

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 1996

du 28 février 1997

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

Conformément à l'article 50, alinéa 10 de la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC; 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), nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales sur ses activités durant l'année écoulée.

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 (CDF) soumet à la Délégation des finances et au Conseil fédéral, en application de l'article 14, alinéa 2 de la loi du 28 juin 1967 sur le contrôle fédéral des finances (RS 614.0 ; RO 1995 836). Après en avoir pris connaissance, la Délégation des finances a accepté le rapport du CDF.

Une série des affaires dont la Délégation des finances s'occupe lui sont soumises par le CDF. C'est la raison pour laquelle les deux rapports doivent être harmonisés. C'est par soucis de transparence et d'unité que nous avons marqué d'un astérisque (*) les affaires figurant dans le rapport de la Délégation des finances qui ont été préalablement traitées par le CDF.

Nous vous donnons un aperçu des principales affaires traitées en 1996.

28 février 1997

Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales :

Le président, H. U. Raggenbass, conseiller national

Le vice-président, K. Schüle, conseiller aux Etats

Rapport

1 Mandat et organisation

11 Tâches et compétences

Les tâches et les compétences de la Délégation des finances sont définies à l'article 50 de la LREC (RS 171.11) ainsi que dans le règlement des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RS 171.126). Elles consistent notamment à assumer les tâches et à exercer les compétences 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 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, 3e 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 a le droit de 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 durant 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 (article 49 LREC). Un conseiller national et un conseiller aux Etats en assurent la présidence à tout de rôle pendant un an. Pendant l'année sous revue, la Délégation des finances était composée comme il suit :

<i>Conseil des Etats</i>	Ulrich Zimmerli, Edouard Delalay et Kurt Schüle
<i>Conseil national</i>	Hansueli Raggenbass, Manfred Aregger et Ursula Leemann

Président
1996 Zimmerli, conseiller aux Etats

Vice-président
Raggenbass, conseiller national

En 1996, la Délégation des finances comprenait les sections suivantes :

Première section

- Autorités et Tribunaux
- Département des finances

Rapporteurs

Zimmerli, conseiller aux Etats
Raggenbass, conseiller national

Deuxième section

- Département de l'intérieur
- Département militaire
- Département des affaires étrangères
- Département des transports, des communications et de l'énergie

Rapporteurs

Delalay, conseiller aux Etats
Delalay, conseiller aux Etats
Aregger, conseiller national
Aregger, conseiller national

Troisième section

- Département de justice et police
- Entreprise des PTT
- CFF
- Département de l'économie publique

Rapporteurs

Schüle, conseiller aux Etats
Schüle, conseiller aux Etats
Schüle, conseiller aux Etats
Leemann, conseillère nationale

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, 5e alinéa, LREC (RS 171.11), chaque séance durant de deux à quatre 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 huit inspections au total.

Comparaison d'une année à l'autre des affaires traitées (1995 et 1996)

	1996		1995	
	nombre	mio. de fr.	nombre	mio. de fr.
Propositions de rémunération de fonctionnaires supérieurs (selon l'Arrangement de 1951)	161 ¹⁾		32	
Demandes de crédits supplémentaires				
- total	32	192,0	36	230,8
- approuvées	28	169,4	33	225,5
- rejetées	4	22,6	3	5,3
Demandes de crédits additionnels				
- total	4	25,7	5	253,7
- approuvées	3	20,7	3	19,1
- rejetées	1	5,0	2	234,6
Rapports de révision et d'inspection du CDF	350		300	
Messages du Conseil fédéral ayant des conséquences financières et personnelles	24		25	
Décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière	221		381	

¹⁾ Reclassements de postes de fonctionnaires supérieurs suite à la réorganisation du DFAE et du DMF. La Délégation des finances a déjà abordé cette question au chapitre 312 de son rapport annuel 1995.

2 Questions fondamentales et thèmes interdisciplinaires

21 Surveillance financière des offices bénéficiant d'un mandat de prestations (GMEB)*

Le 1^{er} janvier 1996, l'Office fédéral de la propriété intellectuelle a été transformé en un institut autonome, l'Institut fédéral de la Propriété intellectuelle (IPI). Dans son rapport annuel 1995, au chiffre 442, la Délégation des finances a déjà donné des informations sur les conséquences financières de ce nouveau statut. Du point de vue de la gestion, le nouvel organe de direction suprême n'est plus le Parlement mais le Conseil de l'Institut mis en place par le Conseil fédéral. En se fondant sur les premières expériences faites dans le domaine de la nouvelle gestion publique (NGP) avec cet office fédéral, la Délégation des finances s'est occupée de la conduite et de la surveillance financière des offices autonomes. Avec le budget 1997, la Confédération va gérer deux offices supplémentaires au

moyen de mandats de prestations et de budgets globaux. Il s'agit de l'Institut suisse de météorologie et de l'Office fédéral de la topographie (offices « GMEB »). Les Chambres fédérales ont approuvé les budgets globaux correspondants lors de la session d'hiver 1996.

La Délégation des finances reconnaît les efforts accomplis par l'administration afin de fournir des prestations plus efficaces et plus proches des besoins du citoyen. Même si le critère principal ne réside pas dans les économies, la Délégation des finances se réjouit des diminutions de coûts attendues. L'objectif est de diminuer les coûts de l'ordre de grandeur de 10 pour cent en quatre ans. Les dépenses et les recettes autorisées dans le cadre du budget gardent toute validité. Le principe de spécificité est assoupli du fait de la réunion des crédits de paiement en un nombre de groupes de produits réduit ; en outre, les reports de crédit peuvent être gérés de manière plus flexible. Du point de vue de la Délégation des finances, le Parlement sera appelé à procéder à des évaluations complexes des groupes de produits définis ainsi que des dépenses (ou coûts) et des recettes (ou produits) qui y sont liées (degré de financement respectivement de couverture des coûts). Le Parlement doit pourvoir disposer d'un soutien spécialisé afin d'être en mesure de juger les groupes de produits, les budgets globaux, les mandats de prestations et les indicateurs de manière compétente et indépendamment de l'administration. Il est compréhensible que le Parlement désire être partie prenante lors de l'octroi de mandats de prestations. Selon la version décidée par le Conseil des Etats lors de la session d'hiver 1996, le Conseil fédéral devrait préalablement consulter la commission parlementaire concernée de chaque Conseil (art. 44, nouveau 2e al. de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration).

Tableau 2

Budgétisation des crédits de paiement dans les offices fédéraux GMEB

Présentation actuelle

Nouvelle présentation (budget global)

Dépenses

Dépenses

• Personnel

- Personnel permanent
- Personnel auxiliaire

Recettes

- Groupe de produits
1

Dépenses relatives aux biens et services

- Infrastructure
- Exploitation
- Prestations de tiers
- Autres

- Groupe de produits
2

etc.

- Groupe de produits
X

Recettes

- Taxes
- Rubriques

etc.

Selon les dispositions de l'article 50, 1^{er} alinéa, LREC (RS 171.11) les pouvoirs de surveillance de la Délégation des finances sont larges. En ce qui concerne les offices GMEB, le contrôle concomitant des groupes de produits doit être assuré par le biais de la haute surveillance, et le contrôle ex post au moyen de la révision par le CDF. Les résultats du contrôle par le CDF sont à la disposition de la Délégation des finances. Sur la base de ces rapports, la Délégation des finances pourra surveiller l'exécution des mandats de prestations. Dans le cadre de l'approbation des comptes de l'Etat, les commissions des finances traitent également des offices GMEB. A cette occasion, elles peuvent procéder à une évaluation ex post des prestations du point de vue de la quantité, de la qualité, de la couverture des coûts et de leurs effets. Lorsqu'il établit le budget, le Parlement a la possibilité de tracer des produits et des prestations lorsqu'il estime que leur production n'est plus adéquate.

La question de la surveillance financière se pose également pour les entreprises de la Confédération et leurs sociétés de participations. L'Entreprise des PTT, les CFF et les entreprises d'armement sont concernés par les dispositions de l'article 8 de la loi sur le contrôle fédéral des finances (RS 614.0). Par le biais du droit de consultation des rapports du CDF, la Délégation des finances est également concernée par la haute surveillance financière des régies fédérales et des sociétés de participations. Le modèle en quatre cercles détaillé dans la deuxième partie du rapport (ch. 23) montre l'ampleur de l'autonomie de l'entreprise. L'administration centrale est représentée par le cercle intérieur. Les unités gérées selon les principes de la NGP, disposant d'une plus grande autonomie mais encore intégrées dans le département, se trouvent dans le deuxième cercle. Le troisième cercle comprend les établissements de droit public disposant de leur propre comptabilité et personnalité juridique tels que l'Institut fédéral de la Propriété intellectuelle. Les entreprises privées ou d'économie mixte (p. ex. entreprises industrielles suisses et Télécom dès 1998) se trouvent dans le cercle extérieur.

La réduction des droits de participation liée à la nouvelle gestion administrative et concernant à la fois la gestion des intrants et la surveillance parlementaires, continuera de préoccuper la Délégation des finances. Elle s'engagera à ce que les mandats de prestations restent transparents. Il s'agira de porter une attention toute particulière aux prestations destinées aux autres services de l'administration fédérale. En outre, les taxes et recettes gérées en propre par des unités décentralisées peuvent poser des problèmes de nature juridique, tant du point de vue des finances que de la concurrence.

22 Structure de la Haute surveillance financière de la Confédération

Dans son rapport du 7 octobre 1996 (95.067), la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CEP-CFP) a proposé, entre autres, la motion no 3 visant à modifier la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0), en vue de donner à celui-ci une indépendance accrue pour exercer son mandat sans en être gêné par sa subordination administrative au Département fédéral des finances (DFF).

Le Conseil des Etats et le Conseil national ont accepté de transmettre cette motion, au sujet de laquelle les rapporteurs de la CEP-CFP ont souligné qu'il ne s'agissait pas d'ouvrir un débat sur la création d'une cour des comptes. Toutefois, lors des délibérations, plusieurs orateurs ont laissé entendre que la cour des comptes pourrait constituer une solution de rechange à une plus grande autonomie du CDF. D'autres parlementaires ont souligné qu'une telle institution était étrangère à la tradition suisse mais qu'il conviendrait d'en étudier les mécanismes et de s'en inspirer pour renforcer un CDF par trop dépendant du pouvoir. Enfin, certains ont rejeté d'emblée un tel changement de structure.

Le débat sur la création d'une cour des comptes n'est pas nouveau. En effet, en 1876 et en 1895, des interventions parlementaires ont amené les Chambres fédérales à en débattre. En 1902, les délibérations sur la révision de la loi sur les rapports entre les conseils ont été également l'occasion d'un débat nourri sur la création d'une cour des comptes. Les adeptes de cette solution reprochaient aux commissions du budget et des comptes leur manque de continuité. Le Conseil fédéral s'est opposé une nouvelle fois à l'institution d'un tel organe juridictionnel, qui aurait nécessité une modification constitutionnelle en vue de dessaisir le Parlement de sa compétence de haute surveillance permanente sur les finances fédérales. Il a fait valoir qu'il était possible de contrôler sérieusement la gestion financière, sans mettre en œuvre une cour des comptes et a proposé le système original de haute surveillance financière que nous connaissons actuellement.

En 1924, répondant à un postulat, le Conseil fédéral a derechef repoussé l'idée de créer une cour des comptes. *Se fondant sur les expériences étrangères en la matière, le Gouvernement a souligné qu'il n'était politiquement ni souhaitable, ni utile d'instituer un tel organe juridictionnel, dont les contrôles ne pouvaient intervenir que "post factum". Il a insisté sur l'efficacité du système en place, dans lequel la Délégation des finances peut intervenir en cours d'année, pour corriger des erreurs financières avant qu'il ne soit trop tard, exerçant du même coup, un rôle préventif salutaire.*

Enfin, en 1991, le Conseil national a repoussé une initiative parlementaire (90.267) du Parti socialiste, qui demandait, entre autres, de confier la surveillance financière à une cour des comptes indépendante du Gouvernement et de l'administration, exerçant ses fonctions de contrôles sur sa propre initiative ou sur mandat du Parlement et faisant rapport à ce dernier. Dans son exposé sur les motifs à l'appui de la proposition de rejet de cette initiative, le rapporteur de la commission a établi une comparaison avec deux cours des comptes étrangères "dont l'appareil administratif est lourd et compliqué et dont le fonctionnement ne donne pas toujours satisfaction." Il a notamment souligné ce qui suit : "Un organe de contrôle ayant des pouvoirs judiciaires est impensable en Suisse et une délégation de compétences à une cour des comptes dégraderait le Parlement car nombre de questions ont un caractère politique et non purement financier.(...) Il y a lieu de craindre que l'institution d'une cour des comptes ne fasse que remplacer la double subordination du CDF par le double emploi."(cf. BO N 1991, p. 1915 ss).

La Délégation des finances, pour sa part, a eu l'occasion de procéder à des échanges fructueux d'expériences avec plusieurs de ses homologues étrangers. Elle a fait mention de ses entretiens et de ses visites auprès des cours des comptes de France, de République fédérale d'Allemagne, d'Autriche, de Belgique et de Suède dans ses précédents rapports

d'activité,(1992/93, ch. 22 ; 1994/95, ch. 25 ; 1995, ch. 26). Elle a pu constater, d'une manière générale, que l'indépendance des organes étrangers est considérable et leurs contrôles, très fouillés, en raison de leur statut légal et des moyens logistiques mis à leur disposition. En effet, leurs effectifs varient entre 330 et 560 collaborateurs. Cependant leur influence sur la gestion financière du Gouvernement et de l'administration est souvent entravée par la limitation de leurs compétences aux contrôles "a posteriori".

Dans le cadre de l'examen de la motion proposée par la CEP-CFP, la Délégation des finances s'est entretenue avec le Chef du DFF et le Directeur du CDF sur diverses solutions visant à accroître l'indépendance du CDF (cf. rapport en 2^e partie, ch. 1.6), comme le demande l'INTOSAI, Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, dans sa déclaration de Lima de 1977.

La Délégation des finances a rappelé que le système suisse actuel de la haute surveillance financière est un ensemble complexe visant d'une part à conserver au Parlement sa compétence constitutionnelle de haute surveillance financière et d'autre part à assurer que ce contrôle soit concomitant, c'est-à-dire qu'il permette à l'organe supérieur de contrôle d'intervenir pour infléchir le cours erroné d'une affaire et partant, pour épargner, pendant qu'il en est encore temps, les deniers du contribuable. Dès lors, quelle que soit la variante choisie, il sera impératif de maintenir au CDF et donc, à l'organe parlementaire de haute surveillance financière, ces possibilités d'intervention qui ont fait leurs preuves, voire de les renforcer.

La Délégation des finances estime que la structure de la haute surveillance financière de la Confédération mérite un débat approfondi. C'est pourquoi elle a proposé aux commissions des finances de consacrer leur séminaire commun de politique financière de 1997 à ce sujet d'actualité.

23 Coordination des commissions parlementaires de contrôle

Le 22 mars 1996, le conseiller national Raggenbass a déposé une motion (96.3151) visant à renforcer la coordination entre les commissions des finances et les commissions de gestion. Dans sa réponse du 10 mai 1996, le Bureau du Conseil national a proposé de transformer cette motion en postulat et de l'attribuer à la Commission des institutions politiques pour plus ample examen.

Parmi les diverses interventions parlementaires proposées dans son rapport du 7 octobre 1996 (95.067), la CEP-CFP, pour sa part, présente également une initiative parlementaire no 4, qui a la teneur suivante :

La loi sur les rapports entre les conseils (LREC) doit être modifiée ou complétée de manière à assurer une meilleure coordination entre les commissions de contrôle (p.e., par une conférence des présidents) et à régler l'engagement de groupes de travail conjoints ainsi

que le droit de ces derniers à demander des renseignements et à obtenir des documents officiels.

Selon la CEP-CFP, l'analyse des problèmes de gestion et de finances de la Caisse de pensions démontre que la séparation entre contrôle de gestion et surveillance financière comporte aussi bien des avantages - par exemple la multiplicité des perspectives de contrôle - que des inconvénients, notamment un manque de coordination entre les commissions de contrôle.

Il est vrai que les commissions des finances, les Commissions de gestion et la Délégation des finances exercent leurs activités sur l'ensemble de l'administration ainsi que des entreprises et établissements de l'Etat. La surveillance financière, effectuée avec l'aide du CDF, consiste à vérifier aussi bien l'application des lois et l'exactitude des écritures comptables que la rentabilité au sens large du terme. Cette dernière est exercée selon les critères de l'emploi efficace et ménager des fonds, de l'obtention d'un rapport coût-bénéfice favorable et de l'efficacité, conformément aux directives de l'INTOSAI. Les critères appliqués par les commissions de gestion, lesquelles disposent comme auxiliaire de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration, portent sur la légalité, l'opportunité, le rendement et l'efficacité. Cette surveillance s'étend aux niveaux hiérarchiques appropriés et peut être interdépartementale ou thématique.

Comme on le constate, il n'est guère aisé d'établir des limites claires et précises entre le contrôle financier et le contrôle de gestion. C'est pourquoi, soucieuses d'éviter des redondances et des doubles emplois, les commissions des finances et les commissions de gestion, ainsi que leur délégation respective, coordonnent leurs activités depuis longtemps déjà.

C'est ainsi que leurs deux secrétariats se rencontrent tous les deux mois environ (1996 : sept séances), pour échanger des informations et des dossiers ainsi que pour déterminer qui fait quoi dans des domaines où les commissions et leurs organes subordonnés risquent d'agir inutilement en parallèle. De même, les sujets des séances d'inspections et d'information envisagés par les commissions des finances et la Délégation des finances sont soumis aux commissions de gestion et à sa délégation pour observations et réciprocement. Le secrétariat des commissions des finances assure les procès-verbaux de ces séances. Il tient un registre de la coordination entre les commissions des finances et les commissions de gestion.

Mais cette procédure ne résout pas tous les problèmes de coordination, notamment lorsqu'un sujet relève conjointement des deux commissions. Celles-ci constituent alors, à chaque fois, un groupe de travail commun. On peut citer à titre d'exemples récents les groupes de travail chargés d'examiner respectivement le placement du fromage et le projet Cargo domicile. De tels groupes garantissent une coordination absolue sur le plan de l'examen matériel de l'affaire en cause, mais la procédure par-devant les commissions et le Parlement s'avère très compliquée du fait qu'ensuite, quatre commissions doivent traiter le rapport élaboré par le groupe de travail et préparer leur compte-rendu et leurs propositions à l'attention des deux conseils.

Les budgets, les comptes et les rapports de gestion des PTT et des CFF sont examinés par les sous-commissions des commissions des finances et les sections des commissions de gestion compétentes en la matière dans des séances communes, organisées - par conseil - pour les budgets, par le secrétariat des commissions des finances et pour les comptes et le rapport de gestion, par le secrétariat des commissions de gestion. De même, chaque année, au début du quatrième trimestre, les sous-commissions et sections compétentes des commissions des finances et commissions de gestion se rencontrent dans chaque Conseil pour examiner conjointement les demandes budgétaires de personnel du Conseil fédéral. En outre, les budgets de la Régie fédérale des alcools sont examinés par la sous-commission compétente de la Commission des finances et les comptes, par la section homologue de la Commission de gestion, à chaque fois en présence de représentants de l'autre commission. Enfin, les quatre sous-commissions et sections PTT et CFF des commissions des deux conseils tiennent chaque année un séminaire commun portant sur des sujets d'actualité de ces régies.

Ainsi qu'on peut le constater, la collaboration entre les commissions de contrôle est déjà ample. Mais elle reste susceptible d'améliorations. Dans cette perspective, l'initiative parlementaire de la CEP-CFP propose, à juste titre, d'institutionnaliser sur le plan légal un organe qui a déjà fonctionné ponctuellement. En effet, une conférence des présidents des CdF et des commissions de gestion s'est déroulée en septembre 1996, afin d'aplanir des difficultés procédurales dans le rapport du Groupe de travail "Cargo domicile" aux commissions et aux conseils. Lors de cette séance, une seconde conférence a été fixée au 29 janvier 1997, lors de laquelle les Présidents des CdF et des commissions de gestion ainsi que de leur délégation respective ont décidé d'institutionnaliser leurs rencontres, qui auront lieu dorénavant une fois par année, pour la coordination générale et en outre, en cas de besoin, pour traiter des problèmes particuliers, durant les sessions parlementaires. Ils ont décidé enfin de renoncer à des groupes de travail, mais de confier, à l'avenir, à un seul organe le soin de traiter des affaires communes, des représentants de l'autre organe étant invités à prendre part aux séances.

