne

Les inspections des finances des offices, entreprises et établissements fédéraux constituent des organes de révision interne et, en tant que tels, exercent leur activité de façon autonome et indépendante. Elles sont appelées à jouer un rôle de premier plan étant donné la complexité croissante des tâches de la Confédération. Le soutien qu'elles apportent au CDF est particulièrement précieux dans le domaine des vérifications de la régularité et de la légalité. En ce qui concerne la révision interne, le CDF est légalement tenu d'assurer la formation de base et la formation continue des responsables ainsi que de contrôler périodiquement l'efficacité des contrôles effectués par les services de révision interne.

Aux fins de renforcer et d'approfondir la collaboration entre les services de révision interne et le CDF, s'est tenu pour la première fois au printemps 1995 un séminaire réunissant toutes les inspections des finances et le CDF. Il est prévu d'organiser dorénavant chaque année une telle rencontre.

A plusieurs reprises, le CDF a défendu l'idée d'une révision interne, efficace et indépendante, dotée d'un personnel suffisant. A cet égard, il convient de relever les points suivants:

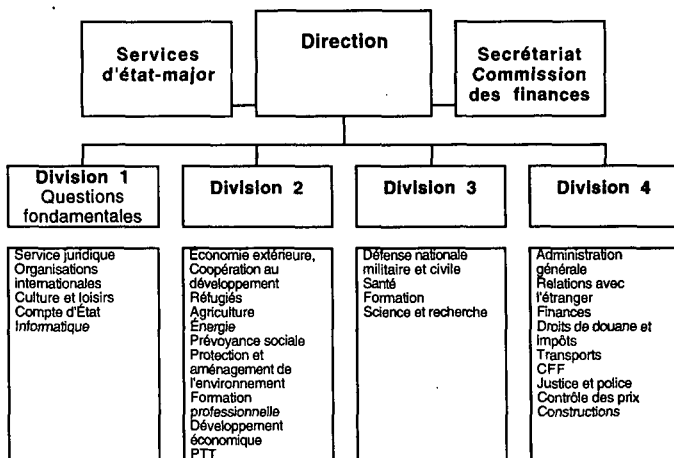
- Si en 1994 l'*Inspection des finances de la Direction pour le développement et la coopération* n'était pas en mesure d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés, une amélioration a été constatée en 1995 grâce à des changements dans les domaines du personnel et de l'organisation. Ainsi, pour la première fois depuis des années, des inspections ont pu être menées à l'étranger.
- Début mai 1995, la nouvelle *Inspection des finances du Conseil des EPF* forte de deux personnes a pu commencer son activité. Dans un premier temps, les révisions seront effectuées en étroite collaboration avec le CDF.

- Le CDF est intervenu plusieurs fois auprès du *DMF* pour demander que la révision interne soit renforcée. Pour l'heure, seuls le Groupement de l'armement et le Sous-groupe «Service de renseignements de l'état-major général» bénéficient d'une inspection. Le CDF souhaite que tous les groupes soient dotés d'une inspection des finances bénéficiant d'un statut indépendant et puissent surveiller la gestion financière d'une administration complexe avec la minutie nécessaire.
- En août 1995 a été créé, à la *Caisse fédérale d'assurance*, une inspection des finances disposant, pour le moment, d'un poste.
- L'organisation et la subordination de l'*Inspection des finances de l'Office fédéral des transports (OFT)* n'a pas encore donné satisfaction. Le CDF a relevé notamment le caractère insolite de la subordination et le fait que des tâches opérationnelles aient été confiées à des collaborateurs de l'Inspection. C'est pourquoi, compte tenu du rôle de tout premier plan que l'Inspection sera appelée à jouer en raison des grands projets d'infrastructure dans les transports publics et de l'important volume financier, la direction de l'OFT a été priée de remédier aux problèmes constatés dans le délai d'une année.

9 Organisation et comptes du CDF

Les effectifs du CDF s'élèvent à 79 postes permanents. Ce nombre comprend 5,5 postes réservés au Secrétariat de la Commission des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Les effectifs sont marqués par une grande constance. Ainsi, ces vingt dernières années, seuls deux nouveaux postes ont été créés. Durant la même période, d'autres offices et d'autres tâches qui doivent être contrôlés par le CDF sont venus s'ajouter à ceux déjà existants. Les dépenses et les recettes de la Confédération (celles des entreprises non comprises) ont, elles, plus que triplé dans ce laps de temps. La fréquence des révisions a par conséquent diminué. Pour contrer cette évolution, le CDF s'efforce d'utiliser ses ressources humaines de façon plus sélective et en se fondant sur des considérations liées au risque. L'amélioration de la révision interne effectuée au sein des départements et des entreprises a également permis de réaliser des économies.