La Délégation des finances salue cette initiative, qui permettra d'intensifier les contacts et d'ordonner mieux que par le passé les travaux communs aux commissions de contrôle.

24 Réforme du gouvernement et de l'administration

Comme elle l'avait annoncé dans son rapport d'activités pour 1995 (ch. 24), au cours de l'exercice, la Délégation des finances a suivi les développements du projet de réforme du gouvernement et de l'administration. Elle en a discuté pratiquement à chacune de ses séances ordinaires de 1996, sur la base des documents et informations que lui ont régulièrement transmis le Chancelier de la Confédération et le Chef du Département fédéral des finances, avec lesquels elle s'est entretenue à plusieurs reprises.

Le 9 juin 1996, le peuple a rejeté la loi du 6 octobre 1995 sur l'organisation du Gouvernement et de l'administration (LOGA), contre laquelle avait abouti le référendum facultatif. Le Conseil fédéral s'est remis immédiatement à l'œuvre et le 16 octobre 1996, après

avoir renoncé à la solution du statu quo, il a présenté aux Chambres fédérales un second projet de LOGA purgé des dispositions qui avaient motivé le rejet populaire, principalement celles concernant l'institution de secrétaires d'Etat. La nouvelle LOGA, dont l'examen par les conseils doit se terminer au printemps 1997, attribuera au Conseil fédéral les compétences de réorganiser l'appareil exécutif de la Confédération et lui permettra d'appliquer des méthodes modernes de gestion de l'administration.

Mais étant donné que la réforme du gouvernement et de l'administration exige des études et des expertises pour être menée à chef, dès avant la décision populaire et la présentation d'une nouvelle mouture de la LOGA, le Conseil fédéral avait constitué une organisation de projet comportant neuf groupes d'analyse, qui ont entamé leurs travaux au début de 1996. Parallèlement, il a procédé à une appel d'offre, selon les règles des marchés publics, en vue de confier à une entreprise externe la tâche de fournir aide et conseils aux groupes d'analyse. A fin juin 1996, l'entreprise conseil Arthur Andersen et sa sous-traitance Mundi ont été chargées de concevoir une procédure uniforme pour les travaux d'analyse des neuf groupes, d'assister ces derniers dans leur travail et sur la base des conclusions, de préparer des modèles du nouvel organigramme de l'administration fédérale. Entre-temps, ainsi qu'il l'avait annoncé, le Conseil fédéral a présenté un crédit de 4,22 millions de francs, entièrement compensés dans le cadre du premier supplément au budget 1996. Ce crédit a été approuvé par le Parlement en juin 1996.

En décembre 1996, l'entreprise adjudicataire a déposé son rapport final (*rapport NOVE*), que le Conseil fédéral a transmis aux directrices et directeurs des offices. Le rapport NOVE présente une conception fondée sur les principes de la nouvelle gestion publique (NGP) ainsi que sur les critères de l'équilibre des charges, de l'homogénéité de la matière et de la facilité de la conduite. Il propose des modifications de structures en trois variantes. Ces modifications touchent les 25 pour cent de l'administration et avec la nouvelle gestion publique, visent à réduire de 5 pour cent les coûts de fonctionnement.

La Délégation des finances prend acte des résultats obtenus par le Conseil fédéral. Mais la mise en œuvre du rapport NOVE posera de nombreux problèmes, dont les solutions constitueront autant de défis pour le Conseil fédéral et son administration. Il s'agira tout d'abord de restructurer les départements, ce qui constituera une tâche d'envergure. En outre, sur la base des expériences réalisées dans les offices pilotes (Institut suisse de météorologie, Office fédéral de la topographie), il conviendra d'installer progressivement la nouvelle gestion publique dans les unités administratives intéressées, en évitant des changements trop abrupts, préjudiciables au bon fonctionnement de l'administration. La question se posera ensuite de savoir comment faire coexister dans la même administration la gestion traditionnelle avec la nouvelle gestion publique, cette dernière ne pouvant pas s'appliquer à tous les offices.

Enfin, il sera impératif de revoir la méthode et les moyens de la haute surveillance constitutionnelle du Parlement, laquelle devra être coordonnée avec celle - nouvelle aussi - du Conseil fédéral sur son administration. La Délégation des finances a déjà mené certaines réflexions à ce sujet (cf. ci-dessus, ch. 21), qui la préoccupera encore en 1997.

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.

Durant l'exercice faisant l'objet du présent rapport, la Délégation des finances s'est prononcée sur 161 cas. Il s'agissait avant tout du reclassement de 20 postes supérieurs et de la promotion de 57 fonctionnaires supérieurs des classes 30 et 31 dans le cadre de la réforme 95 du DMF, du reclassement de 24 postes supérieurs au Département fédéral des affaires étrangères dans le cadre des mesures de restructuration ainsi que de la création de quatre postes de fonctionnaires supérieurs auprès de la Commission de la concurrence. La Délégation des finances a différé sa décision et a exigé la production de documents plus détaillés

Les affaires importantes ont donné lieu à des entretiens approfondis avec le chef du département. Dans deux cas, elle n'a que partiellement suivi la demande du Conseil fédéral. Avant tout, elle a refusé les promesses pour les promotions prévues en 1998..

312 Principe de la spécification appliqué à la gestion des postes de travail

Selon l'article 2 de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), les effectifs moyens annuels des postes dans l'administration générale, l'Entreprise des PTT, les Chemins de fer fédéraux, les services du Parlement et les tribunaux fédéraux sont plafonnés par le Parlement dans l'arrêté fédéral sur le budget. Ces effectifs ne peuvent être augmentés que si les besoins de personnel supplémentaire ne peuvent être satisfaits par des mesures de rationalisation, par la réduction de tâches existantes ou par des mutations à l'intérieur de l'administration. Jusqu'en 1996, les dépenses de personnel apparaissaient dans le compte d'Etat de la Confédération, par unité administrative, sous les rubriques spécifiques « rétribution du personnel permanent » et « rétribution du personnel auxiliaire » et étaient approuvés par le

Parlement. Avec le budget de l'année 1997, l'administration a obtenu une plus grande marge de manœuvre grâce à un regroupement des deux rubriques en une seule : « rétribution du personnel plafonnée ».

Dans le cadre de sa surveillance continue et étendue des finances fédérales, la Délégation des finances a constaté que le personnel est de plus en plus souvent financé par des crédits concernant le matériel. Ainsi, le plafonnement des effectifs est contourné et il y a violation du principe de la spécification. C'est la raison pour laquelle elle a demandé que le Conseil fédéral respecte strictement la volonté du Parlement. Par la suite, ce dernier a renforcé son intention de renoncer à l'avenir au financement de postes par le biais de crédits d'engagement et, pour la création de nouvelles tâches, de passer systématiquement devant le Parlement. Le plafonnement des effectifs du personnel de 1974 doit rester en vigueur. C'est avec satisfaction que la Délégation des finances a pris connaissance de cette attitude restrictive du Conseil fédéral.

L'introduction d'éléments de la nouvelle gestion publique (NGP) dans l'administration générale et les modifications de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC) (RS 611.0) qui se trouvent actuellement en cours d'élaboration vont entraîner des réglementations spéciales en matière de personnel.

La Délégation des finances souligne que ces nouvelles réglementations doivent être comprises en tant qu'exception au plafonnement des effectifs. Elle continuera de surveiller les développements actuels qui vont dans le sens d'une plus grande autonomie de l'administration. Ce développement ne restera pas sans effet sur les compétences du Parlement.

313 Retraite anticipée dans l'armée

Contrairement aux autres fonctionnaires de l'administration générale, les officiers supérieurs de l'armée peuvent prendre leur retraite à 62 ans tout en bénéficiant d'une rente pouvant atteindre 92,5 pour cent de leur dernier salaire. La Commission des finances du Conseil des Etats a chargé la Délégation des finances de soumettre la réglementation actuelle concernant le départ à la retraite anticipé des officiers généraux de l'état-major à un contrôle approfondi. Dans le cadre de ce rapport annuel, la Délégation des finances présente un premier rapport intermédiaire sur l'état d'avancement de ses investigations.

Le chef de l'Etat-major général, le chef de l'instruction, le chef de l'armement, les commandants des corps d'armée et des divisions, ainsi que les officiers généraux ne sont pas soumis au statut des fonctionnaires (StF; RS 172.221.10) mais à l'ordonnance sur la situation juridique des officiers généraux qui exercent leur fonction à temps complet et du chef de l'armement (RS 510.22). Selon les dispositions de cette ordonnance, les catégories de personnes qu'elle mentionne peuvent être licenciées en tout temps de leur fonction ou de leur commandement. A 62 ans, ils sont obligatoirement mis au bénéfice de la retraite. L'ordonnance du Conseil fédéral régissant le versement des prestations en cas de

retraite anticipée des agents soumis à des rapports de services particuliers (OPRA; RS 510.24), fondée sur l'article 57, alinéa 1^{bis}, StF, dispose qu'en cas de mise au bénéfice de la retraite anticipée après 54 ans révolus, en plus des prestations ordinaires versées par la caisse de pensions, une prestation supplémentaire doit être versée jusqu'à 65 ans révolus. En plus des prestations indiquées ci-dessus, le Conseil fédéral a la liberté d'accorder une rente supplémentaire de 7,5 pour cent. Toutefois, le 6 mars 1995 déjà, le Conseil fédéral a décidé de renoncer au versement de cette rente supplémentaire dès 2001. Cette mesure permettra d'instaurer une égalité de traitement avec les autres catégories du personnel soumises à l'OPRA. Entre-temps, d'autres militaires ont pu et pourront encore bénéficier de ces prestations très généreuses, ce qui est incompréhensible pour de larges milieux de la population (cf. interpellation Chiffelle, 96.3411).

La Délégation des finances a demandé au Département militaire fédéral (DMF) qu'il prenne position par écrit sur la pratique actuelle. Elle a également demandé une entrevue au directeur de l'Office fédéral du personnel (OFPER) afin d'évaluer une modification rapide de la situation juridique. Elle a pris connaissance du fait que des travaux sont en cours afin de réviser l'ordonnance sur la situation juridique. L'OFPER garde un contact étroit avec les départements concernés. Le domaine d'application, l'âge de la retraite pour chaque catégorie de personnes, le montant des prestations à verser ainsi que la durée du versement de prestations supplémentaires sont actuellement à l'étude.

Fondamentalement, la Délégation des finances est de l'avis que les bénéficiaires devraient participer de manière accrue au financement des coûts occasionnés par leur retraite anticipée.

32 Aperçu des crédits urgents consentis

321 Critères d'examen des demandes de crédits urgents

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a poursuivi sa pratique restrictive en matière d'évaluation de crédits supplémentaires. Comme chacun sait, elle peut accepter des dépenses en lieu et place de la Commission des finances ou du Parlement en cas d'urgence et si le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas (art. 18, 1^{er} al. de la loi fédérale sur les finances de la Confédération; RS 611.0). Au cours de l'exercice 1996, le Conseil fédéral a procédé à des demandes de crédits urgents pour 32 crédits de paiement et quatre crédits d'engagement.

L'appel à la procédure d'urgence doit dans chaque cas être justifiée de manière détaillée. La Délégation des finances exige des faits prouvant que la mise à disposition du crédit dans les plus brefs délais est nécessaire et qu'il n'est pas possible d'attendre que le Parlement adopte le supplément ordinaire I ou II. En outre, il faut vérifier si le besoin de crédit était prévisible lors de l'établissement du budget déjà. Il faut en effet éviter que l'administration sollicite des crédits supplémentaires afin de se procurer des moyens plus simplement que par la procédure budgétaire ordinaire. Une telle pratique serait une contradiction à la limitation rigoureuse des dépenses par le Département des finances, limita-

tion sans laquelle l'assainissement des finances fédérales ne saurait être atteint. La plus grande retenue s'impose lorsque les demandes de supplément portent sur des articles budgétaires dont les montants ont été réduits. Un exposé détaillé des motifs doit être exigé pour d'éventuelles dépenses qui dépasseraient la limite autorisée par les Chambres.

Le tableau 3 montre l'évolution des crédits supplémentaires octroyés de 1990 à 1996 ainsi que la part des crédits de paiement octroyés en procédure d'urgence par la Délégation des finances (crédit provisoire ordinaire).

Tableau 3

Evolution des crédits supplémentaires de 1990 à 1996

Année	crédits supplémentaires (en millions de fr.)	en % par rapport au budget	approuvés par la Délégation des finances (en millions de fr.)	en % du montant total des crédits supplémentaires
1990	1006	3,4	371	37
1991	2229	6,6	786	35
1992	1848	5,0	791	43
1993	2942	7,4	828	28
1994	731	1,7	237	32
1995	648	1,5	195	30
1996	1704	3,9	169	10

Après les reculs des années 1994 et 1995, le montant des crédits supplémentaires a presque triplé en 1996. L'augmentation des crédits supplémentaires est avant tout due à l'augmentation du chômage. Alors qu'au cours des années précédentes, l'assurance-chômage disposait de restes de crédits importants et avait même pu rembourser un prêt, en 1996, 880 millions de francs ont dû être octroyés à l'assurance-chômage sous forme de crédits supplémentaires.

La pratique restrictive en matière d'évaluation des demandes de crédits urgents a eu pour effet de faire reculer les crédits provisoires de manière presque continue, tant en valeur absolue que relative. En 1996, les crédits provisoires ont atteint une valeur plancher. Cette situation reflète l'attitude stricte en matière de crédits urgents que la Délégation des finances s'était fixée dans son rapport de 1995 (ch. 321).

Au cours de l'année 1996, la Délégation des finances a approuvé 28 crédits supplémentaires pour un montant de 169 millions de francs. Les plus grands crédits provisoires ont été accordés pour le placement de la viande (67 mio. de fr.), l'aide aux réfugiés (21 mio. de fr.), l'encouragement à la construction de logements (19 mio. de fr.) et les constructions militaires (15 mio. de fr.). En outre, la Délégation des finances a accepté trois crédits d'engagement d'environ 20 millions de francs en procédure d'urgence. Il s'agissait d'un crédit supplémentaire pour un achat urgent de propriété pour une représentation suisse à l'étranger, d'un crédit de projet pour certains projets de construction concernant le budget des constructions 1997 ainsi que d'un crédit pour des mesures d'assainissement d'une société de participations des entreprises suisses de munitions.

322 Demandes de crédits supplémentaires et additionnels rejetées

En 1996, la Délégation des finances a rejeté quatre crédits supplémentaires (crédits de paiement) pour un montant de 22,7 millions de francs et un crédit additionnel (crédit d'engagement) d'un montant de 5 millions de francs. Le tableau 4 donne un aperçu des crédits de paiement que la Délégation des finances n'a pas approuvés en tant que crédits provisoires ordinaires. A une exception près, le Parlement a ultérieurement approuvé les crédits supplémentaires en question.

Tableau 4

Crédits provisoires ordinaires rejetés par la Délégation des finances en 1996

Rubrique	Désignation	Montant en mio. de fr.	Décision du Conseil national	Décision du Conseil des Etats
104.3180.202	Programmes et prestations de service informatiques	9,0	Approuvé 72:46	Approuvé
202.3600.201	Assistance financière à des actions humanitaires	5,0	Approuvé	Approuvé
310.4600.201	Protection de la nature et du paysage	5,0	Rejeté 84:74	Rejeté 21:14
802.3600.003	Prestations pour l'infrastructure	3,7	Approuvé	Approuvé
Total		22,7		

Le Conseil fédéral a demandé un transfert de crédit d'un montant de 9 millions de francs de l'article budgétaire matériel et bureautique à l'article budgétaire logiciels et prestations de service. L'Office central fédéral des imprimés et du matériel a justifié sa demande en soulignant que de nombreux projets n'étaient pas entièrement connus et planifiables lors de l'élaboration du budget (mai 1995). Il répugnait à la Délégation des finances d'accepter ce montant en tant que crédit provisoire ordinaire étant donné que, dans le rapport 1995 (ch. 25), elle avait déjà souligné la problématique des dépenses élevées de la Confédération en matière d'informatique. En outre, les dépenses en matière d'informatique ont fait l'objet d'un contrôle plus approfondi au cours de l'exercice (cf. ch. 463 à ce sujet). Ce crédit supplémentaire a également rencontré une importante opposition devant la Commission des finances du Conseil national, opposition qui s'est ensuite manifestée au Conseil national par 46 voix contre. Avec cette mise en question du crédit supplémentaire, les personnes critiques avaient pour objectif d'inciter la Confédération à une planification et à une utilisation des moyens mieux ciblées. La Délégation des finances s'engagera tout particulièrement à ce que le crédit de paiement non réduit porté au budget 1997 pour les logiciels informatiques (130,4 mio. de fr.) soit respecté.

La Délégation des finances n'a pas été prête à accorder de sa propre compétence un crédit provisoire de 5 millions de francs pour l'assistance à des actions humanitaires. Dans cette demande de crédit, il n'était juridiquement pas possible de voir pourquoi il était nécessaire d'augmenter, après coup, le montant attribué par le budget 1996 à la Croix Rouge internationale. L'augmentation des moyens pour cette tâche spécifique doit rester dans le domaine de souveraineté du Parlement en matière de budget. Lors des délibérations de la

Commission il y a eu une certaine opposition à l'octroi d'un crédit supplémentaire. Pourtant, la Commission des finances du Conseil des Etats y a été favorable à sept voix contre quatre, ceci malgré la proposition de refus de la sous-commission compétente pour le DEAE.

La demande du Conseil fédéral d'un crédit supplémentaire et de paiement de 5 millions de francs pour la protection de la nature et du paysage n'a pas été acceptée par la Délégation des finances. Lors de la session d'hiver, le Conseil national et le Conseil des Etats ont rejeté le crédit de paiement complémentaire. Ils ont toutefois approuvé un crédit d'engagement urgent afin d'être en mesure de garantir les obligations contractées. La majorité du Parlement n'a pas accepté le fait que la contribution fédérale de 3,75 millions de francs pour l'année de la protection de la nature (1995) soit passée à 13 millions de francs parce que le contrôle de l'utilisation du crédit avait été négligé. Malgré les bonnes intentions et le caractère idéal du projet, l'Assemblée fédérale s'est opposée à une atteinte à sa souveraineté en matière de budget. Le Conseil fédéral voulait garantir un crédit supplémentaire pour une partie des coûts. Le refus du crédit supplémentaire oblige l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) à procéder à des reports de paiements et, en partie, à renoncer à de nouveaux projets

Dans le budget 1996, le Conseil fédéral demandait un montant de 1450 millions de francs pour des dépenses d'infrastructure des CFF. En décembre, le Parlement a réduit cette somme à 1'446 millions de francs, car le budget 1995 pour le compte de résultats de l'infrastructure des CFF comportait un montant inférieur à celui du budget 1996 de la Confédération. Dans le compte 1995 des CFF, les dépenses d'infrastructure se sont effectivement montées à 1'449'681'815 francs. Selon l'article 3a, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale sur les chemins de fer fédéraux (RS 742.31), la Confédération assume la totalité des coûts d'infrastructure des CFF. La Délégation des finances n'a pas trouvé de raisons de régler le décompte final définitif selon la procédure d'urgence. Etant donné les engagements légaux en la matière, le Parlement a accepté ce crédit supplémentaire.

323 Recommandations pour les délibérations concernant le budget

Dans la présentation du rapport annuel 1995, il a été suggéré que la Délégation des finances devrait communiquer ses recommandations aux commissions des finances de façon accrue. Selon l'article 16 du règlement sur les commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RS 171.126), la Délégation des finances donne connaissance des résultats de ses investigations aux chefs de département, aux unités administratives ou, si elle le juge opportun, au Conseil fédéral. La Délégation des finances soumet annuellement aux commissions des finances le présent rapport sur ses activités. En outre, en automne, elle procède à un rapport oral (cf. art. 19, 2^e al., du règlement).

Les commissions des finances doivent délibérer préalablement le projet de budget du Conseil fédéral. Elles sont les fidéi-commissaires du Parlement dans l'exercice de sa souveraineté budgétaire. L'établissement du budget annuel sur la base d'un projet du Conseil fédéral constitue l'un des actes les plus importants de la formation de la volonté politique,

même si, pour de nombreuses dépenses, la liberté d'action est fortement limitée par les obligations légales. La possibilité de procéder à des modifications sur près de 1000 rubriques de dépenses et 300 rubriques de recettes constitue sans aucun doute un droit important du Parlement. La mauvaise situation dans laquelle les finances fédérales se trouvent actuellement exige avant tout des limitations supplémentaires des dépenses budgétisées par le Conseil fédéral. En ce qui concerne les recettes, la marge d'intervention du Parlement, limité par des actes législatifs, est nettement plus petite.

Etant donné que la surveillance concomitante exercée par la Délégation des finances lui permet d'acquérir une large compréhension de l'activité de l'administration, elle s'engage à fournir des évaluations ciblées aux commissions des finances en vue de leurs travaux budgétaires. Il s'agit avant tout de constatations concernant les crédits de paiement trop élevés par rapport aux tâches à effectuer. En outre, elle veut multiplier ses suggestions pour un contrôle critique de la situation actuelle dans le cadre d'une planification de désengagement.

4 Principaux contrôles effectués dans les départements

42 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

421 Inspection auprès de la mission permanente de Genève

La section 2 de la Délégation des finances a procédé à une séance d'inspection auprès de deux missions permanentes à Genève. Ces missions ont pour objectif de maintenir de bons contacts avec la « Genève internationale » qui, chaque année, sert de cadre à près de 15'000 séances réunissant plus de 65'000 experts et délégués. La situation de la Genève internationale peut être évaluée très simplement en fonction des budgets des organisations internationales qui atteignent 5 milliards de francs ainsi qu'en fonction de ceux des organisations non-gouvernementales qui atteignent près de 500 millions de francs. Ces ordres de grandeur soulignent également l'importance de ces organisations pour la Suisse. C'est la raison pour laquelle la Délégation des finances admet les efforts de la Confédération en faveur du site de Genève.

Les domaines du droit humanitaire, des droits de l'homme, de l'environnement, des organisations spécialisées, du désarmement ainsi que l'assistance administrative des 33'000 diplomates accrédités, des collaborateurs, de leurs familles, du personnel de leurs maisons et des participants aux congrès font partie des tâches principales de la *mission permanente près les organisations internationales* qui dispose de plus de 31 postes permanents. Afin d'élargir l'offre pour les diplomates et ainsi améliorer efficacement la position de la Suisse, le « Centre d'accueil et d'information pour les familles et fonctionnaires internationaux » a été ouvert en mai de l'année passée.

La *mission permanente près l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et l'AELE* assume les intérêts suisses auprès des organisations économiques de la Genève internationale. Dans le contexte du commerce international, elle s'occupe du maintien de condi-

tions cadres intéressantes pour la Suisse. Cette mission reçoit ses instructions principalement de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (CFAEE) et occupe seize collaborateurs.

Le personnel qui travaille dans les missions permanentes est avant tout du personnel transférable. Etant donné que l'arrivée de nouveaux collaborateurs pose souvent des problèmes d'hébergement, il est nécessaire de recourir au service des hôtels, ce qui a pour conséquences de provoquer des dépenses supplémentaires importantes.

Etant donné la situation particulière sur le marché immobilier caractérisée par des prix partiellement avantageux, la Délégation des finances demande que la Confédération achète plus de locaux d'habitation afin de les louer au personnel d'ambassade. A long terme, cette solution serait plus avantageuse.

422 Allocations diplomatiques ou consulaires*

Le règlement des fonctionnaires 3 (RS 172.221.103) règle la question des allocations diplomatiques et consulaires. De 1989 à 1996, un groupe de travail du Département fédéral des affaires étrangères s'est attelé à la révision de tout le système des allocations. En effet, ces allocations représentent un montant global d'environ 60 millions de francs pour près de 1100 agents transférables (soit environ 53'000 fr. par bénéficiaire). Les premiers résultats de cet examen ont dégagé des économies de 1,77 million de francs. Sur la base d'une intervention de la Délégation des finances, qui s'attendait à une réduction de coûts nettement supérieure, le Secrétariat général du département a revu les propositions, ce qui a permis d'atteindre un potentiel d'économies de 3,1 millions de francs. De plus, l'introduction généralisée de forfaits pour les divers éléments d'allocations permet une réduction des charges administratives.

Le nouveau système d'allocations prévoit une répartition claire en quatre groupes principaux et il est plus transparent que le système actuel :

Tableau 5

Vue d'ensemble des groupes principaux d'allocations (nouveau système)

Groupe principal	Composantes	Remarques
1 Compensation des frais (surcroît et diminution des coûts)	1a Compensation générale	Dépenses du ménage et surcroît des dépenses courantes dus au séjour à l'étranger
	1b Compensation du pouvoir d'achat	Coût de la vie plus/moins élevé
	1c Impôts	Prise en considération de l'exonération des impôts
	1d Frais de logement et d'énergie, frais scolaires 1e Vacances en Suisse et voyages de visite pour les enfants	Compensation des coûts plus ou moins élevés dans le domaine de l'habitation personnelle et pour l'éducation des enfants

2 Inconvénients	2a Mobilité 2b Qualité de la vie 2c Vacances 2d Horaire de travail 2e Durée du séjour	Discipline de transfert Conditions de vie plus difficiles Droit au supplément de vacances Horaire réduit Limitation de la durée maximale de séjour
3 Sauvegarde des intérêts	3a Compensation des coûts et fonds de roulement	Relations publiques et représentation
4 Contributions supplémentaires	4a Frais de transfert et de déménagement 4b Prêts 4c Voyages lors d'événements familiaux importants	Y compris frais d'installation et frais d'équipement Investissements importants en cas de transfert Décès ou maladie grave d'un membre de la famille

Les dépenses totales se répartissent de la manière suivante (en mio. de fr. pour 1100 agents du Département; valeurs du mois de mai 1996) :

Compensation des frais	20,2
Inconvénients	15,9
Sauvegarde des intérêts	27,9
Contributions supplémentaires	17,3
Déduction fictive	-17,7
Compensation négative du pouvoir d'achat	-6,4
Total	57,2

La Délégation des finances n'est pas encore satisfaite de ce résultat et va s'occuper en détail du nouveau système des allocations diplomatiques et consulaires.

Centre consulaire et administratif (CCA) de Suisse à Bonn

Dans le cadre de son contrôle des allocations diplomatiques et consulaires, la Délégation des finances s'est penchée sur le nouveau Centre consulaire et administratif (CCA) à Bonn. Ce centre assume diverses activités administratives (assistance aux Suisses de l'étranger, visas, etc.) pour les autres représentations suisses. La Délégation des finances a critiqué le fait que le DFAE a procédé à des transferts vers le CCA sans émettre de réserves du point de vue des allocations, ceci malgré le fait que, dans ce cadre, les obligations en matière de représentation sont nulles ou presque. Ainsi, en fonction de leur titre, les fonctionnaires touchent des allocations consulaires pour un montant annuel de 300'000 francs environ. Selon le DFAE, ces dédommagements étaient justifiés car ils découlaient des manifestations nécessairement liées à la phase d'introduction, du dédommagement d'heures supplémentaires et du paiement forfaitaire des déplacements de service.

La Délégation des finances attend du DFAE qu'il mette en œuvre ses intentions déclarées de procéder, grâce à la mise sur pied du CCA, à des économies salariales et en matière d'allocations en suspendant ces dernières à fin 1997.

423 Projets concernant l'Europe centrale et orientale*

L'engagement 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), une inspection de l'ancien Bureau pour la coopération avec l'Europe de l'Est, BCE (rapport annuel 1994/95, ch. 421) ainsi que le contrôle de certains projets dans cette région de l'Europe (rapport annuel 1995, ch. 423) ont déjà constitué des points forts de l'activité de contrôle de la Délégation des finances au cours des années précédentes.

Collegium Budapest

Le Collegium Budapest cofinancé par la Direction du développement et de la coopération (DCC) a pour objectif de resserrer les relations culturelles et scientifiques et d'améliorer l'infrastructure scientifique. La Délégation des finances a critiqué l'opportunité de ce projet à plusieurs reprises : ses effets sont plutôt régionaux, limités à un échange de contacts et les éventuels résultats de la recherche scientifique ne profitent pas à la Hongrie en premier lieu. En outre, elle a critiqué les engagements d'un montant d'un million de francs consentis de manière précipitée par la DCC pour les années 1995 à 1996. A la suite de cette décision, le Collegium Budapest a modifié ses plans financiers et a demandé aux Fondations disposées et tenues de le financer de ne verser leurs contributions que plus tard étant donné que la Suisse avait déjà alloué des moyens supplémentaires. De l'avis de la Délégation des finances, les contributions de la Confédération ont été versées sans qu'il y ait de besoin. Ainsi, ce versement précipité ne correspond pas au principe de l'utilisation économique et parcimonieuse des moyens. Finalement, la DCC s'est rendue aux exigences de la Délégation des finances et a renoncé à prendre des engagements pour la construction d'un immeuble d'habitation à Budapest, étant donné qu'en l'absence d'une justification du besoin, il n'y a pas de légitimation suffisante du point de vue financier.

Centre de perfectionnement de Lucerne (Weiterbildungszentrale Luzern)

Depuis 1990, le Centre de perfectionnement de Lucerne (Weiterbildungszentrale Luzern) dispense une formation pour l'enseignement de l'allemand en langue étrangère à des enseignants hongrois du cycle secondaire. Les contributions propres du Gouvernement hongrois permettent de conclure qu'il ne s'agit pas d'un projet prioritaire. La Confédération a supprimé tout soutien financier à fin 1996, ce qui correspond aux remarques critiques formulées par la Délégation des finances.

Les échanges culturels entre la Suisse et des pays partenaires doivent être mis en œuvre depuis les antennes de Pro Helvetia à Prague et à Budapest. Etant donné la faiblesse du nombre de visites enregistrées dans ces deux villes, soit 25 à 30 visiteurs par semaine (visiteurs de bibliothèques, lecteurs de journaux et périodiques, artistes, personnes intéressées par des projets spécifiques, etc.), la Délégation des finances se pose la question de l'adéquation des coûts avec le rendement. En effet, de plus grandes manifestations permettent d'enregistrer de plus grandes fréquences de participation.

Encouragement de l'industrie de la chaussure en Hongrie

Malgré un engagement financier d'environ 1,4 million de francs pour des transferts de savoir-faire et des programmes de formation, l'OFAEE n'a pas pu empêcher la liquidation de certaines fabriques de chaussures hongroises.

43 Département fédéral de l'intérieur (DFI)

431 Inspection auprès du Secrétariat général (SG) du Département fédéral de l'intérieur

Dans un rapport du 22 mai 1995 adressé au Conseil fédéral, les commissions des gestion ont déjà analysé le rôle et la fonction des secrétariats généraux (SG) des départements. Ce rapport conclut notamment à la nécessité pour les SG de concentrer leurs activités sur les tâches d'état-major et à l'approbation de la création des nouvelles fonctions de rapporteurs. Dans cette perspective, après avoir pris contact avec les commissions de gestion, la section 2 de la Délégation des finances s'est rendue au SG du DFI pour un entretien d'entrée en fonction de la nouvelle secrétaire générale et pour un examen de structure.

Le SG DFI est une véritable plaque tournante du département. Outre les tâches de conseils à la cheffe du DFI, il planifie les travaux, coordonne les activités et surveille les offices sur les plans du budget et de la gestion. Mais il assume également des fonctions de ligne, s'agissant de la Centrale nationale d'alarme (CENAL), de la surveillance des fondations et de diverses commissions de recours. La structure du SG est établie selon un organigramme comportant six services (Administration I et II, droit, personnel, conseillers-rapporteurs et information extérieure) et englobant également le secrétariat et les collaborateurs personnels du chef du département, ainsi que les services de ligne. Le SG DFI s'est doté d'un règlement de gestion détaillé qui comporte des lignes directrices pour l'exercice des tâches, une structuration des organes de direction et des services ainsi qu'un règlement des compétences.

#

Le SG DFI compte 75 collaboratrices et collaborateurs, dont 27 sont occupés dans la CENAL et les commissions de recours. Depuis 1991, l'effectif a augmenté exclusivement dans le SG proprement dit, qui comptait à l'époque 36 collaboratrices et collaborateurs. L'augmentation est due pour l'essentiel, à l'engagement de conseillers rapporteurs. Ces derniers jouent un rôle de relais, chacun pour sa spécialité, entre les offices et la cheffe du DFI, cependant que les conseillers personnels ont une fonction de relation politique et ne reçoivent leur mandat que de la cheffe du DFI.

Les comptes du SG DFI ont connu une forte progression au cours des dernières années (1991 : 5,6 mio. de fr.; budget 1997 : 13,4 mio. de fr.), en raison notamment des services qui lui ont été attribués, (CENAL) ou des tâches nouvelles qui lui ont été dévolues (Conseiller-rapporteurs). Les crédits au titre des commissions et honoraires de l'ensemble du DFI ont fait l'objet d'un examen détaillé par la Délégation des finances. En effet, ils représentent une somme de 34,5 millions de francs (Valeur 1995). De même, la question du personnel payé par des crédits spécifiques a suscité plusieurs remarques.

A la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les Ecoles polytechniques fédérales (EPF), les commissions des finances avaient fait étudier, élaborer puis mettre en oeuvre, dès les comptes 1995, des indicateurs de performances pour les EPF et les instituts annexes. Ces indicateurs font l'objet d'une révision et d'une extension en vue de leur application dans les projets de nouvelle gestion publique (NGP), pour laquelle le Conseil fédéral a déjà désigné l'Institut suisse de météorologie comme office pilote. Le SG est chargé de procéder à l'évaluation des candidatures déposées par d'autres offices du DFI intéressés par la NGP.

Par son service du droit et de la surveillance des fondations, le SG s'occupe de quelque 1500 fondations d'intérêt national ou international, dont un grand nombre relève des domaines culturel, scientifique et social. Comme cette surveillance porte sur des aspects aussi bien financiers que juridiques, à l'instar des commissions de gestion, la Délégation des finances s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'attribuer ce service à un autre office, par exemple l'Office fédéral de la justice.

La CENAL a pour tâche de fournir des prestations diverses aux autorités et au public, en cas d'augmentation de la radioactivité, d'accidents dus à des substances chimiques, de rupture de barrage et de chute de satellite. C'est pour des raisons historiques que la CENAL est subordonnée au DFI et en particulier, au SG depuis 1992. Dès lors, la Délégation des finances se rallie à la conclusion des commissions de gestion, qui suggèrent de subordonner ce service à un autre département, par exemple, à la Chancellerie fédérale.

Enfin le SG comprend la Commission fédérale contre le racisme, de création récente, ainsi qu'à l'instar d'autres départements, des commissions de recours, qui s'occupent notamment des domaines de l'AVS/AI, de la prévoyance professionnelle, de l'assurance-maladie, de l'assurance-accident, de l'encouragement de la recherche des EPF et de la Fondation Pro Helvetia.

Le SG établit un projet de planification départemental des affaires appelé DEGEPLAN. Ce projet constituera un instrument de planification et de gestion pour élucider les objectifs prioritaires du DFI et de ses offices, puis mettre ces objectifs à jour en permanence et les adapter aux besoins futurs. DEGEPLAN constitue une banque de données comportant un contenu politique et une procédure formelle. Il fournira une vision globale des affaires à suivre. Par ailleurs, le controlling de la gestion des ressources dans les domaines du personnel, des finances et de l'informatique a fait l'objet d'une banque de données PISED. Enfin, au chapitre du contrôle financier, il y a lieu de relever l'institution d'inspections internes auprès des EPF (requis par la Délégation des finances) et auprès de l'Office fédéral de l'assurance militaire.

La Délégation a recommandé que le système d'inspections internes soit étendu. Le SG a été invité à surveiller l'évolution des crédits accordés dans l'ensemble du DFI au titre des commissions et honoraires et de vouer une attention accrue à la question du personnel payé par des crédits spécifiques.

La Délégation des finances a transmis le résultat de son inspection aux commissions de gestion pour information.

432 Gestion des crédits à l'Office fédéral de la culture (OFC)

A l'occasion de révisions approfondies auprès du Musée national suisse, à Zurich, de la Bibliothèque nationale, à Berne et du domaine de l'encouragement à la culture, au siège de l'OFC, le CDF a découvert diverses lacunes dans le contrôle interne de l'office et dans la tenue des pièces comptables, ainsi que dans la séparation entre les fonctions du responsable du service financier et de son suppléant. Par ailleurs, une somme de 25'000 francs versée irrégulièrement à un tiers et une autre, du même montant, portée à tort comme provision sur un compte courant de l'OFC ont dû être récupérées et restituées à la caisse fédérale. Le CDF a également constaté des violations du principe de la spécialité prévu par l'article 4 de l'ordonnance du 11 juin 1990 sur les finances de la Confédération (RS 611.01). C'est ainsi que l'OFC a enregistré des honoraires, qu'il a payés, dans plusieurs articles de dépenses n'appartenant pas à ceux du groupe par nature prescrit et qu'il a mis plusieurs dépenses relatives à un projet à la charge d'articles autres que celui prévu expressément à cet effet. Enfin, l'OFC a rétribué du personnel auxiliaire par des crédits spécifiques, détournant de la sorte le blocage des effectifs du personnel. Le CDF a fait savoir à la Délégation des finances que l'office avait déjà pris des mesures afin de remédier aux erreurs découvertes.

La Délégation des finances estime que par leur nombre, les erreurs décelées dans la gestion des crédits de l'OFC sont inquiétantes.

C'est pourquoi, constatant que l'administration du crédit de programme de 24 millions de francs destiné à l'organisation des festivités du 150^e anniversaire de notre Etat fédératif incombait à l'OFC, elle a décidé de se renseigner régulièrement sur cet objet.

Elle en a informé l'OFC et donné mandat au CDF de surveiller, au sens de l'article 5 de la loi du 28 juin 1967 sur le CDF (RS 614.0), le développement des activités et des dépenses consenties dans le cadre de ce jubilé.

Le CDF s'est immédiatement attaché à l'examen de cette affaire. A la suite d'une analyse de la situation, il a rendu l'OFC attentif à sa responsabilité dans la gestion du crédit de 24 millions de francs et lui a recommandé d'une part de mettre en place un contrôle du crédit d'engagement ainsi qu'un controlling de toutes les dépenses faites au titre du 150^e anniversaire de l'Etat fédératif et d'autre part de conclure avec les responsables de projet des conventions écrites réglant les responsabilités, les compétences, les coûts et exigeant des comptes-rendus périodiques. L'OFC a accepté toutes ces recommandations et fera régulièrement rapport sur l'état de ce crédit.

La Délégation des finances reviendra sur cette affaire dans son prochain rapport d'activité.

433 Réseau d'attachés pour la science et la recherche

A la demande de la sous-commission 3 de la Commission des finances du Conseil des Etats, la Délégation des finances a requis le DFI de lui fournir des renseignements sur le réseau d'attachés pour la science et la recherche. Il ressort des informations transmises par le DFI qu'une convention a été passée entre d'une part le Groupement de la science et de la recherche (GSR) et d'autre part la Direction politique du DFAE en vue d'élargir un réseau couvrant le Monde et coordonné à Berne. Ce réseau devra comporter :

- des attachés à plein temps, recrutés en dehors du DFAE et ayant le statut diplomatique ; actuellement, le réseau en compte deux à Washington, un à Tokyo et un à Bruxelles ;
- des attachés à temps partiel, qui seront des diplomates de carrière devant s'occuper de dossiers scientifiques ; de tels postes sont pourvus actuellement à 50 pour cent à Bonn et à Séoul ;
- des attachés temporaires, qui seront des experts dont le mandat sera limité à quelques mois.

L'extension du réseau n'exigera pas la création de nouveaux postes à l'état. Les postes existant appartiennent aux effectifs du DFAE et les trois nouveaux, à créer, seront prélevés sur les effectifs du GSR. D'autres pourront être mis en place par des transferts internes, par ailleurs neutres sur le plan des coûts. Les dépenses globales au titre du réseau s'élèvent à 3,25 millions de francs, personnel auxiliaire et local compris.

La Délégation des finances a pris acte de ces informations et les a transmises à la sous-commission 3 de la Commission des finances du Conseil des Etats.

434 Ecoles polytechniques fédérales (EPF) : recettes provenant des cours et des mandats de recherche

Les articles 18 et 19 de l'ordonnance du 13 janvier 1993 sur le domaine des écoles polytechniques fédérales (RS 414.110.3) prescrivent que 20 pour cent des recettes de cours et de mandats de recherche sont acquis à la caisse fédérale au titre d'indemnité pour l'utilisation des infrastructures.