Simultanément, des exigences accrues sont posées en ce qui concerne la nature, la qualité et la profondeur des révisions. Citons par exemple les contrôles des performances (contrôle de la rentabilité et de l'efficacité) qui doivent être renforcés conformément au nouveau mandat législatif. Cette extension des tâches soulève un autre problème: celui de la difficulté croissante à trouver et surtout à garder le personnel qualifié étant donné le fossé grandissant qui existe entre les exigences accrues en matière de formation de base et d'expérience professionnelle (vérifications des comptes et contrôles de l'économie ou de la gestion) et la classification actuelle des fonctions fondée essentiellement sur la tâche de vérification des comptes. Cette classification devra être réexaminée à la lumière des nouvelles exigences évoquées ci-dessus.



Pour le CDF, le compte d'Etat mentionne des dépenses d'un montant total de 10,1 millions de francs. Si l'on prend en compte tous les coûts engendrés par l'activité, c'est-à-dire si l'on y inclut les coûts afférents aux locaux, à l'équipement informatique, au matériel de bureau, etc, les coûts totaux du CDF s'élèvent à environ 13 millions de francs dont 88 pour cent sont des frais de personnel.

N38467

**Circulaire
du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux
concernant certains problèmes survenus lors des élections au Conseil national
du 22 octobre 1995**

du 29 mai 1996

Fidèles et chers Confédérés,

Le 22 octobre 1995, les élections en vue du renouvellement intégral du Conseil national pour la 45^e législature ont généralement eu lieu dans de bonnes conditions. Des difficultés ont cependant été constatées ici et là, certaines d'entre elles conduisant à des recours électoraux difficiles à trancher. Par décision du 4 décembre 1995, le Conseil national a finalement rejeté ces recours sur le fond (une partie des décisions sera publiée en 1996 dans la „Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération“). A cette occasion, le Conseil national a suggéré au Conseil fédéral d'attirer l'attention des cantons sur l'*importance d'une organisation bien réglée de la procédure électorale* (BO 1995 N 2346s.). C'est la raison d'être de cette circulaire (ch. 1). Nous profitons en outre de cette occasion pour vous signaler des problèmes d'exécution dans le domaine des frais de recours et d'autres frais (ch. 2) ainsi que dans l'approbation des dispositions cantonales d'exécution des droits politiques (ch. 3).

1 Importance de la qualité du papier et des modalités liées aux bulletins électoraux

11 A la suite de la suppression de l'enveloppe électorale, un canton a créé en 1995 de nouveaux bulletins électoraux pour les élections au Conseil national (rouge/blanc) et au Conseil des Etats (bleu/blanc), bulletins qui étaient imprimés en couleur au recto et au verso et comprenaient en outre au dos un cercle blanc destiné au timbre de contrôle du bureau électoral. Plusieurs recours électoraux alléguèrent une trop grande transparence desdits bulletins: en effet, les numéros des listes des différents partis figurant au recto étaient malencontreusement placés exactement vis-à-vis du cercle placé au dos de telle sorte qu'ils demeuraient reconnaissables depuis derrière. Ce n'est que par des mesures supplémentaires coûteuses que le canton évita le risque de devoir répéter les élections au Conseil national.

- 12 En outre, il s'avéra après distribution desdits bulletins que l'espace figurant entre le bord du cercle destiné au sceau de contrôle et le bord tant horizontal que vertical du bulletin électoral variait de plusieurs millimètres suivant les listes. D'autres recours électoraux invoquèrent cet argument en concluant qu'il s'agissait manifestement d'une marque susceptible de violer le secret du vote.
- 13 Des comparaisons faites avec les bulletins électoraux d'autres cantons ont montré que ces derniers utilisent parfois du papier beaucoup plus transparent que le canton mis en cause; toutefois, ils ne font jamais imprimer au verso un endroit précis où doit être apposé le sceau de contrôle du bureau électoral. Ces bulletins ne précisent donc pas inutilement l'endroit destiné au sceau de contrôle, si bien que lorsque le papier utilisé s'avère trop transparent, les électeurs ont la possibilité de plier plusieurs fois le bulletin électoral et de faire valablement apposer le sceau à un endroit *quelconque* au dos dudit bulletin.
- 14 Le 4 décembre 1995, le Conseil national valida les élections au Conseil national dans le canton mis en cause, non sans avoir émis certains doutes et certaines objections; il exigea du Conseil fédéral qu'il rende les cantons attentifs aux problèmes posés par la qualité du papier et les modalités applicables aux bulletins électoraux et qu'il fasse en sorte que de telles complications ne se reproduisent plus.
- 15 *En prévision des prochaines élections au Conseil national, nous vous prions de vous assurer de la qualité du papier et de ne pas préciser inutilement les dispositions cantonales et la pratique afin de pouvoir résoudre les problèmes de dernière minute dans le délai extrêmement bref qui sépare l'annonce du dépôt des listes de candidats et le jour de l'élection.*
- 2 **Gratuité de tous les actes administratifs (y compris les décisions sur recours) afférents aux droits politiques**
- 21 L'article 86 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1; RO 1978 688 à 711) dispose que tous les actes administratifs accomplis dans le cadre des droits politiques de la Confédération sont gratuits. Cela vaut aussi expressément pour les décisions prises sur des recours touchant le droit de vote, les élections et les votations, pour autant que ces recours n'aient pas été interjetés de manière telle qu'on puisse manifestement les qualifier de dilatoires ou contraires à la bonne foi.