Le montant rétrocédé à la Confédération par les EPF est certes de 20 pour cent sur les contrats de recherche mais pas sur les contrats de participation. Cela peut donner lieu à des interprétations par trop défavorables à la caisse fédérale. C'est pourquoi sur proposition du CDF, la Délégation des finances a invité le Conseil des EPF à réviser ses directives sur la conclusion et l'exécution de contrats de recherche et de prestations de services scientifiques du 20 janvier 1988. Le Conseil des EPF a répondu qu'il mettait dès lors en consultation interne un projet de révision de l'article 19 précité, lequel devra ensuite être transmis au Conseil fédéral pour décision. Le Conseil des EPF tiendra la Délégation des finances au courant de cette affaire.

S'agissant des recettes provenant de cours, le CDF a constaté qu'en dépit de sa demande, la nouvelle ordonnance sur les taxes du domaine des EPF (RS 414.131.7), entrée en vigueur avec retard le 1^{er} octobre 1995, donne de la notion de « taxe de cours » une définition qui ne tient pas compte de tous les coûts à prendre en considération, ce qui est contraire à la loi. La Délégation des finances a donc invité le Conseil des EPF à réexaminer la question et à lui en faire rapport en temps opportun.

435 Situation financière de la Caisse nationale suisse d'assurance (CNA)

En décembre 1996, le Conseil fédéral a approuvé le compte de la CNA pour l'exercice 1995, mais avec des réserves, comme pour les exercices 1992 à 1994. Ces restrictions concernent en particulier les réserves actuarielles insuffisantes dans le domaine des assurances obligatoires, pour les accidents professionnels et les accidents non professionnels, comme dans celui de l'assurance facultative.

Selon la loi, la CNA n'est pas soumise directement à la haute surveillance de la Délégation des finances. Cependant, le fait demeure qu'en cas de dégradation de la situation financière de la CNA, la Confédération devrait par nécessité participer à un éventuel assainissement. Cette constatation avait déjà (cf. rapport annuel 1995, chapitre 433) amené la Délégation de finances à se prononcer sur la situation désagréable de cet établissement

de droit public. Elle a soutenu l'opinion du Conseil fédéral qui demandait de prendre des mesures adéquates afin de rétablir l'équilibre financier dans tous les domaines de l'assurance. En mars 1996, le Conseil fédéral a pris position par écrit au sujet des requêtes de la Délégation des finances concernant des mesures destinées à ramener la CNA en situation d'équilibre. Sur mandat de la Délégation des finances, le CDF a rédigé une évaluation du rapport du contrôle concernant l'exercice 1995. Finalement, en octobre, lors d'une discussion à caractère informatif, la direction de la CNA a présenté dans le détail les progrès accomplis en matière d'élimination des problèmes suivants :

Assurances obligatoires

Selon l'article 90, 1^{er} et 2^c alinéas, de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20) du 20 mars 1981, les dépenses résultant d'accidents déjà survenus doivent être couvertes par des réserves appropriées. En outre, le capital de couverture doit être suffisant pour couvrir tous les droits à des rentes découlant d'accidents déjà survenus. L'article 90, 4^e alinéa, stipule que des réserves doivent être constituées afin de compenser les fluctuations des résultats d'exploitation. Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des diverses réserves, des couvertures correspondantes et des résultats nets d'exploitation des exercices 1991 à 1995 :

Vue d'ensemble des réserves de la CNA

Tableau 6

Réserve	Description	Taux de couverture en pour cent des besoins calculatoires				
		1991	1992	1993	1994	1995
Capital de couverture pour les rentes individuelles	Capital calculé individuellement pour la couverture de rentes fixées (courantes) découlant d'accidents déjà survenus	100	100	100	100	100
Réserve pour sinistres	Capital de couverture de rentes qui n'ont pas encore été fixées découlant d'accidents déjà survenus	70,5	60,6	52,5	58,2	72,2
Total du capital de couverture des rentes (art. 90, 2 ^e al., LAA)	Capital de couverture calculé individuellement et réserve pour sinistres (suppl. de sécurité compris) cumulés	94	91	88	90	93

Tableau 7

Réserve	Description	Taux de couverture en pour cent des dépenses annuelles				
		1991	1992	1993	1994	1995
Réserves pour accidents non liquidés (art. 90 1 ^{er} al., LAA)	Réserves suffisantes pour le financement des indemnités journalières, les frais de soins et les autres prestations d'assurance de courte durée, financées selon le système de répartition, soit 20 à 33 % des dépenses annuelles selon la décision du Conseil d'administration actuellement en vigueur.	30,1	29,1	29,7	31,2	32,2

Tableau 8

Réserves et résultats nets d'exploitation	Description	Situation effective en millions de francs (arrondi)				
		1991	1992	1993	1994	1995
Réserve générale (art. 111 1 ^{er} al., OLAA)	Constitution par versements annuels d'au moins 1 % des rentrées de primes pour chaque branche d'assurance jusqu'à avoir atteint 30 % de la moyenne annuelle des rentrées de primes des cinq dernières années	307	126	108	173	268
Fonds de compensation (art. 111 3 ^e al., OLAA)	L'assureur peut constituer un fonds de compensation pour chaque branche d'assurance	-	-	-	-	-
Résultat net d'exploit.		-70	-207	-44	-6	24

Le développement peu réjouissant des assurances obligatoires a pris des proportions alarmantes au cours des années 1992 et 1993. En 1993, le déficit net d'exploitation a dépassé les 200 millions et le total du capital de couverture de toutes les rentes est même tombé à 88 pour cent. Malgré les améliorations du point de vue financier qui se sont dessinées au cours des deux dernières années, le niveau de la réserve pour les sinistres ne répond toujours pas, et de loin, aux exigences légales. De plus, étant donné l'augmentation importante du nombre de cas et la mauvaise situation économique, il convient de se poser la question de savoir si les réserves pour les accidents non réglés, allant d'un cinquième à un tiers des dépenses annuelles, peuvent encore être considérées comme étant appropriées au sens de l'article 90, 1^{er} alinéa, de la LAA.

La Délégation des finances attend du Conseil fédéral qu'il maintienne son attitude envers la CNA. En particulier, le niveau des réserves pour les sinistres - comme le Conseil d'administration de la CNA en avait pris la décision - doit atteindre au minimum 80 pour cent des besoins en l'an 2000 déjà.

En outre, à moyen terme, il faut renforcer les réserves pour les accidents non réglés. La CNA a entrepris des contrôles actuariels dans ce sens.

Assurance facultative

Dans le domaine de l'assurance facultative, les primes ne correspondent pas au risque et ne répondent donc pas aux exigences légales selon l'article 92, 1^{er} alinéa, LAA. Dans ce domaine, la CNA a été obligée de fixer les primes de manière à ce qu'elles correspondent au risque couvert dès 1997. Le déficit cumulé à fin 1995 de 58,6 millions devra être couvert d'ici à fin 1999 par des excédents des comptes des frais administratifs des domaines des accidents professionnels et non professionnels.

436 Octrois et décomptes des subventions en faveur de constructions*

Dans son dernier rapport d'activité (ch. 434), la Délégation des finances a fait état des difficultés rencontrées par le CDF dans la vérification des octrois et des décomptes de subventions allouées pour des constructions. Elle a demandé au Conseil fédéral de prendre les mesures qui s'imposaient. Les six offices fédéraux de subventionnement, l'Office des Constructions fédérales (OCF) et le CDF ont été réunis sous la direction de l'Administration fédérale des finances (AFF) pour examiner à fond les problèmes qui se posaient. Les résultats de leurs travaux ont été consignés dans un rapport qui a été transmis à la Délégation des finances à fin juillet 1996, comme elle l'avait demandé.

A l'issue de leurs travaux, les offices mentionnés ci-dessus constatent qu'il n'est guère possible d'éliminer toutes les divergences entre les diverses parties au traitement des requêtes de subventions, en raison d'une part, des objectifs et dispositions variés des législations applicables et d'autre part, des dossiers à traiter, qui présentent tous des situations particulières. Dès lors, leur démarche a consisté pour l'essentiel à combler des lacunes au

sein des directives communes de subventionnement, à rendre plus efficace les mécanismes d'arbitrage existant et dans une optique à moyen terme, à rapprocher les différents points de vue, à harmoniser davantage les réglementations et à envisager l'introduction d'un système global de gestion de la qualité.

Pour l'immédiat, les offices ont décidé d'institutionnaliser des séances régulières entre le CDF, l'OCF et au besoin, les organes subventionnants. Par ailleurs, les mécanismes d'arbitrage seront appliqués plus efficacement et les mandats confiés à l'OCF par les organes subventionnants seront rédigés par écrit et d'une façon plus précise.

La Délégation des finances a approuvé ce rapport ainsi que les mesures décidées à court terme ou prévues à moyen terme.

Elle a cependant exprimé le souhait que le système global de gestion de la qualité soit rapidement introduit. Enfin elle a invité le CDF à l'informer régulièrement sur les effets des mesures annoncées.

Dans l'intervalle, étant donné que les mesures correctrices n'ont été mises en oeuvre qu'au second semestre de l'exercice, la Délégation des finances a dû prendre acte de nombreux nouveaux cas dans lesquels le CDF a procédé à des corrections de subventionnement (cf. rapport en 2^e partie, ch. 5.2). La Délégation suivra cette affaire avec attention.

437 Subventions fédérales aux écoles supérieures de travail social

A l'occasion de l'octroi d'un crédit supplémentaire urgent, la Délégation des finances a constaté que les écoles supérieures de travail social (ESTS) bénéficiaient d'un double subventionnement de la part de l'Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES) et de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Elle a demandé au DFI des explications sur cette affaire.

L'OFES alloue des subventions d'exploitation à 18 ESTS, en application de la loi du 19 juin 1992 sur les aides financières aux écoles supérieures de travail social (RS 412.31). Parmi ces 18 établissements, 12 bénéficient de subventions de l'OFAS, au titre de la loi du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20), pour les coûts du personnel enseignant et de traitement ainsi que pour la réinsertion sociale des personnes handicapées.

L'intervention de la Délégation des finances a conduit les deux offices intéressés à analyser ces deux sources de subventions, après entente avec l'Administration des finances (AFF), afin de prendre, au besoin, des mesures pour éviter un cumul. Dans les conclusions de leur analyse, les deux offices relèvent qu'il n'y a pas, à proprement parler, de double subventionnement, puisque les deux lois applicables visent des objectifs différents. Etant donné que la subvention de l'assurance-invalidité a un caractère subsidiaire, pour en fixer le montant, l'OFAS prend préalablement en compte la subvention à l'exploitation de l'OFES, de sorte qu'il n'y a pas de cumul possible.

✚

Ayant constaté que certaines écoles bénéficiaient d'un degré de subventionnement supérieur à 50 pour cent de leurs dépenses, la Délégation des finances a demandé au CDF d'examiner les comptes des ESTS pour 1995. Dans son rapport le CDF expose que pour 1994 déjà, huit ESTS avaient déposé un recours auprès du DFI contre les décisions de subventionnement de l'OFES et que ces recours avaient abouti. En effet, les subventions de l'OFES avaient été fixées déduction faite des contributions de l'OFAS, alors que ce dernier avait lui-même diminué ses aides financières de 28,35 pour cent correspondant à la subvention de l'OFES. On pouvait donc parler de double déduction. En outre, les subventions de l'OFES avaient été calculées en grevant injustement le déficit déterminant des montants supportés a posteriori par les cantons et les communes. Pour le surplus, les comptes des ESTS pour 1995 n'ont appelé aucune remarque du CDF. Enfin, celui-ci a constaté qu'en 1996, un institut a reçu un montant supérieur au déficit déterminant. L'OFES a été invité à vérifier ce dernier cas.

44 Département fédéral de justice et police (DFJP)

441 Inspection auprès de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT)

Les sections 2 et 3 de la Délégation des finances ont effectué une inspection auprès de l'OFAT qui, depuis la réorganisation de 1991, est constituée des divisions aménagement du territoire et direction des mensurations cadastrales, d'une section juridique et d'autres petites unités. Cet office dispose de 44 postes permanents. A cela s'ajoutent les mandats octroyés à des experts externes, dont les montants correspondent à environ 20 pour cent des dépenses en personnel de l'OFAT. Les dépenses totales avoisinent les 43 millions de francs, dont 80 pour cent pour des indemnités à des corporations de droit public. Les recettes culminent à moins d'un million de francs. La Délégation des finances attend de l'OFAT qu'il augmente ses recettes en adaptant le barème de ses émoluments tout en tenant compte des prix pratiqués sur le marché. En outre, il est possible de faire des économies en procédant à un réajustement fondamental de la mensuration officielle. Il faut tirer avantage de la libéralisation du marché de la mensuration officielle (règlement des soumissions, libre choix des méthodes pour les géomètres) en attribuant des travaux à l'extérieur. Des tarifs plus avantageux profiteront à la mensuration complète du territoire suisse. A l'époque, ces coûts de mensuration avaient été évalués à 3,4 milliards de francs (dont 1,4 milliard à charge de la Confédération).

En ce qui concerne l'indemnisation de mensurations officielles, des années écoulées présentent un excédent d'engagement d'un montant de 204 millions de francs pour des paiements qui n'ont pas encore été effectués (état à fin 1996). Alors que les crédits octroyés au cours des années passées ont souvent été attribués selon le « principe du sau-poudrage », les contributions actuelles le sont strictement en fonction des besoins effectifs et sur présentation de concepts de réalisation par les cantons. Ainsi, avec des instruments comme le mandat de prestations et le budget global, la répartition des charges entre la Confédération et les cantons pourra s'organiser de manière efficace.

De l'avis de la Délégation des finances, la structure actuelle de l'OFAT n'est pas optimale, car, tant du point de vue de l'aménagement du territoire que du point de vue de la mensuration, il y a trop d'interfaces avec d'autres services. Dans le cadre de la réforme du Gouvernement et de l'administration 1993, le Conseil fédéral a formé un groupe de travail « Environnement et aménagement du territoire ». Il l'a chargé d'éliminer les doubles emplois avec l'aménagement du territoire, la politique régionale et la protection du paysage. La réalisation du potentiel des synergies, que la réunion du cadastre, de la direction des mensurations et de la topographie dégagerait à elle seule, en particulier en matière de saisie et de gestion des données, pourrait permettre des économies substantielles.

La Délégation des finances attend de l'OFAT, qu'il améliore le taux d'utilisation, la rentabilité et la transparence des coûts de l'avion de mensuration et qu'elle améliore la coordination des services de vol et des prises de vues aériennes avec les autres offices fédéraux concernés. En outre, une amélioration de la commercialisation des vues aériennes pourrait également générer des recettes supplémentaires.

442 Pro Litteris

La nouvelle loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (RS 231.1) ont permis, en 1996, d'encaisser pour la première fois des taxes sur les 10 milliards de photocopies qui sont réalisées chaque année en Suisse. Les montants ainsi encaissés permettront de rémunérer les auteurs de produits intellectuels pour leurs ouvrages protégés. La société de gestion Pro Litteris, une coopérative d'auteurs et d'éditeurs a reçu de la Confédération la concession pour l'encaissement de dédommagements pour la reprographie.

Tableau 9

Recettes estimées et leur répartition (en mio de fr.) :

Recettes :	10,0
Répartition :	
- Frais administratifs Pro Litteris	2-2,5
- Fondation de prévoyance	1,0
- Répartition aux auteurs et éditeurs	7,0

Contrairement à ce qui se fait en Allemagne où la taxe forfaitaire est encaissée lors de la vente de la photocopieuse, la Suisse a introduit un système tarifaire complexe que Pro Litteris a négocié avec les associations concernées. Les grandes entreprises font un décompte en fonction du nombre de copies, les petites et moyennes organisations sont taxées en fonction d'un forfait. Les petites unités sont exemptées de la taxe. Les droits d'auteur sont ensuite calculés en fonction de listes d'ouvrages comprenant des données sur le tirage et l'ampleur d'une publication et en fonction d'une clé de répartition complexe. Les sociétés de gestion sont soumises à une double surveillance. Les tarifs sont examinés par une commission arbitrale et la gestion de Pro Litteris est confiée à la sur-

veillance de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI) qui procède notamment au contrôle du rapport de gestion et du règlement de répartition.

L'encaissement d'un dédommagement de reproduction auprès des grandes entreprises n'a pas posé de problèmes. En revanche, en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises, seul le 90 pour cent des factures a pour l'heure pu être encaissé. Etant donné que l'encaissement des taxes a irrité de nombreuses entreprises, la Délégation des finances, en collaboration avec l'IPI, est à la recherche de mesures d'améliorations, en particulier dans le domaine de l'information des petites entreprises. D'autre part, la Délégation des finances a exprimé ses craintes par rapport aux frais administratifs élevés de Pro Litteris. Dans le cadre de son activité de surveillance, l'IPI se penchera dans le détail sur les frais de Pro Litteris. Finalement, afin d'améliorer le taux d'acceptation de Pro Litteris, la Délégation des finances conseille d'ouvrir une succursale en Suisse romande.

Avec le soutien de la Délégation des finances, l'IPI a eu une discussion avec les principaux intéressés. Lors de cette rencontre, Pro Litteris s'est déclaré d'accord de joindre des informations, notamment une explication de la situation juridique, lors de l'envoi des rappels. En ce qui concerne les entreprises ou organisations qui n'ont pas d'appareil permettant de faire des photocopies ou qui peuvent rendre crédible qu'ils ne copient pas d'ouvrages protégés, Pro Litteris est d'accord de renoncer à l'encaissement des droits. Enfin, Pro Litteris s'est engagé à collaborer étroitement avec l'IPI. Lors des premiers procès contre les sociétés qui refusent de payer les droits de reproduction, les tribunaux devront trouver des solutions aux problèmes découlant de la mise en œuvre du système d'encaissement (notamment en ce qui concerne le fardeau de la preuve).

443 Gestion des stocks de la protection civile*

A quelques rares exceptions près, l'acquisition du matériel standard de la protection civile pour les cantons et les communes est assuré par la Confédération. Le stockage intermédiaire du matériel est assuré par l'Office fédéral de la protection civile (OFPC) qui dispose d'un stock réparti sur 29 sites différents. En 1995, la Délégation des finances a chargé l'OFPC d'élaborer un concept de gestion du stock du matériel de la protection civile. Sur la base des données fournies, le CDF a pu extraire les indicateurs suivants :

Indicateurs de gestion du matériel de la protection civile

Unité	1985	1995	Modification
Nombre d'astreints à la protection civile	0,5 mio.	0,38 mio.	-24,0 %
Liste de matériel capitalisée	3'300 mio.	1'435 mio.	-56,5 %
Valeur du stock	210 mio.	146 mio.	-30,5 %
Valeur du stock en pour cent de la liste de matériel	6,4%	10,2%	+3,8 %
Surface de stockage	27'840 m ²	ca.26'000 m ²	-4,6 %
Effectif en personnel	20	16	-20,0 %
Rotation moyenne du stock	4,8 ans	4,2 ans	-12,5 %
Nombre d'articles qui ne sont pas procurés par la Confédération	env. 34	31	-8,8 %
Achats de matériel annuels	47 mio.	34 mio.	-27,5%

Ce résumé permet de voir que, en fonction de la liste de matériel capitalisée, la surface de stockage et la rotation du stock n'ont pas varié dans les mêmes proportions que les autres indicateurs. Le rapport de l'OFPC n'a pas permis de déduire les coûts de stockage effectifs. Toutefois, une analyse sommaire du CDF permet de les situer aux alentours de 10 millions de francs par année, ce qui représente plus de 25 pour cent des coûts annuels d'acquisition de matériel.

En comparaison avec les achats annuels de 35 millions de francs (montant arrondi), la Délégation des finances estime que la valeur du stock (146 mio. de fr.) est trop élevée. C'est la raison pour laquelle elle est de l'avis que le stock doit être réduit et que de nombreux sites de stockage décentralisés doivent être abandonnés. Pour cette raison, les achats doivent être revus en fonction des économies potentielles (respect du principe « just-in-time », achats directs par les cantons et les communes plus nombreux).

De plus, la Délégation des finances est de l'avis que la durée de rotation du stock de plus de quatre ans recèle un potentiel d'économies important. C'est la raison pour laquelle la Délégation des finances insiste auprès de l'OFPC pour que ce dernier prenne des mesures en faveur d'une amélioration.

45 Département militaire fédéral (DMF)

451 Inspection auprès de l'Office fédéral de la topographie (S+T)

L'inspection à laquelle ont procédé les sections 2 et 3 de la Délégation des finances auprès de S+T était d'autant plus importante qu'il s'agit d'un office pilote en matière de nouvelle gestion publique.

Alors que dans les pays étrangers, les services de topographie sont en général du ressort de ministères civils, en Suisse, le S+T est subordonné au DMF. La loi fédérale concernant

l'établissement de nouvelles cartes nationales du 21 juin 1935 (RS 510.62), l'ordonnance sur les attributions de la S+T du 10 mai 1972 (RS 510.61) constituent pour l'essentiel, les bases légales de l'activité de l'office, lequel s'est par ailleurs doté d'un règlement intérieur.

Le S+T a pour tâche l'établissement, la maintenance et le renouvellement de la mensuration géodésique (comprenant la triangulation d'ordre supérieur et le nivellement fédéral), de la mensuration topographique (en particulier les levés photogrammétriques) et de la cartographie officielle (trois atlas aux échelles 1:25'000, 1:50'000, 1:100'000 et trois cartes synoptiques au 1:200'000, 1:500'000 et 1:1'000'000). Ces activités absorbent quelque 90 pour cent de sa capacité. En outre dans la mesure où ses structures le lui permettent, il se charge également d'exécuter des travaux qui exigent des connaissances spécifiques pour des besoins civils. Etant donné que les cartes nationales produites pour l'armée peuvent être largement publiées, les utilisateurs civils et privés disposent aussi d'un produit de très haute qualité.

Les effectifs du personnel comptent 143 postes permanents (1974 : 149 postes), 17 postes auxiliaires et 16 apprentis. Depuis l'introduction du blocage des effectifs du personnel en 1974, les mouvements principaux de personnel se sont produits à l'imprimerie (-7 postes) et en informatique (+8 postes). La perte globale de six postes touche divers secteurs, notamment la cartographie et l'imprimerie.

Les mesures prises dans le cadre d'« Armée 95 » ont entraîné une réduction importante des besoins en cartes, ce qui a eu pour conséquence d'augmenter leurs coûts unitaires, car les frais fixes des mensurations géodésiques et topographiques restent les mêmes. En raison des besoins croissants des domaines utilisant de nouvelles technologies, telles que la numérisation des cartes et le système de positionnement par satellites GPS (Global Positioning System), on assiste à un transfert d'effectifs en personnel moins qualifiés vers des effectifs en personnel plus qualifiés. Par ailleurs, l'office collabore activement avec les instituts universitaires pour le développement de nouvelles techniques.

L'office n'a en revanche pas pour objectif d'étendre ses activités commerciales au-delà du mandat légal ; avec 6 pour cent du chiffre d'affaires total, les travaux spéciaux et la production de cartes pour des besoins civils restent très modestes.

Les dépenses et les recettes de l'office figurent sous le chiffre 571 du budget et du compte d'Etat, lesquels ne fournissent cependant qu'une image partielle de la situation économique de S+T. C'est pourquoi, l'office a lui-même défini ses prestations et ses coûts totaux dans un compte d'exploitation interne (comptabilité industrielle). Il peut vérifier de la sorte ses prix pour chaque produit et groupe de produits. Ainsi, l'office recense toutes les charges qu'il engendre auprès d'autres offices de la Confédération, notamment auprès de l'Office fédéral des imprimés et du matériel ou l'office des constructions fédérales.

A la suite de critiques émises par les milieux de l'économie privée, tant le CDF que la société fiduciaire REVISUISSE, mandatée par le DMF à la demande des commissions de gestion des Chambres fédérales, sont arrivés à la conclusion que l'office tenait ses

comptes de façon correcte et complète. Le consultant a, en revanche, recommandé de pourvoir l'office d'un système de gestion davantage orienté vers l'avenir et d'introduire le calcul des coûts préétablis ou prévisionnels, ce qui a conduit à l'étude d'un projet de système de gestion et de controlling.

La comptabilité industrielle de S+T, qui vise à intégrer tous les coûts (y compris les amortissements, les assurances etc.) prévoit que les frais de premier établissement et de mise à jour de la carte sont pris en considération dans le calcul du prix des cartes et dans le calcul des émoluments exigés des utilisateurs des données de base. En 1994, les dépenses figurant dans le compte, d'Etat se sont élevées à quelque 20,2 millions de francs (1995 : 19 mio. de fr.) et les recettes à 8,8 millions de francs (1995 : 8,9 mio. de fr.). Si l'on tient compte des dépenses grevant d'autres offices et des prestations qui ne peuvent être facturées, les charges totales se montent à 32 millions de francs et les produits à 30 millions, ce qui déterminent un taux de couverture général de 94 pour cent. Bien qu'il faille relever une perte d'exploitation de 2 millions de francs, il est resté, une marge de couverture des frais fixes suffisante.

En matière de controlling, l'office recourt au système des indicateurs de performance, qui lui permettent de déterminer par exemple les heures et les coûts par collaborateur, par produit etc.

Les investissements relativement élevés, sont destinés principalement à l'introduction du système informatique pour l'administration et à l'application de nouvelles techniques, notamment la cartographie assistée par ordinateur. Ces investissements nouveaux se répartissent entre les années 1996 et 2000, avec une pointe en 1997. Ils ont pour objectif d'améliorer la qualité, d'offrir un produit analogique et digital, de raccourcir la période de mise à jour des cartes et d'améliorer sensiblement la productivité.

L'idée d'axer la gestion sur l'efficacité de l'administration avec l'introduction du principe de la nouvelle gestion publique (NGP) est née en 1993, dans le cadre de la réforme de l'administration et du gouvernement. Le 3 avril 1996, le Conseil fédéral a choisi le S+T comme office pilote. Le projet a été confié à un groupe de travail qui comprend la direction de l'office, des conseillers externes, deux représentants de l'AFF ainsi que deux représentants du personnel. Il s'agit de créer les conditions propres à introduire, dès 1997, une gestion basée sur un mandat de prestations clairement défini et un budget global. Les groupes de personnes chargés des trois projets partiels (mandat de prestations, gestion et organisation, conditions juridiques) s'y consacrent. Après un examen détaillé et critique des tâches et compte tenu de l'utilité et du coût des prestations, les produits et groupes de produits ont été définis.

Pour l'adjudication de mandats externes, S+T procède selon les principes légaux des appels d'offre. Ce système souffre certaines exceptions s'agissant de travaux exigeant des techniques et des machines particulières pour les fournisseurs. Dans ces cas-là, S+T fait procéder à des contrôles de qualité et, le cas échéant, cherche d'autres fournisseurs.

La Délégation des finances considère favorablement la mise en place par l'office d'une comptabilité industrielle vérifiée à l'aide d'un système de controlling. Elle encourage S+T

à développer les indicateurs de performance, afin de mieux cerner l'ensemble des problèmes que peuvent poser les finances et la gestion. Elle souscrit à l'introduction de la NGP avec fixation d'un mandat de prestations et d'un budget global. En donnant davantage d'autonomie aux offices fédéraux, la NGP est de nature à améliorer considérablement les activités de l'administration, en la rendant plus performante, mais cela n'ira pas sans des changements de mentalité parmi les collaborateurs de celle-ci.

De même, cette autonomie accrue des offices peut, par rebondissement, entraîner un affaiblissement de la haute surveillance des Chambres fédérales sur les finances et la gestion de l'administration. Le Parlement et en particulier ses commissions de haute surveillance devront donc mettre en œuvre, elles aussi, de nouvelles méthodes de contrôle.

Dans cette perspective, la Délégation des finances demande que l'introduction de la NGP dans le S+T, en tant qu'office pilote, conduise à une plus grande transparence de la gestion et des finances, de façon à ce que le Parlement puisse mieux y exercer ses tâches politiques et ses activités de contrôle.

La Délégation des finances a enfin relevé qu'il conviendrait d'examiner les effets de synergie que pourrait entraîner une collaboration plus étroite, voire une fusion du S+T avec l'OFAT (cf. ci-dessus ch. 441).

452 Contrôle de rentabilité dans le domaine du développement et de l'acquisition du matériel de l'armée*

Des vérifications portant sur les crédits d'engagement concernant les programmes de recherche, de développement et d'essais (PRDE), de l'équipement et matériel à renouveler (EMR) et du programme d'armement (PA), ont permis au CDF de déceler des lacunes lourdes de conséquences, selon le critère de la rentabilité (cf. rapport en 2e partie, chapitre 5.6).

Tout d'abord, le système de contrôle interne ne permet pas de garantir une application sans faille du principe de la spécialité prescrit par l'article 4 de l'ordonnance du 11 juin 1990 sur les finances de la Confédération (RS 611.01). C'est ainsi que le développement de 20 simulateurs de tir pour lance-roquettes a été financé par les crédits d'engagements PRDE, EMR, PA. Cette procédure a cependant permis au DMF de renoncer à demander un crédit additionnel.

En outre, sur le plan du critère de la rentabilité, la nécessité de certaines acquisitions n'a pas été suffisamment démontrée. Après qu'une étude de rentabilité ait établi que les simulateurs de lance-roquettes suffisaient à la réalisation des objectifs d'instruction, le CDF a critiqué l'achat à des fins d'instruction, de 92'600 roquettes, à 2'000 francs l'une. Entre-temps, le volume de cet achat a été réduit à 50'200 pièces.

S'agissant des nouveaux uniformes de sortie, le CDF estime que leur acquisition anticipée a conduit à des liquidations prématurées de matériel. Sans mettre en question le caractère prioritaire donné à cette opération par le Parlement et le Conseil fédéral, le CDF constate que cet achat précipité a amené le DMF à se débarrasser de stocks d'anciens uniformes qui auraient pu être livrés à la troupe pendant trois ans encore. Il en aurait résulté des économies pour quelque 100 millions de francs.

Alarmée par ces remarques, la Délégation des finances a invité le Chef de l'Etat-major général et le Chef de l'armement à une discussion. Ceux-ci ont reconnu le bien-fondé des critiques du CDF concernant le financement de 20 simulateurs de tir lance-roquettes, en relevant cependant d'une part qu'il était indispensable de les préfinancer à temps, et d'autre part, qu'il n'y a pas eu, en fin de compte, de dépassement de crédit.

Les représentants du DMF ont par ailleurs justifié l'acquisition de 50'200 roquettes par la nécessité d'offrir aux recrues, pour parachever leur instruction à la fin de leur école, la possibilité de passer de l'exercice, devant un simulateur, à la réalité des tirs dans le terrain.

Quant à l'acquisition de nouveaux uniformes, il convenait, dans le cadre du changement abrupt constitué par "Armée 95", de marquer le passage et de présenter le nouveau visage de notre défense nationale. Il est vrai qu'il a fallu ensuite liquider les uniformes 72. Mais le projet "Armée 95" a entraîné des volumes de liquidations énormes dans tous les domaines, liquidations qui ont leur prix et qui doivent être placées en regard des économies entraînées globalement par la restructuration de l'armée. C'est pourquoi, le DMF rejette la critique du CDF.

La Délégation des finances n'a pas pu se satisfaire des explications fournies, car on ne peut pas justifier des pertes sèches par des économies futures. Elle a donc écrit au Chef du département pour exiger une plus grande rigueur dans la gestion des stocks et la liquidation du matériel inutilisé.

453 Pratique de l'Office fédéral de la production d'armements (OFPA) en matière d'amortissements

La réforme "Armée 95" a entraîné une diminution des commandes d'armements. Cela n'a pas été sans causer des excédents considérables de capacités des fabriques d'armements sur les plans tant des investissements que du personnel, excédents qui ont engendré une détérioration des coûts de production. Pour pallier cette situation, dès 1994, l'OFPA a mis en œuvre des mesures d'assainissement et de restructuration, notamment en procédant à des amortissements et à des provisions extraordinaires ainsi qu'à des sous-évaluations de mandats en cours.

Le CDF a contesté ces opérations et n'a pu approuver les comptes 1994, présentant un déficit de 147 millions de francs, qu'avec réserve. Il a recommandé des extournes de

48,3 millions de francs sur les amortissements et les provisions ainsi que des corrections pour 12,6 millions de francs sur les sous-évaluations de mandats, dans les comptes pour 1995. Le Parlement a suivi ces recommandations lors de son approbation des comptes de l'OFPA pour 1995.

La Délégation des finances, qui avait examiné cette affaire, a été informée qu'un autre point critiqué était encore en discussion, à savoir : l'OFPA entend faire supporter à la Confédération des investissements concernant la sécurité et le respect de l'écologie de la fabrique de Wimmis. Le CDF s'y oppose, en arguant que les entreprises privées concurrentes doivent également procéder à de tels investissements. La question sera réglée entre le DMF et le DFF.

46 Département fédéral des finances (DFF)

461 Inspection auprès de la Centrale de compensation (CC)*

La section 1 de la Délégation des finances a visité la CC, qui est l'organe d'exécution central de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), de l'assurance-invalidité (AI) et des allocations pour perte de gain (APG) de la Confédération. A ce titre, la CC gère la comptabilité globale de ces assurances, agit comme organe de liaison des quelque 100 caisses de compensation et assume le secrétariat du Conseil d'administration du Fonds de compensation. Elle compte deux unités affiliées, qui sont la Caisse suisse de compensation (CSC) et l'Office AI pour les assurés résidents à l'étranger (OAI), dont les tâches consistent à administrer les assurances volontaires ou obligatoires de personnes demeurant à l'extérieur de la Suisse. Avec ces deux unités, la CC constitue une division principale de l'AFF. Elle est rattachée administrativement au DFF. L'ordonnance du 24 juin 1994 qui la régit (RS 831.143.32), établit la composition, les tâches et les structures de la CC, dont le CDF assume la révision, en collaboration avec l'inspectorat interne de celle-là, la surveillance matérielle de la CSC et de l'OAI étant réservé à l'OFAS.

Les effectifs du personnel autorisés s'élèvent à 409 postes, dont 86 pour la CC, 260 pour la CSC et 63 pour l'OAI. Les procédures de travail sont, pour la plupart, automatisées et la division informatique occupent 69 personnes. Il est vrai que la CC met tout en œuvre pour adapter constamment son système informatique aux traitements des affaires, dont le volume ne cesse de croître. A titre d'exemple, on peut relever que depuis 1981, le volume de travail dans le domaine de l'AVS a quadruplé. Le 31 décembre 1995, la CSC a payé 266'000 rentes AVS et 62'000 rentes AI. Pour toute l'année, les prestations AVS/AI ont atteint la somme de 2,8 milliards de francs.

Les évaluations fondées sur le registre des assurés démontrent qu'il y a lieu de s'attendre à un nouvel accroissement des demandes de prestations. En outre, les modifications légales en perspective (entre autres la 10^e révision de l'AVS, de nouveaux accords internationaux, la 4^e révision de l'AI) entraîneront également un surcroît de travail. Par ailleurs, la reprise sous une forme ou une autre de "l'acquis communautaire européen" exigerait, à moyen terme, l'engagement de quelque 150 collaborateurs supplémentaires.

En 1995, les comptes de l'AVS ont bouclé en équilibre, à 24,5 milliards de francs. De 1990 à 1994, les prestations de rentes ont augmenté de près de 6 pour cent, dont 1,35 pour cent avait pour origine l'évolution démographique. En 1995, le fonds AVS couvre encore les dépenses à 97 pour cent. Mais la situation du compte AVS est également tributaire de l'évolution conjoncturelle. Les modèles prospectifs établis par l'OFAS, démontrent que pour une croissance modérée, les comptes de l'AVS enregistreront des pertes à partir de 2001. Entre 2005 et 2010, ces pertes augmenteront à 1,3 puis à 3,7 milliards de francs et le fonds AVS sera épuisé en 2011. En 1995, les comptes de l'AI ont bouclé avec un déficit de 343 millions de francs et les pertes reportées au compte capital ont atteint 1,1 milliard de francs. En dépit d'une augmentation des contributions de 1,2 à 1,4 pour cent du salaire, il n'a pas été possible d'équilibrer les comptes. Entre 1990 et 1994, les prestations de rentes ont augmenté en moyenne de 10,63 pour cent. Les modèles prospectifs établis par l'OFAS montrent qu'avec une croissance modérée de la conjoncture, il faut s'attendre à une augmentation constante des pertes et à un endettement de quelque 10 milliards de francs en l'an 2010.

Le fonds de compensation AVS/AI et APG, qui enregistre les surplus des recettes des trois œuvres sociales ci-dessus, est géré par un conseil d'administration, dont les membres sont nommés par le Conseil fédéral et dont le secrétariat est assumé par la CC. L'OFAS et l'AFF y sont représentés avec voix consultative. Le conseil d'administration décide des placements, en surveille l'exécution et rend des comptes. L'ordonnance du 27 septembre 1982 concernant l'administration du fonds de compensation AVS/AI (RS 831.192.1) établit l'organisation et les tâches du conseil, qui fixe les modalités de placements dans des directives. Jusqu'à fin 1996, les moyens financiers ne peuvent être placés qu'en monnaie suisse, dans des formes de placements présentant toute sécurité, et aux conditions du marché obligataire. Dès le 1^{er} janvier 1997, à la suite de la 10^e révision de l'AVS, le conseil pourra également procéder à des placements en actions suisses et en monnaies étrangères. Il s'assurera, pour mettre en œuvre ces placements, les services de spécialistes, qui géreront le portefeuille, sur la base de directives en préparation.

En 1995, les cotisations impayées ont atteint la somme de 415 millions de francs en moyenne. Elles sont bloquées dans des procédures de poursuite et faillite. Dès le 1^{er} janvier 1997, la nouvelle loi sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP ; RS 281.) entraînera des risques accrus de pertes dans ce domaine, étant donné que les cotisations en question ne bénéficieront plus de privilège en cas de faillite.

Dans le domaine des prestations de l'AI en nature, outre l'augmentation du volume (800'000 factures pour 1,2 milliard de francs en 1995), la CC doit encore appliquer une procédure de travail obsolète. En effet, alors que les institutions publiques et le secteur privé saisissent pour la plupart, les factures d'une façon informatisée, la CC les reçoit des offices AI, les contrôle et doit à nouveau les saisir manuellement. Si l'on pouvait recourir à la facturation électronique intégrée, on réaliserait des économies considérables. Par ailleurs, on pourrait raccourcir sensiblement les délais de paiements, qui sont actuellement de deux à trois mois. Les mesures à cet effet sont toujours à l'étude.

Enfin, en raison d'un surcroît de travail, la CSC a renoncé depuis mai 1993 à procéder à des contrôles par sondages des rentes. Il est vrai qu'un faisceau serré de questions et critères garantit, dès la décision d'octroi, une certaine sécurité. Toutefois, comme il faut limiter au maximum les risques, la CSC exécute à nouveau ces contrôles a posteriori dans une mesure restreinte depuis avril 1996.

La Délégation des finances a demandé à ce que l'on élucide les conséquences pour la CC d'une entrée de la Suisse dans l'UE. Par ailleurs, l'OFAS a été invité à poursuivre ses analyses, avec l'Office fédéral de la justice, au sujet des moyens de pallier les pertes pouvant résulter de la suppression du privilège de rang dans les faillites et dans les concordats, à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle LP. Enfin il convient d'accélérer l'examen des mesures à prendre pour la facturation électronique des prestations en nature de l'AI.

Le Chef du DFF a été informé des résultats de cette inspection.

462 Gestion des devises*

Pour certains achats particuliers à l'étranger ou pour assurer l'exécution de certaines obligations contractées en monnaies étrangères, la Confédération doit se procurer des moyens sur le marché de l'argent et des capitaux. Ce faisant, elle encourt un risque de change. La gestion des devises est assurée par l'AFF qui, il y a environ 6 ans, a acquis des dollars par mesure de précaution avec comme objectif de disposer d'un instrument supplémentaire de gestion de trésorerie. Mais comme les travaux concernant le concept même de la gestion des devises ont été retardés, les dollars ont été déposés entre-temps auprès de la Banque Nationale, ce qui a entraîné des risques de cours.

Le concept prévoit que les éventuels bénéfices ou pertes sur cette position contrebalancent les résultats des paiements effectivement fournis. Jusqu'à présent, la Confédération a cherché à se couvrir des risques de change uniquement pour des projets d'acquisitions importantes dans le domaine de l'armement ou en vue de paiements importants à des organisations internationales. Les expériences ont montré que les instruments modernes développés ces dernières années sur les marchés permettent d'assurer le risque économique d'une manière intéressante. Pour cette raison, l'AFF a l'intention à l'avenir de se couvrir aussi en dehors des grands projets par rapport à certaines devises importantes.

Les bases juridiques pour les activités et les compétences de l'AFF dans le domaine de la gestion des devises sont fixées dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération (RS 611.01). Elles ne permettent toutefois pas une grande marge de manœuvre. Comme le CDF, la Délégation des finances est d'avis que ces opérations sur les devises nécessitent une base légale plus précise et préconisent une adaptation de l'article 50 de l'ordonnance.