- 22 Signalons à ce propos que le Tribunal fédéral a récemment considéré comme dilatoire un recours interjeté à l'occasion d'une élection au Conseil des Etats parce que ce recours s'en prenait au refus de la télévision de tenir compte d'un candidat qui, sur une majorité absolue de 135'565 voix, n'en avait obtenu que 65. Le Tribunal fédéral n'avait en revanche *pas* suivi la proposition de la Chancellerie fédérale en 1988/89 de mettre des frais à la charge d'un recourant pour cause de recours dilatoire bien que ce dernier ait été interjeté contre des décisions de la Chancellerie fédérale portant sur le non-aboutissement de référendums lancés contre deux lois fédérales alors qu'ils ne comptaient que 14 et 19 signatures (par ailleurs toutes considérées comme nulles) au lieu des 50'000 nécessaires (cf. FF 1988 II 1077 à 1083 et 1084 à 1090; JAAC 53.19).
- 23 Quoi qu'il en soit, le Conseil national a, lors de la validation des dernières élections pour son renouvellement intégral le 4 décembre 1995, admis un recours électoral sur la question des dépens, cassant la décision du gouvernement cantonal qui avait imposé des frais de manière arbitraire. Le Conseil d'Etat d'un autre canton a heureusement pu, avant que le Conseil national ne se prononce, revenir sur la décision qu'il avait prise en matière de dépens et qui avait déjà été notifiée au recourant.
- 24 La Chancellerie fédérale a fait des constatations analogues ces derniers temps à propos de communes qui voulaient faire payer l'attestation de la qualité d'électeur ou les frais de port aux comités d'initiatives ou référendaires ou aux personnes qui récoltent des signatures. Une telle pratique n'est pas compatible avec l'article 86 LDP.
- 25 *Nous vous serions dès lors reconnaissants de bien vouloir rappeler aux communes et aux fonctionnaires qui sont amenés à instruire des recours fondés sur les droits politiques de la Confédération que tous les actes administratifs et toutes les décisions prises sur recours sont gratuits, sous réserve de recours manifestement dilatoires ou contraires à la bonne foi.*
- 3 **Caractère constitutif de l'approbation des dispositions cantonales d'exécution des droits politiques fédéraux. Importance de la demande**
- 31 L'article 91, 2^e alinéa, LDP, prévoit sans équivoque possible que toutes les dispositions cantonales d'exécution (quel que soit leur niveau) requièrent, pour être *valables*, l'approbation du Conseil fédéral. En vertu de l'article 7a de la loi du 19 septembre 1978 sur l'organisation de l'administration (RS 172.010), l'approbation d'actes législatifs qui sont parfaitement conformes au droit fédéral a été déléguée à la Chancellerie fédérale.

- ✚ 32 A l'issue de la validation de ses dernières élections le 4 décembre 1995, le Conseil national a constaté qu'une telle approbation n'avait pas été requise pour un acte législatif cantonal. Donnée entre-temps par la Chancellerie fédérale, la susdite approbation a par ailleurs fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral.
- 33 Ces derniers temps, la *réserve de l'approbation* et son caractère *constitutif* semblent être tombés dans l'oubli dans plusieurs cantons: à l'heure actuelle et en exécution des droits politiques de la Confédération, plusieurs cantons appliquent apparemment des actes législatifs cantonaux pour lesquels l'approbation de la Confédération n'a pas encore été sollicitée, quelle qu'en soit la raison. Il y a même des cantons qui, malgré une sommation écrite de la Chancellerie fédérale, n'ont pas requis cette approbation. Nous vous signalons qu'une telle exécution du droit fédéral est des plus hasardeuses: en effet, si des recours devaient être déposés contre des actes d'exécution eux-mêmes fondés sur de telles dispositions cantonales, le risque de les voir admis pourrait alors considérablement augmenter. Le canton pourrait alors être contraint à invalider le scrutin et à le renouveler à ses frais.
- 34 *Nous vous prions dès lors instamment de faire immédiatement vérifier si votre canton a sollicité auprès de la Chancellerie fédérale l'approbation de toutes les dispositions cantonales prises en application des droits politiques de la Confédération (y compris toutes les modifications partielles) et, si ce n'est pas le cas, de faire parvenir sans délai toutes les dispositions concernées à la Chancellerie fédérale afin d'obtenir l'approbation fédérale.*

Nous saisissons cette occasion, fidèles et chers Confédérés, pour vous recommander avec nous à la protection divine.

29 mai 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

N38501

Rapport sur la haute surveillance financière au sein de la Confédération en 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.06.1996
Date	
Data	
Seite	1215-1295
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 636

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.