463 Dépenses de la Confédération en matière d'informatique*

Au chapitre 25 de son rapport annuel 1995, la Délégation des finances a présenté un rapport concernant la prise en compte de la rentabilité dans le développement de l'informatique. Comme le tableau 11 permet de s'en rendre compte, la Confédération a, depuis 1990, engagé des dépenses très importantes pour le développement des moyens informatiques et bureautiques.

Tableau 11

Dépenses d'informatique et de bureautique de 1990 à 1996 (en mio. de fr.)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Matériel informatique et bureautique	196	250	219	206	200	177	164
Programmes informatiques et services	85	95	131	144	151	151	152
Maintenance	46	51	56	62	62	61	60
Total informatique et bureautique	327	396	406	412	413	389	376

Les dépenses annuelles ont varié entre 300 et 400 millions de francs. En procédant par sondages, le CDF a contrôlé la rentabilité des projets informatiques dans tous les départements et en a conclu qu'il y avait de grandes lacunes en matière de gestion des projets et des rapports coûts/utilité (cf. ch. 56 dans la 2^e partie du rapport).

Par la suite, en se fondant sur l'article 50, 9^e alinéa, LREC (RS 171.11), la Délégation des finances a chargé un expert externe d'évaluer les compétences et les procédures dans le domaine informatique de la Confédération. La recommandation principale du rapport de l'institut d'informatique de gestion de l'université de Berne concerne une nouvelle attribution des priorités par l'Office fédéral de l'informatique (OFI) et la Conférence informatique de la Confédération (CIC) avec une plus grande efficacité pour objectif. En se référant aux connaissances scientifiques et aux expériences pratiques récentes, il faudrait attribuer une plus grande priorité à l'amélioration du contrôle de gestion au sein de tous les offices fédéraux. Le contrôle de gestion et la sécurité sont les tâches clé de l'OFI. La Délégation des finances a exprimé ses grandes inquiétudes au chef de DFF au sujet de la précarité de la sécurité informatique de logiciels centraux tels que le système des salaires PERIBU, le système comptable DAVID ou le système de la caisse de pensions SUPIS.

Une analyse des points forts et faibles du domaine informatique de la Confédération a révélé une image assez moderne de la Confédération du point de vue des documents écrits (lignes directrices, directives) et de son application aux moyens informatiques. L'absence assez généralisée de contrôle de gestion des départements et le fait que l'OFI ne parvienne pas à s'imposer font partie des points faibles. Les instructions et les directives sont souvent disponibles, mais leur respect devrait être mieux surveillé. Par exemple, si tous les projets étaient gérés selon le système d'introduction de projets HERMES de l'OFI, la rentabilité serait mieux assurée. Dans la pratique toutefois, les utilisateurs formulent toujours de nouvelles attentes par rapport au projet sans devoir en assumer eux-mêmes les conséquences financières et informatiques.

La Délégation des finances a constaté que la gestion opérationnelle était dominante par rapport à la conduite stratégique. Le concept de contrôle de gestion de l'OFI devrait entraîner une utilisation plus économique des ressources et permettre de transférer les connaissances spécialisées nécessaires dans toutes les unités administratives. Les problèmes qui surgissent sont surtout liés aux prétentions de garantie envers les fournisseurs. En la matière, les fournisseurs externes doivent être mieux gérés et obligés de s'engager lorsque les conditions contractuelles ne sont pas respectées. Pour que la collaboration avec les fournisseurs externes soit couronnée de succès, il est nécessaire de développer le contrôle de gestion de manière importante.

Bien que le Conseil fédéral examine l'informatique en tant que partie de l'infrastructure dans le cadre de la réforme du Gouvernement et de l'administration, la Délégation des finances souligne l'importance d'améliorations rapides. Elle ne peut accepter que des instructions déterminantes de l'OFI telles qu'HERMES soient ignorées par une grande partie de l'administration fédérale. Afin d'être en mesure de mieux imposer des standards supradépartementaux, il faut que la Conférence informatique de la Confédération remplace le principe de l'unanimité par celui de la majorité qualifiée.

464 Contrôle des achats

La loi fédérale sur les marchés publics (RS 172.056.1) et l'ordonnance sur les marchés publics (RS 172.056.11) sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1996. La Délégation des finances se réjouit du fait que les achats et les soumissions ne sont plus traités séparément et que l'acquisition de fournitures et de services ainsi que la construction sont réglementés par une seule ordonnance. Le CDF a pu obtenir qu'en cas d'absence de concurrence, il soit nécessaire que la direction de l'office concerné décide et justifie la renonciation au droit de regard. Les organes de contrôle internes des unités administratives et des entreprises de la Confédération ont l'obligation de contrôler le respect des prescriptions de cette ordonnance. Le CDF contrôle les achats de manière standard lors de chaque révision. En outre, il contrôle si la surveillance des crédits est assurée. Toutefois, il est évident que les adjudications ne peuvent pas être contrôlées individuellement. Le CDF procède à de tels contrôles ex post sur mandat spécial de la Délégation des finances, comme pour l'adjudication des mandats d'ingénieurs pour les NLFA (voir à ce sujet le chapitre 483).

Au cours de l'année, la Délégation des finances a pris connaissance des conditions générales de l'Office des constructions fédérales (OCF) qui imposent aux soumissionnaires des obligations restrictives assorties de peines conventionnelles élevées. Elle a prié les commissions de gestion d'examiner avec soin si de telles conditions ne sont pas de nature à gêner les procédures d'appel d'offres. En 1996, une section de la Commission de gestion du Conseil national a contrôlé le déroulement de la procédure d'adjudication en prenant les contrats de relations publiques pour exemple.

465 Rapport sur les subventions

Selon l'article 5 de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu) du 5 octobre 1990 (RS 616.1), le Conseil fédéral a le devoir d'examiner périodiquement, tous les six ans au moins, si les actes normatifs régissant les aides et les indemnités sont conformes aux principes de la loi. Il a l'obligation de faire rapport au Parlement sur les conclusions de cet examen. Le délai légal pour ce premier rapport arrive pour la première fois à échéance en 1997.

Cela fait plus de 20 ans que la Délégation des finances contrôle les corporations subventionnées, surveillées ou au bénéfice de garanties de déficit (abréviation : organisations semi-publiques). Ses activités en la matière étaient basées sur un registre élaboré par l'OFPER qui était révisé tous les deux ans. Cette liste des organisations semi-publiques a été réactualisée le 25 mars 1993 pour la dernière fois. Dans son rapport d'activités 1993/94 (ch. 22), la Délégation des finances a présenté les résultats de ses contrôles plus détaillés de 34 organisations. Elle s'est mise d'accord avec le Conseil fédéral pour combiner l'établissement de ce répertoire des organisations semi-publiques avec le rapport sur les subventions et d'attendre sa publication avant de donner d'autres mandats de contrôle de subventions. Dans une lettre à la Délégation des finances et en réponse à diverses motions des années 1994 et 1995 (94.3054, 94.3121 et 94.3280), le Conseil fédéral et le CDF avaient annoncé ce rapport pour fin 1995. Comme le CDF l'a fait remarquer dans sa réponse à la question Grendelmeier (96.5186), le Conseil fédéral ne présentera un rapport complet au Parlement que vers la fin de l'année 1997.

Etant donné les nuages qui continuent d'assombrir les perspectives des finances fédérales et l'important intérêt public en la matière, la Délégation des finances insiste sur un achèvement rapide du rapport sur les subventions. Elle tient beaucoup à ce qu'à l'avenir, on conserve une vue d'ensemble évocatrice englobant toutes les organisations soutenues d'une manière ou d'une autre par la Confédération ou affiliée à la Caisse fédérale d'assurances. C'est dans cet esprit qu'elle a directement demandé au chef du Département des finances des informations au sujet de ce rapport sur les subventions qui se trouve à la veille d'être publié.

Sur les près de 400 subventions versées, 160 ont été contrôlées dans un premier temps. Sur ces 160 subventions, 130 ont besoin de certaines modifications qui vont de la petite correction au niveau de l'administration jusqu'à la révision de l'édifice légal. La Délégation des finances et les commissions de finances seront bientôt saisies de ce dossier.

47 Département fédéral de l'économie publique (DFEP)

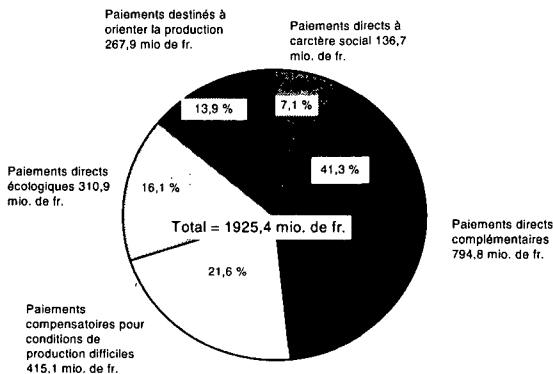
471 Inspection dans le domaine des paiements directs

La section 3 a effectué une inspection auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), à la division principale Paiements directs et structures. Au cours des dernières années, les paiements directs ont fortement augmenté et forment un pilier important du revenu agri-

cole. Le graphique ci-dessous donne une idée de l'étendue et de l'importance des divers paiements directs.

Graphique 1

Paiements directs versés à l'agriculture en 1995



Les paiements directs complémentaires (art. 31a de la loi sur l'agriculture; RS 910.1) constituent le fondement de l'assurance d'un revenu décent dans l'agriculture. Tous les agriculteurs de moins de 65 ans et qui ont une surface exploitable de 3 ha au moins peuvent recevoir des paiements directs. Il n'y a plus de paiements directs dès que le revenu agricole atteint 105'000 francs. En 1995, 155 exploitations ont été concernées par cette limite de revenu.

Les contributions pour des prestations écologiques (art. 31b de la loi sur l'agriculture) sont liées à des conditions et des charges écologiques. Quatre programmes ont été reconus par la Confédération et donnent droit à de tels versements : les compensations écologiques (extensification), la production intégrée, la culture biologique et l'élevage contrôlé en liberté. Si les conditions sont remplies, chaque agriculteur peut obtenir des contributions écologiques. Les plus grands problèmes de mise en œuvre résident dans le manque de précision de la loi au sujet des définitions de termes tels que production intégrée (PI). En effet, ces termes sont en constante évolution, car leur contenu suit l'évolution des

connaissances scientifiques. Après un délai transitoire de cinq ans et avec l'introduction de la politique agricole 2002, le Conseil fédéral exigera une preuve d'efficacité écologique pour tous les paiements directs.

Les paiements compensatoires pour conditions de production difficiles doivent permettre de compenser les inconvénients de situation au sein de l'agriculture en général et favoriser la décentralisation des exploitations. Les subventions pour les paysans de montagne sont la plus ancienne forme de paiement direct et sont accordées depuis 1959. La limite de revenu pour l'obtention de ces subventions est de 80'000 francs et la limite de fortune est fixée à 700'000 francs. Environ 41'000 exploitations bénéficient de subventions pour l'élevage et 40'500 exploitations touchent des subventions pour l'exploitation de terrains en pente. En outre, 8000 exploitations sont au bénéfice de contributions d'estivage.

Les incitations par les paiements directs ont pour objectif de décharger les marchés agricoles. En ce qui concerne le marché du lait, la Confédération verse depuis 1970 des subventions aux éleveurs sans production de lait. Comme autres paiements directs d'incitation, il faut citer les indemnités pour interdiction d'ensilage, les suppléments versés sur le lait transformé en fromage, les primes de culture pour les céréales fourragères. Dans ce domaine, il n'y a pas de limite de revenu.

Les paiements directs de nature socio-politiques concernent environ 27'000 petits agriculteurs et ouvriers agricoles disposant d'un revenu net inférieur à 30'000 francs. Ces derniers touchent des allocations pour enfants allant jusqu'à 180 francs par mois. Les contributions aux frais des détenteurs de bétail et à l'exploitation agricole du sol ainsi qu'un forfait de 10'000 francs pour paiements directs peuvent être déduits pour le calcul du revenu net. Les allocations familiales dans l'agriculture sont du ressort de l'OFAS.

Des paiements directs complémentaires sont versés à près de 65'000 exploitations. Pour 1995, une exploitation a en moyenne touché des paiements directs, toutes catégories confondues, pour un montant de 30'000 francs, dont 12'000 francs à titre de paiements directs complémentaires. En 1996, tous les paiements directs ont représenté en moyenne 37'000 francs par exploitation, dont 13'500 francs de paiements directs complémentaires. Dans les régions de montagne, les paiements ont même dépassé les 100'000 francs pour quelques exploitations. Les paiements directs ne doivent donc pas être assimilés à des revenus complémentaires étant donné qu'ils servent également à couvrir des dépenses de production.

Selon les constatations de la Délégation des finances, l'OFAG contrôle l'application des paiements directs en procédant à des sondages. Comme ce sont les cantons qui versent les paiements directs aux paysans, ce sont eux qui sont avant tout responsables des contrôles. La Confédération exerce la haute surveillance. Le décompte des cantons est contrôlé par l'OFAG de manière à exclure le versement de paiements directs indus. Les paiements par les cantons sont contrôlés dans un rythme de deux ans. L'OFAG consacre 60 jours pour les contrôles de champs et 25 jours pour les contrôles d'étables. En 1995, 220 exploitations agricoles de 23 cantons ont été contrôlées. Ces contrôles ont entraîné des diminutions de paiements directs pour quinze exploitations. La Délégation des finances est d'avis qu'il est indispensable d'intensifier les contrôles à tous les niveaux, y compris à

celui des organisations reconnues qui sont concernées. Il faut accorder une attention toute spéciale aux surfaces donnant droit à des subventions.

La Délégation des finances a constaté certains conflits d'intérêts entre l'incitation du point de vue de la politique agricole et la simplification des dispositions d'application. Malgré les réserves émises par l'OFAG, la Délégation des finances pense qu'il serait opportun de rendre l'évaluation des contributions plus transparente, ce qui entraînerait des simplifications dans le domaine des paiements directs. Il faudrait renoncer à de nombreuses exceptions et réglementations spéciales.

Avec la politique agricole 2002, les paiements directs seront gérés par des cadres de paiement et approuvés par voie budgétaire. Ainsi, les crédits supplémentaires devraient pouvoir être évités. Le rapprochement des prix des produits agricoles au niveau mondial va profiter au consommateur. Si les diminutions de revenus de l'agriculture qui en découleront seront entièrement compensées par des paiements directs, il faudra compter avec une augmentation des charges pour la Confédération. Ces charges supplémentaires pourraient à l'avenir entraîner une discussion sur les montants et la répartition des paiements directs.

472 Dépenses pour l'économie laitière et paiements directs jusqu'à l'entrée en vigueur de la politique agricole 2002

Au chiffre 473 du rapport annuel 1995, la Délégation des finances a traité des problèmes liés au placement du fromage. Une sous-commission a été constituée en décembre 1995 par les commissions des finances et les commissions de gestion. Sous la présidence du Conseiller national Werner Marti, cette sous-commission commune a, dans son rapport¹ du 21 mai 1996, formulé des propositions et des recommandations que le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à suivre. Globalement, ce rapport a permis de constater que les pratiques problématiques des subventions dans le domaine des agios découlent de la réglementation du marché du fromage de 1968, réglementation non conforme aux principes de marché, et de la trop grande quantité de lait commercialisée. Les deux Chambres ont officiellement pris connaissance de ce rapport lors de la session d'automne 1996. Elles ont également transmis trois postulats concernant les effets de distorsion du marché et la limitation de la contribution de la Confédération au découvert de l'Union suisse du commerce de fromage. Les procédures pénales contre les fonctionnaires et les collaborateurs fautifs sont en cours.

Durant l'exercice sous revue, la Délégation des finances s'est penchée sur l'évolution future des dépenses et des paiements directs de la Confédération en faveur de l'économie laitière. Comme le tableau 12 le montre, des économies substantielles devraient pouvoir

¹ Le rapport de la sous-commission commune du placement du fromage des commissions des finances et des commissions de gestion relatif à la pratique de l'Union suisse du commerce de fromage SA en matière de subventions publié dans la Feuille fédérale numéro 40 du 8.10.1996, vol. IV.

être faites dans le domaine du placement du lait dès 1998, puisque les paiements directs augmenteront simultanément et en conséquence.

Tableau 12

Dépense en matière d'économie laitière et paiements directs de 1994 à 2000
(en mio. de fr.)

	1994 Compte	1995 Compte	1996 Compte	1997 Budget	1998 Plan fin.	1999 Plan fin.	2000 Plan fin.
Economie laitière	960	1043	943	852	700	571	523
Paiements directs	1760	1821	2237	2387	2533	2666	2706
Total	2720	2864	3180	3239	3233	3237	3229

Les diminutions projetées ne pourront pas être atteintes sans mutation profonde au niveau de la politique en matière d'économie laitière. Le prix de base du lait pour les paysans pourrait bien chuter de 107 centimes (en 1990) à 68 centimes (en 2002). Etant donné l'importance des surcapacités existantes, le changement de structure concerne aussi tout particulièrement les étapes de transformations suivantes. Depuis 1996, le Conseil fédéral était soumis à de fortes pressions afin qu'il accorde des aides structurelles. Il a accordé un dédommagement partiel d'environ 3 millions de francs pour les fromageries qui, pour des raisons de difficultés d'écoulement, n'ont pu produire que moins de gruyère et d'emmental durant le semestre d'été. Au sujet du respect de l'horaire et des explications fournies à l'administration sur la faisabilité des développements prévus dans le cadre de la politique agricole 2002, la Délégation des finances émet un doute. En effet, il semble difficile de penser que les paiements directs seront suffisants pour que l'on puisse se passer d'autres aides tampon en matière de politique sociale et structurelle.

Dans le cadre de la politique agricole 2002, les paiements directs vont encore gagner en importance. Avec cet instrument planifiable de garantie du revenu agricole, les données budgétaires pour les mesures d'encouragement à la vente doivent avoir un caractère encore plus obligatoire. Sur la base de la législation agricole en vigueur, le Parlement a dû décider des crédits supplémentaires pour un montant de 311 millions de francs au cours de l'année écoulée, ce qui représente 9,4 pour cent des dépenses agricoles approuvées par la voie du budget 1996. A long terme, les crédits supplémentaires pour l'agriculture devraient se résumer à des cas exceptionnels dûment motivés.

473 Affaires en souffrance dans le domaine de l'aide à la construction de logements*

Au chiffre 472 du rapport annuel 1995, la Délégation des finances a relevé les risques accrus de pertes provenant d'engagements de la Confédération dans le domaine de l'aide à la construction de logements. Au cours de l'exercice écoulé, elle a eu plusieurs séances avec le chef du DFEP et la direction de l'Office fédéral du logement (OFL). Le DFF a également été consulté pour les questions de nature financière. La Délégation des finances a exprimé ses craintes de manière réitérée au sujet des risques de plus en plus élevés

de pertes dans le domaine de l'aide à la construction. Le Conseil fédéral a décidé de faire évaluer de plus près les suites financières de la mauvaise conjoncture économique sur la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP) (RS 843). La Délégation des finances est d'accord avec le Conseil fédéral sur le fait que, dans ce domaine, les problèmes sont le reflet de la crise qui prévaut dans le secteur immobilier.

Suite à un rapport de révision critique du CDF sur l'OFL (cf. chapitre 42 de la 2^e partie de ce rapport) et à des informations sur des problèmes aigus, la Délégation a procédé à une inspection supplémentaire auprès de l'OFL. Il s'agissait principalement de procéder à une évaluation détaillée du risque et d'éclaircir un certain nombre de points faibles dans le domaine de l'organisation de l'OFL. L'administration estime peu opportun d'évaluer chaque objet LCAP, pourtant les risques spécifiques doivent être évalués en détail. La Délégation des finances sera informée trimestriellement de l'état des affaires en souffrance. Le tableau 13 donne un aperçu de l'évolution des pertes au cours du temps.

Tableau 13

**Pertes subies et attendues de l'encouragement de la construction de logements
(en mio. de fr.)**

	jusqu'à fin 1996	à court terme 1997 ou 1998	à moyen terme 1999 à 2009	à long terme dès 2010
Pertes subies	26			
Pertes attendues Prêts menacés		245		
Prévisions pour les pertes sur les engagements de la Confédération			jusqu'à 50 par année	
Financement ultérieur de l'abaissement de base				50 à 100 par année

A la fin de 1996, les pertes ont atteint 26 millions de francs, soit 14 millions de francs pour les cautionnements et les engagements de la Confédération pour des abaissements de base accordés par des banques et 12 millions de francs pour des prêts et participations perdus qui ont dû être amortis.

Durant l'année en cours et l'année à venir, il faut s'attendre à des pertes de l'ordre de grandeur de 245 millions de francs. Environ 200 millions de francs proviennent de gros risques, avant tout en liaison avec l'encouragement d'acquisition de réserves de terrain et la liquidation partielle d'une société de construction de logements d'utilité publique. Comme le budget 1997 ne prévoit que 15 millions de francs pour des pertes sur des engagements, il faudra avoir recours à des crédits supplémentaires en cas de grosses pertes.

Avec un niveau d'engagement de la Confédération d'environ 8 milliards de francs et des pertes qui se situent, selon la conjoncture, entre un demi et un pour cent, il faut, à moyen terme, compter avec des pertes annuelles de l'ordre de grandeur de 50 millions de francs.

Selon les évaluations de l'OFL, jusqu'à l'échéance, les pertes sur les cautionnements et engagements auprès des banques devraient se monter au maximum à 10 pour cent de tous les engagements.

Avec une probabilité proche de la certitude, au bout de 30 ans, la Confédération devra certainement encore prendre en charge des avances et des intérêts découlant de l'abaissement de base. Dès l'année 2010, il faut compter avec des dépenses annuelles de l'ordre de grandeur de 50 à 100 millions de francs pour les abaissements de base. Tous les deux ans, le modèle LCAP implique une augmentation de la location, respectivement de l'amortissement, de 6 pour cent afin de pouvoir rembourser l'abaissement de base dans un délai de 25 ans. L'OFL a la possibilité de modifier le plan des loyers et de renoncer à des augmentations de la location. Récemment, à cause du nombre de logements vides qui ne cesse de croître et de l'augmentation de la pression sur les loyers qui s'ensuit, l'OFL a dû, dans une large mesure, suspendre l'augmentation des loyers. Selon l'article 40 LCAP, le remboursement des avances peut être différé et prolongé à 30 ans. Après 30 ans, une remise peut être accordée. Les calculs approximatifs de l'OFL partent du principe que les retards dans le remboursement de l'abaissement de base atteindront 50 à 100 millions de francs par année entre 2010 et 2025.

La Délégation des finances insiste pour que les commissions des finances soient informées des ordres de grandeur des positions à risque. D'ailleurs, en regard de toutes ces dépenses, il y a tout de même des économies qui ont pu être réalisées grâce depuis 1974, grâce au modèle LCAP, c'est-à-dire par rapport à un subventionnement direct de la construction de logements sociaux. Pour la période entre 1975 et 1995, l'OFL chiffre les avantages du modèle LCAP à 1,9 milliard de francs.

Au sein de l'administration, la Délégation des finances a constaté une certaine incertitude au sujet du traitement des pertes du point de vue financier. C'est la raison pour laquelle elle demande l'élaboration d'une réglementation concernant les renoncations de créances sur les avances, prêts et participations. Il faut également examiner de quelle manière les plans financiers doivent être adaptés et quelles réserves doivent être constituées pour assurer le financement ultérieur de l'abaissement de base. Dans le cadre des nouveaux plans financiers, le Conseil fédéral veut tenir compte des évaluations de pertes.

Au cours des derniers dix-huit mois, la Délégation des finances s'est occupée de manière intensive des risques encourus au titre de l'encouragement de la construction de logements. Elle prie instamment le Conseil fédéral d'assumer son rôle de conduite, de résoudre rapidement les problèmes qui ont été évoqués et d'informer le Parlement en détail sur les mesures qui auront été prises.

474 Les problèmes anciens de Suisse Tourisme

A la fin de 1991, le Conseil fédéral a décidé de soumettre l'Office national suisse du tourisme à une évaluation externe. La société mandatée a constaté un besoin important en matière de réorganisation. C'est cette constatation qui a entraîné une profonde mutation et le changement de nom en Suisse Tourisme. Bien que 1995 ait été une année marquée par le renouveau et qu'un règlement des finances avait été adopté, le CDF devait constater un certain nombre de problèmes dans son rapport de révision pour 1995. Ces problèmes étaient avant tout liés aux changements qui ont touché la direction et la présidence. Sans vouloir freiner l'élan de la nouvelle direction, la Délégation des finances tient malgré tout à donner quelques éclaircissements sur les événements.

Les expériences négatives liées à l'octroi de cautionnements octroyés à des anciens collaborateurs de l'Office national suisse du tourisme pour l'achat de maisons ont rendu nécessaire une directive du chef du département. Dans le cadre des compétences qui lui sont conférées, Suisse Tourisme n'a plus l'autorisation d'octroyer des cautionnements pour ses collaborateurs. Suite aux malversations d'un ancien collaborateur, la récupération d'une partie des fonds perdus semble bien incertaine.

D'autre part, la Délégation des finances s'est renseignée sur la position des représentations de Suisse Tourisme à Londres et à Paris. Tout le monde se souvient qu'en 1995, une banque suisse et Swissair ont vendu leurs actions du Swiss Centre à Londres. La position de Suisse Tourisme en tant qu'actionnaire minoritaire par rapport au nouvel actionnaire britannique ne s'est pas détériorée. Une nouvelle conception d'exploitation permet à Suisse Tourisme de rester dans le Swiss Centre de Londres et de garder son caractère typiquement suisse sans qu'il ait été nécessaire de mettre des moyens publics à contribution. En ce qui concerne sa représentation parisienne, Suisse Tourisme a essayé de trouver un partenaire pouvant amener des synergies pour la promotion du tourisme suisse. Ces efforts étant restés vains, des pertes de loyer assez sensibles ont provisoirement marqué 1994/95.

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

481 Inspection auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC)*

La section 2 de la Délégation des finances a effectué une inspection auprès de l'OFAC. A cette occasion, les domaines de la gestion financière qui ont été spécialement contrôlés n'ont pas donné lieu à des remarques particulières. Une partie importante des mesures préconisées ont déjà été introduites.

En 1996, l'OFAC disposait d'un effectif de 147,5 postes. Son but est de contribuer à ce que l'aviation civile assume son rôle officiel en tant que partie intégrante de la sécurité du trafic national et international, de manière sûre, efficace et écologique. Ses tâches princi-

pales sont la sécurité du trafic (Flugsicherheit, Safety), les dispositions et la surveillance des mesures de sûreté (Sicherheitsmassnahmen, Security) ainsi que la négociation et l'application des accords avec des pays étrangers. Afin d'être en mesure d'assumer ses obligations de surveillance des installations et de l'infrastructure pour la sécurité du trafic, les cadres de l'OFAC sont représentés dans les Conseils d'administration et les commissions des aéroports de Bâle, Genève et Zurich ainsi que de Swisscontrol.

Dans le domaine des mesures de sécurité du trafic aérien, la Suisse a toujours joué un rôle de pionnier au plan européen et mondial. Les coûts des mesures de sécurité sont partiellement pris en charge par la Confédération. Ils ont atteint 18 millions de francs. Dans le cadre des mesures d'économies, ce montant a été raccourci d'un tiers à environ 12 millions de francs. Avec l'aide du Ministère public de la Confédération et du service de sécurité de Swissair, il a été possible de mettre sur pied un nouveau concept de sécurité dans les limites de cette contribution réduite de la Confédération.

La Délégation des finances a pris connaissance des réductions dont le personnel de l'OFAC bénéficie lors de ses déplacements en avion. Lors des déplacements de services, les billets d'avion Swissair sont gratuits. En ce qui concerne les voyages privés, les collaborateurs reçoivent annuellement un vol gratuit (base stand by) et au maximum 4 vols avec une réduction de 50 pour cent. Ces avantages concernent les agents eux-mêmes ainsi que leurs partenaires et leurs enfants jusqu'à leur 20^e anniversaire. Ces avantages pour le personnel de l'OFAC ont été cités dans la réponse à l'interpellation Steinemann déposée le 23 septembre 1992, intitulée « privilèges fiscaux dans l'administration fédérale ».

Le service de transport aérien de la Confédération est assuré aussi bien par l'OFAC que par les forces aériennes (FA). De la volonté des deux départements concernés (DMF, DFTCE) la répartition des tâches actuelle doit être maintenue. En effet, les ressources disponibles peuvent ainsi être engagées pour assumer les tâches primordiales ainsi que pour le service de transport aérien. Au cours des dernières années, 75 pour cent des engagements ont été assurés par l'OFAC et 25 pour cent par les forces aériennes. Sur la base du rapport du CDF, la Délégation des finances a demandé à l'OFAC et aux FA de saisir les coûts selon le principe des coûts complets et en respectant les mêmes règles (cf. rapport en 2e partie, chapitre 6). Selon ces deux offices, l'introduction des coûts complets devrait se faire au 1^{er} janvier 1998.

Le besoin de Swissair de pouvoir disposer de pilotes a entraîné la fondation de l'Ecole suisse d'aviation de transport (ESAT) en 1958. Etant donné que les besoins en pilotes ont fortement diminué, l'OFAC part du principe que l'ESAT ne pourra pas subsister dans sa forme actuelle et continuer de percevoir 13,7 millions de francs de subventions fédérales (montant de 1995). Une sélection très stricte, des prestations propres plus élevées de la part des candidats ainsi que le recours aux écoles de pilotage privées devraient permettre de réduire les contributions fédérales à environ 5 millions de francs.

Le 1^{er} janvier 1996, Swisscontrol a été détaché des finances fédérales et a acquis son indépendance financière. L'OFAC continue toutefois d'assurer la surveillance et garde un droit de directive. La Délégation des finances a contrôlé les transactions patrimoniales de

la séparation de Swisscontrol et de la Confédération. Le détail des transactions apparaît dans le graphique 2.

Graphique 2

Effets de l'indépendance financière de Swisscontrol (sc)

Compte financier

Dépenses

164,4 millions
Indemnité à sc au titre de retraits anticipés des contrôleurs du trafic aérien (réserves nécessaires à fin 1995)

Présentation selon le produit brut

Recettes

164,4 millions
Contre-valeur du produit de vente provenant de l'aliénation des installations et des bâtiments

Hors du compte financier

33,3 millions
Augmentation du capital propre (capital actions et réserves d'agio)

Aports en nature

33,3 millions
Reliquat des prix de vente des installations et bâtiments

La comptabilité de la Confédération obéit au principe de la présentation brute. La Confédération reçoit 197,7 millions de francs pour la vente des biens immobiliers et des installations nécessaires à l'activité de Swisscontrol. Inversement, Swisscontrol a exigé de la Confédération une somme de 164,4 millions de francs pour couvrir les retraits anticipés des contrôleurs du trafic aérien. En effet, suite à d'anciennes interventions de certains services de la Confédération, il avait été renoncé à la constitution d'une réserve mathématique pour cette prévoyance particulière. Le montant de 164,4 millions de francs a été approuvé avec le premier crédit supplémentaire au budget 1996. La différence restante entre le produit de la vente et les dépenses liées à la constitution de la réserve mathématique pour les retraits anticipés (soit 33,3 mio. de fr.) a été prise en compte au titre d'apport en nature et a servi à une augmentation du capital actions (19,9 mio. de fr.) et à la création d'une réserve d'agio de 13,4 millions de francs. Ainsi, la part du capital action dans les mains de la Confédération est passée de 70 à 99,9 pour cent. La Confédération a l'intention de se séparer de ses actions, pour cela, il faut d'abord trouver un acquéreur.

482 Surveillance des grands projets dans le domaine des transports

Durant l'exercice sous revue, la Délégation des finances a discuté avec le chef du DFTCE du contrôle concomitant des grands projets dans le domaine des transports. Selon son mandat légal de contrôle et de surveillance de l'ensemble des finances, elle s'est régulièrement occupée de certains projets comme la ligne de la Vereina (cf. ch. 483).

En réponse à diverses interventions de la surveillance parlementaire, le DFTCE veut instituer un contrôle de gestion des projets conçu selon des principes unifiés à la fois pour les entreprises de transports concessionnaires (ETC), pour RAIL 2000 et les NLFA. La Délégation des finances salue ce nouveau concept de contrôle de gestion qui permettra à un groupe de projet permanent de l'Office fédéral des transports (OFT) d'accompagner les grands projets. Dans le domaine des projets ETC, la ligne de la Vereina, le couloir ferroviaire du Lötschberg, l'élargissement à deux voies du BLS ainsi que la gare routière des Chemins de Fer Fribourgeois (GFM) ont été définis en tant que projets particuliers. D'autres projets suivront, tant en Suisse romande qu'en Suisse centrale. Tous les rapports semestriels sur l'état des travaux parviendront également à la Délégation des finances qui contrôlera tout particulièrement le respect des crédits.

En ce qui concerne le projet des CFF, RAIL 2000, le contrôle de gestion se fera également au moyen de rapports semestriels sur l'état des travaux. Le tableau 14 dresse une liste des tronçons constituant des projets centraux de RAIL 2000.

Tableau 14

Projets centraux de RAIL 2000 (en mio. de fr.)

Projets	Prix, base mai 1993	état des coûts juin 1996
Genève-Coppet (3 ^e voie)	325	312
Onnens-St. Aubin (double voie)	462	415
Vauderens-Siviriez (tunnel)	150	120
Mattstetten-Rothrist (nouveau tracé)	1458	1427
Muttenz-Liestal (nouveau tracé)	542	379
Solothurn-Inkwil (achèvement)	131	93
Zürich HB-Thalwil (2 ^e double voie)	890	812
Nœud ferroviaire de Zurich	552	551
Total projets centraux de RAIL 2000	4510	4109

Le 3^e rapport sur l'état des travaux de RAIL 2000 du 16 septembre 1996 part du principe que RAIL 2000 pourra être réalisé dans le cadre des coûts fixé en 1994. Du point de vue des délais, le nouveau tracé Mattstetten-Rothrist et le nœud ferroviaire de Zurich sont considérés comme critiques. A mi-1996, 4 pour cent de RAIL 2000 se trouvaient en

phase d'exploitation, 25 pour cent en phase de réalisation, 37 pour cent en phase de procédure d'approbation des plans et 34 pour cent en phase de projet d'étude.

Dans ses rapports d'activité, la Délégation des finances a souligné de manière réitérée le fait que les investissements des CFF échappent à la décision du Parlement. Selon le mandat de prestation de 1987, le Parlement doit accepter toutes les dépenses du compte de résultats de l'infrastructure des CFF après coup, étant donné que depuis 1991, les CFF ne peuvent plus y contribuer. La réforme en cours apportera une nouvelle réglementation du financement des investissements des CFF. Pour les grands projets, un financement spécial est prévu dans le cadre du message sur le financement des transports publics. Le maintien de la substance de l'infrastructure ferroviaire sera financée par des contributions à fonds perdus contenues dans le budget de la Confédération. S'y ajouteront d'une part des prêts à taux d'intérêt normal pour le matériel roulant et les projets rentables et, d'autre part, des prêts à taux d'intérêt variables pour les projets nécessaires à l'exploitation.

La Délégation des finances estime judicieux que tous les grands projets CFF autres que RAIL 2000 et les NLFA soient également surveillés étroitement du point de vue de leur coût et de leur rentabilité. A ce sujet, prière de se référer à l'exposé sur le chemin de fer du Seetal (ch. 484).

La Délégation des finances reçoit tous les rapports sur l'état des travaux de tous les grands projets ferroviaires. La coordination entre la Délégation des finances et les commissions de gestion est assurée sous la forme d'une division fonctionnelle des tâches. La Délégation des finances s'occupe de la rentabilité et des coûts tandis que les commissions de gestion se concentrent sur la gestion des projets, le respect des délais et la collaboration avec les autorités.

483 Adjudication des contrats liés aux NLFA et planification des contrats

Au cours des années précédentes, la surveillance financière du grand projet des NLFA a déjà constitué le point fort de certains rapports annuels (cf. rapport annuel 1994/95, ch. 482 et annexe, 483 et 484, rapport annuel 1995, ch. 482). La Délégation des finances estime qu'il est absolument nécessaire de mettre en place une procédure qui assure l'impartialité et la plus grande objectivité possible lors de l'adjudication des contrats et qui permette de garantir les voies de droit. Elle a déjà à plusieurs reprises rappelé qu'une élaboration soignée et scientifique des contrats permet de contribuer à éviter des surprises qui peuvent s'avérer extrêmement coûteuses. C'est la raison pour laquelle il convient de consacrer des ressources personnelles et financières extraordinaires pour élaborer ces contrats.

Suite à des interventions de la part de la Délégation des finances, le Conseil fédéral et l'administration ont reconnu l'importance du problème. Les conditions pour une adjudication objective ont été réunies par la mise en vigueur au début de 1996 de la loi fédérale

sur les marchés publics (RS 172.056.1) et de l'ordonnance correspondante. De plus, le DFTCE a promulgué les premières parties des instructions en matière de controlling des NLFA, instructions comprenant d'importants principes pour les chemins de fer en tant que maîtres d'œuvre. L'OFT, en tant qu'organe de surveillance, a la charge de vérifier l'application de ces instructions par les maîtres d'œuvre. La Délégation des finances a discuté avec les représentants de l'OFT du projet du chapitre des instructions en matière de controlling des NLFA qui concerne les soumissions et les contrats. Ce chapitre précise que le DFTCE doit en particulier surveiller :

- la situation de concurrence lors de l'adjudication des contrats
- l'égalité de traitement des soumissionnaires
- la transparence et la clarté des procédures de soumission
- les mesures contre la corruption
- la formulation et l'exécution des contrats.

La complexité des NLFA, la longue durée de chantiers énormes et uniques ainsi que le fait de faire appel à des entreprises étrangères donne à ce grand projet une allure de découverte. Les instructions devront être constamment améliorées et actualisées. L'appel à des conseillers externes, en particulier pour l'élaboration des contrats types, semble inévitable. Des instructions supplémentaires concernant l'assurance de la qualité, le contrôle d'efficacité, la gestion financière, la gestion des risques et la gestion des réserves suivront au cours de l'année 1997.

La Délégation des finances s'est également posé la question de la haute surveillance des NLFA par le Parlement.

A des fins d'efficacité, la Délégation des finances propose de former une délégation de surveillance des NLFA qui serait constituée de représentants des commissions des finances et de gestion ainsi que des commissions des transports et des communications des Chambres fédérales, proposition qui a été approuvée par le Conseil des Etats.

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

La Délégation des finances se fait informer trimestriellement sur l'état des travaux et l'évolution des coûts liés à la construction de la ligne de la Vereina (cf. rapport annuel 1994/95, ch. 485 et rapport annuel 1995, ch. 483). Le 84 pour cent de la longueur du tunnel est déjà percée si bien que l'on peut s'attendre à ce que le percement définitif du tunnel de la Vereina soit achevé en mars 1997, donc avec cinq mois d'avance environ sur le programme initial. Sa mise en exploitation est attendue pour la fin du mois de mai de l'an 2000.

Jusqu'à présent, un crédit global de 571 millions de francs a été approuvé. Le coût final prévu se situe vers 590 millions de francs environ (sans les positions de dépenses bloquées), et vers 783 millions de francs si l'on tient compte du renchérissement.

Etat des coûts en septembre 1996 (en mio. de fr.)

Crédit selon l'arrêté fédéral du 18 décembre 1986	538,0
Montant supplémentaire selon l'arrêté fédéral du 1 ^{er} juin 1994	33,0
Crédit total	571,0
Coût final	590,8
Ouvrages bloqués	23,9
Coût final avec les ouvrages bloqués	566,9
Montant à disposition pour la réalisation d'ouvrages bloqués	-4,1

Etant donné que les coûts sont actuellement inférieurs de plus de 4 millions de francs par rapport au crédit total, le crédit cadre pourrait être respecté en supprimant les ouvrages bloqués. Mais des coûts supplémentaires importants peuvent encore surgir (p. ex. dépenses pour le concept de sécurité et de sauvetage). De plus, la réserve pour les risques géologiques particuliers a été entièrement utilisée.

De l'avis de la Délégation des finances, le respect du cadre financier qui est donné par les crédits d'engagement est irréaliste. L'achèvement complet du tunnel de la Vereina ne pourra être réalisé qu'avec l'octroi d'un deuxième crédit supplémentaire étant donné que, parmi les ouvrages bloqués, il y a des éléments indispensables du point de vue juridique et économique. Selon l'arrêté fédéral sur le crédit supplémentaire de 1994, il faut encore débloquer l'équipement ferroviaire du tunnel de jonction de Susch et des adaptations pour la gare de Klosters.

Avec des besoins évalués à 95,5 millions de francs, il est clair que le crédit de paiement d'un montant de 79 millions de francs octroyé avec le budget 1997 ne saurait suffire. Avec une participation de la Confédération de 85 pour cent, il faudrait mettre environ 81 millions de francs à disposition. Ainsi, il est prévisible qu'il manquera 2 millions de francs.

485 Etat du projet d'assainissement de la ligne du chemin de fer du Seetal

Cela fait déjà longtemps que la Délégation des finances a une attitude critique par rapport à ce projet. Elle s'est toujours demandé s'il ne valait pas mieux renoncer à un assainissement que ne se justifiait pas du point de vue économique (cf. rapport annuel 1992/93, ch. 483). A l'origine, les cantons concernés avaient estimé le coût de la rénovation à 570 millions de francs (niveau des prix 1990) pour un chiffre d'affaires de seulement 4 millions de francs entre Hochdorf et Lenzburg. Les dépassements de coûts, pouvant atteindre 9 pour cent, qui se profilaient à l'horizon (cf. rapport annuel 1995, ch. 484) ont motivé la Délégation des finances à se faire informer périodiquement sur l'évolution des coûts de ce chantier ferroviaire.

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances s'est entre autres intéressée aux effets sur l'exploitation ferroviaire d'un assainissement limité à 200 millions de francs (niveau des prix de 1997) visé par le DFTCE. D'après une information de la Direction générale des CFF, en ayant pour objectif un standard minimal du point de vue ferroviaire et dans l'optique d'une exploitation fortement rationalisée, un assainissement de la sécurité ferroviaire est probablement possible. En revanche, il est impossible de réaliser la séparation des flux du trafic ferroviaire et routier de manière à pouvoir ajouter une bordure de sécurité. De plus, il a été nécessaire de renoncer aux contournements de Ballwil et de Boniswil-Seengen initialement prévus. Pour toutes ces raisons, la Délégation des finances se pose la question fondamentale de savoir si d'autres investissements dans le tronçon entre Hochdorf et Lenzburg qui ne réalise qu'un chiffre d'affaires de 4 millions de francs ont encore un sens.

486 Assainissement des Chemins de fer Fribourgeois (GFM)

Sur demande de la Commission des finances du Conseil des Etats, la Délégation des finances a suivi le projet d'assainissement des GFM de manière concomitante. L'OFT a constaté que, depuis 1993, les GFM avaient de plus en plus de difficultés financières. Un rapport intermédiaire élaboré en août 1996 au sujet d'un assainissement des GFM donne une image peu réjouissante. L'assainissement des GFM va nécessiter des capitaux frais pour un montant d'environ 29 millions de francs. La part de la Confédération fait encore l'objet de négociations. Outre le canton de Fribourg (66 pour cent), et des tiers (7 pour cent), la Confédération détient 27 pour cent des actions des GFM. Pour la future exploitation, il faut soit faire des économies de 1 million de francs, soit atteindre une augmentation des recettes de 1,5 million de francs.

La Délégation des finances a eu une discussion avec le chef du DFTCE et le conseiller d'Etat du Canton de Fribourg responsable des transports. La Délégation des finances attribue de l'importance à ce que, en tant qu'actionnaires principaux, le canton et la Confédération assument leurs responsabilités. Ces derniers ont procédé à une enquête commune sur les responsabilités des difficultés découlant d'acquisitions d'immeubles de nature spéculative.

Suite au passage du représentant de la Confédération aux CFF, le siège de cette dernière au Conseil d'administration des GFM est devenu vacant. Comme les décisions qui devaient être prises par les GFM étaient très importantes, la Délégation des finances a prié le chef du DFTCE de nommer rapidement un représentant de la Confédération afin d'occuper ce siège vacant. Ceci est chose faite depuis le 1^{er} janvier 1997. En outre, la Délégation des finances a pris connaissance du fait que les moyens de la Confédération nécessaires à l'assainissement des GFM font l'objet d'un message pour un arrêté fédéral simple.

49 Régies fédérales

491 Entreprise des PTT

491.1 Inspection de la Direction du service de paiement des PTT

La section 3 a effectué une séance d'inspection auprès de la Direction du service de paiement des PTT. En 1996, avec 1'800 postes dans le domaine du service de paiement et avec environ 10'000 agents dans les 3'670 bureaux de poste, la Poste a traité 614 millions ordres de paiements pour plus de 1,7 million de titulaires de comptes postaux. Elle a également traité les paiements au guichet pour un montant de plus de 2,8 billions de francs. L'avoir moyen de tous les titulaires de comptes postaux s'est élevé à 14,5 milliards de francs. En 1996, le nombre de comptes a augmenté de 99'386. Avec plus de 50 pour cent, le service de paiement représente la plus grande source de revenus des buralistes postaux et contribue au maintien du réseau des bureaux de poste.

La Poste liquide au moins trois fois plus de paiements que les banques et la Banque Nationale réunies. En nombre de transactions, elle assume environ 80 pour cent de tout le trafic suisse des paiements. Grâce à son infrastructure spécialement organisée en fonction de cette masse, la Poste est tout à fait concurrentielle sur ce marché non protégé.

Du côté des recettes, les intérêts avec une part de 63 pour cent et les taxes avec une part de 32 pour cent sont les deux sources principales. Compte tenu de l'importance prise par les opérations liées aux marges d'intérêts dans le secteur des dépôts à vue, les structures des coûts et des revenus du service de paiement de la Poste réagissent fortement aux influences du marché. Pour des raisons de concurrence la Poste ne peut pas toujours respecter la disposition de l'article 33, 3^e alinéa, de la loi sur le service des postes (RS 783.0). *Il faut tenir compte du fait que les comptes postaux ne portent intérêt que jusqu'à un montant de 10'000 francs.* La nouvelle loi sur les services des postes devra accorder à la Poste la liberté de fixer ses taux d'intérêts.

Depuis le 1^{er} juillet 1996, le Conseil fédéral donne à la Poste le droit d'être active dans le domaine de fonds de placement. Les fonds sont constitués de manière à ce que les investisseurs ne s'exposent qu'à un faible risque. Afin que le service de paiement de la Poste puisse rester concurrentiel et assurer sa capacité de rendement, l'élargissement de la palette des services par des services proches du trafic des paiements est inéluctable. Depuis le 1^{er} octobre 1992 déjà, la Poste offre des dépôts à terme auprès de la Confédération.

Le 31 janvier 1992, après l'échec du projet APOCO, le Conseil d'administration des PTT a approuvé le concept KUKOBEZA afin d'automatiser le trafic des paiements en fonction de six sites de traitements. Dans ce but, il a approuvé un crédit cadre pour un montant de 138,8 millions de francs (cf. ch. 491.1 du rapport annuel 1994/95). La Délégation des finances a demandé à être informée sur l'état de ce changement d'organisation. Au cours du premier semestre 1996, après des tests importants, sept offices de comptes de chèques postaux ont été transférés dans la responsabilité des nouveaux centres de traitement. En ce qui concerne le transfert des offices de chèques postaux de Bâle et de Lausanne, le

délai a été repoussé à l'automne 1996 à cause de problèmes techniques relatifs au matériel de saisie des données. Le transfert a été achevé à la fin de 1996. A l'exception de la gestion de la banque de données, le système KUKOBEZA est déjà entièrement pris en charge par le personnel de la Poste.

La Délégation des finances a constaté que le domaine du service de paiement de la Poste est géré avec compétence. Les effets de rationalisation qui ont été obtenus par l'automatisation sont très importants. Les économies proviennent d'une part de la réduction des coûts de personnel et d'autre part d'une réduction des coûts d'infrastructure. Les effectifs des centres de traitement vont diminuer, sans licenciement, de 2520 en 1991 à 814 en 1997. L'évaluation positive de ce domaine est également confirmée par le fait que le service de paiement de la Poste a obtenu la certification ISO 9001.

491.2 Participations de l'Entreprise des PTT

La Délégation des finances s'est déjà prononcée sur les risques inhérents aux participations des PTT dans son rapport sur l'exercice précédent (cf. rapport annuel 1995, ch. 491.3). Depuis 1993, la forte augmentation des engagements a poussé la Délégation des finances et les commissions de finances à se préoccuper de la stratégie et du rendement des participations de l'Entreprise des PTT. Il s'agissait avant tout de questions concernant les objectifs et les motifs d'expansion à l'étranger ainsi que la limitation de la concurrence en Suisse au moyen de prises de participations dans des sociétés concurrentes. Le tableau 16 donne une image de l'état des participations de l'Entreprise des PTT à fin 1996.

Tableau 16

Participations de l'Entreprise des PTT (en mio. de fr.)

	Participations à fin 1996	Charges d'amortissement en 1996	Participations planifiées en 1997
Télécom	1598	232,0	849
Poste	76	2,3	50
Total	1674	234,3	899

Par décision du Conseil fédéral du 1^{er} mai 1996, le DFCE et le DFF peuvent conjointement donner des recommandations au sujet des participations des PTT. La responsabilité du Conseil d'administration des PTT ne doit pas s'en trouver restreinte, mais ces deux départements peuvent poser des questions et requérir des avis d'experts externes.

L'importance des participations a poussé la Délégation des finances à rencontrer une délégation du Conseil d'administration des PTT. Elle a ainsi pris connaissance de la stratégie de participations qui a été choisie. Cette dernière a des aspects aussi bien défensifs

qu'offensifs. La libéralisation des marchés implique une tendance à la perte de parts de marché en Suisse. Dans les perspectives de dérégulations des marchés mondiaux, les PTT veulent saisir leur chance. Cependant, le Conseil d'administration des PTT est conscient des risques inhérents à cette stratégie, mais les PTT désirent faire profiter l'économie suisse de leur compétences techniques et commerciales en profitant du potentiel non exploité des marchés étrangers. Le point faible de cette politique réside dans la taille limitée de la Direction de l'Entreprise ainsi que dans la difficulté de faire adopter son point de vue lorsque l'on ne dispose que de participations minoritaires.

En ce qui concerne l'élargissement du domaine central des affaires sur le marché indigène, la Délégation des finances a déjà présenté un rapport (cf. rapport annuel 1994/95, ch. 491.3) sur la problématique liée aux questions de politique concurrentielle des participations de Télécom dans le secteur des réseaux câblés. La participation de la Poste dans des entreprises de distribution peut entraîner des problèmes similaires.

Les risques élevés ont poussé les organes de surveillance parlementaire à exiger un contrôle de gestion plus serré des participations. Les planifications d'affaires initiales, à la base des décisions concernant les participations, doivent être considérées comme des objectifs concernant les délais et le niveau des revenus attendus. Les écarts de la situation effective par rapport aux objectifs devront être expliqués et complétés par des propositions d'amélioration.

Les références à des synergies doivent être documentés et quantifiés. Comme durant cet exercice, la Délégation des finances se penchera sur le rapport annuel du contrôle de gestion des participations, et les objectifs fixés seront comparés aux résultats atteints. En 1997, la priorité sera accordée à la consolidation des participations et à l'amélioration de l'existant.

Les 899 millions de francs demandés avec le budget 1997 des PTT pour des participations ont été partiellement critiqués par les commissions des finances. La Commission des finances du Conseil national n'a approuvé ce budget qu'à la condition qu'un montant de 300 millions de francs pour les participations 1997 soit tout d'abord bloqué à titre d'arrangement volontaire. Suite à une deuxième séance en février 1997, les possibilités et les limites des participations sur le marché des télécommunications ont été largement discutées une fois encore. La Commission des finances est intervenue en faveur d'une plus grande transparence dans les rapports sur les participations dans des entreprises étrangères.

491.3 Amortissements nécessaires sur les immeubles de l'Entreprise des PTT

En partant des grands besoins en matière de corrections importantes de valeur des immeubles que les PTT ont annoncées en vue de la séparation entre la Poste et les Télécom (cf. ch. 491.2 du rapport annuel 1995), la Délégation des finances a demandé à pouvoir

examiner de plus près l'adéquation de ce besoin de restructuration d'environ 780 millions de francs au niveau du parc immobilier. Les immeubles de la Poste et des Télécom ont été nouvellement évalués de manière unitaire à fin juin 1996. Ces évaluations ont été faites selon des manuels agréés à la fois par l'inspection des finances des PTT et l'AFF. Le tableau 17 donne une vue sur l'état des propriétés immobilières en 1996. A noter que, les données concernant la Poste comprennent également 18 objets qui ont été cédés à la Poste par le Département présidentiel au cours de l'exercice 1996.

Tableau 17

Etat du parc immobilier de l'Entreprise des PTT

	Nombre	Valeur d'acquisition en mio. de fr.	Valeur comptable au 30 juin 1996 en mio. de fr.	Besoins en restructuration en mio. de fr.
Télécom	1809	4587	1843	48
Poste	1629	4751	1789	439
Total	3438	9338	3632	487

Les travaux d'évaluation ont révélé des standards trop élevés et, partiellement, une surcapacité des objets, ce qui va encore être renforcé par les mesures de restructuration entreprises. La situation difficile actuelle n'a pas permis d'évaluer ces immeubles à leur valeur réelle. La direction générale a donc choisi d'utiliser la valeur de rendement comme valeur représentative de la valeur vénale. Ces calculs ont permis de déterminer que la valeur du parc immobilier des PTT devait être corrigée de 487 millions de francs. Il a été prévu de procéder à des dépréciations pour 223 millions de francs dans le compte 1996 et de 264 millions de francs dans celui de 1997.

492 CFF

492.1 Rapport Cargo Domicile

Sur demande de la Délégation des finances, les commissions des finances et de gestion des deux Chambres ont formé un groupe de travail placé sous la présidence d'un membre de la Délégation des finances. L'objectif de ce groupe de travail était d'examiner la gestion de Cargo Domicile SA. Par le truchement de cette société, les CFF en collaboration avec les camionneurs ont organisé le transport de colis.

En 1990, le DFTCE avait chargé les CFF de suspendre le trafic de colis ou de procéder à une amélioration massive de ce domaine qui produisait annuellement un déficit d'environ 120 millions de francs (ce qui correspond environ à un taux de couverture des coûts de 40 %). Avec les modifications du concept proposées par les CFF et la création de la société Cargo Domicile SA, dont l'objectif est de gérer le trafic des colis au niveau opérationnel, la couverture des frais avait été annoncée pour 1999.

Etant donné les déficits croissants des CFF et de Cargo Domicile, le groupe de travail a reconnu dans son rapport final qu'il était de son devoir de chercher des potentiels de rationalisation. Toutefois, des erreurs de nature conceptuelle importantes ont été commises à la suite d'une analyse insuffisante de la collaboration entre acteurs privés et publics. De plus, lors de la mise en œuvre du nouveau système, l'organisation prévue n'était pas assez stricte et professionnelle, certains objectifs n'étaient pas atteints, le capital de départ n'était pas assez élevé, un directeur contesté avait été mis en place et la nouvelle solution informatique a été introduite de manière précipitée en supprimant simultanément l'ancien système. En outre, le groupe de travail estime que l'engagement du directeur général des CFF dans trois organes importants de sociétés intéressées à Cargo Domicile est inacceptable.

La vente de Cargo Domicile décidée au cours de l'exercice a été réalisée sous une très forte pression temporelle. Elle était également très problématique par le fait que l'application correcte des droits de souscription a entraîné d'importantes dissensions. Les pertes globales de Cargo Domicile SA pour la période d'exploitation commerciale du 1^{er} janvier 1995 au 31 août 1996 sont évalués de la manière suivante (en mio. de fr.) :

Tableau 18

Pertes totales de Cargo Domicile au cours des 20 mois d'activité commerciale

CFF	16,6
PTT	2,5
Cargo Domicile SA	58,9
Entreprises régionales	38,0
Total	116,0

Ces pertes sont réparties pour 104,5 millions à la charge des CFF, 2,5 millions à la charge des PTT et pour 9 millions à la charge des entreprises régionales.

Suivant les recommandations du groupe de travail, le DFTCE a ouvert une enquête administrative afin de démêler les responsabilités du fiasco de Cargo Domicile SA. De plus, par voie d'interventions parlementaires, le groupe de travail a demandé au Conseil fédéral des rapports sur la garantie de la haute surveillance parlementaire (et des compétences correspondantes du contrôle des finances) sur les CFF et sur les représentants de la Confédération dans les conseils d'administration en cas de privatisation et de détachement d'une tâche publique. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter ces interventions. Finalement, sur la base des critiques du groupe de travail, le DFTCE a édicté des directives à l'intention des CFF pour les futures procédures lors de participations des chemins de fer.

492.2 Constatations de la Division de la révision des CFF

L'article 11 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances du 28 juin 1967 (RS 614.0) régit les relations du CDF avec les inspections des finances (services de révision interne). Les inspections de finances de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des entreprises et des établissements de la Confédération sont responsables du contrôle de la gestion financière dans leur champ d'activité. Elles dépendent directement de la direction des entités correspondantes, mais exercent leurs charges de contrôle de manière indépendante et autonome. Leurs règlements internes doivent être approuvés par le CDF qui s'assure de l'efficacité des contrôles effectués et pourvoit à la coordination. En plus de la communication des programmes de révision annuels, elles annoncent immédiatement toute irrégularité ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière.

C'est avec satisfaction que la Délégation des finances a pris connaissance des résultats d'un contrôle effectué par la Division de la révision des CFF en août 1996. Les conditions préalables aux travaux de cette division, en particulier en ce qui concerne leur efficacité, sont considérées comme bonnes. En revanche, le fait que la capacité libre de ce département est réduite par des tâches spéciales et que son effectif planifié (17 postes permanents pour 1996) n'est pas atteint. La Délégation des finances estime qu'il est impératif que l'effectif prévu puisse se concentrer pleinement sur sa tâche centrale, c'est-à-dire les révisions.

Sur la base de diverses constatations figurant dans les rapports de révision du département Révision des CFF, la Délégation des finances est intervenue auprès du Président de la Direction générale et a demandé une prise de position détaillée. Ce sont avant tout les affaires suivantes qui ont donné lieu à des remarques :

Interface entre PERIDAS et SUPIS CPS

Lors de l'une de ses révisions, le département Révision des CFF a constaté que des mutations sur la banque de données n'étaient pas protocoles. D'autre part, il n'y a pas de système de contrôle interne permettant de faire concorder le transfert des données entre les deux systèmes. C'est la raison pour laquelle, en mai 1996, des retenues CPS pour un montant d'environ 19 millions de francs n'ont pas été prises en compte. Finalement, des adaptations spécifiques au système SUPIS CFP n'ont en partie pas encore été réalisées. La Délégation des finances a exprimé sa grande inquiétude pour l'état insatisfaisant des solutions informatiques existantes et attend une suppression immédiate de tous les défauts.

Excédents de courant de traction des CFF pour un montant de 20 millions de francs

Depuis 1979, il y a de forts excédents de courant de traction. Ces derniers chargent actuellement le compte d'exploitation des CFF avec des pertes de l'ordre de grandeur de 20 millions de francs par an. Dès l'an 2000, les CFF devront reprendre des suppléments

d'énergie découlant de contrats à long terme, ce qui entraînera une augmentation des pertes d'un ordre de grandeur pouvant atteindre annuellement 34 millions de francs. Etant donné le principe de la primauté de l'autosuffisance en vigueur actuellement, la situation ne peut pas être améliorée à court terme. C'est la raison pour laquelle la Délégation des finances invite la Direction générale des CFF à repenser leur stratégie en matière de courant de traction.

5 Conclusions

La modernisation de l'appareil de l'administration, la variété et la complexité croissantes des tâches de celle-ci exigent des contrôles de plus en plus fouillés, rapides et précis. C'est pourquoi, l'exercice a été marqué par une recrudescence des activités de la Délégation des finances, dont les membres ont été confrontés à des affaires plus absorbantes que par le passé. Mais cela n'a pas empêché la Délégation des finances de s'acquitter de ses charges avec la rigueur et la sévérité de circonstances. En effet, dans une période de déficits perdurants des collectivités publiques, la Délégation des finances se doit de lutter avec constance contre toutes les formes de dilapidation des deniers publics, en s'efforçant de déceler les problèmes dès leur origine, pour en infléchir le cours, dans l'intérêt des finances fédérales.

Mais si dans son rapport, la Délégation des finances souligne essentiellement des affaires exigeant des corrections ou suscitant des recommandations, elle a également le devoir de relever que celles-là ne représentent qu'une faible part des activités de l'administration et de ses régies. Elle adresse dès lors au Conseil fédéral et à son administration ses remerciements pour leur bonne gestion financière, plus rigoureuse que par le passé et pour l'emploi efficace et ménager des ressources publiques.

Enfin la Délégation exprime également ses sentiments de reconnaissance à l'AFF, à l'OPPER et plus spécialement, au CDF pour l'appui efficace et compétent qu'ils lui ont fourni tout au long de l'année 1996.

**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 1996 du 28 février 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.05.1997
Date	
Data	
Seite	1-65
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 034

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.