

R A P P O R T

de la Délégation des finances des Chambres fédérales aux
Commissions des finances du Conseil national et du Conseil
des Etats sur son activité en 1979

du 29 avril 1980

Messieurs les présidents,

Mesdames et Messieurs,

La Délégation des finances est chargée de procéder à l'examen et au contrôle régulier de l'ensemble de la gestion des finances fédérales (à l'exception de celle des Chemins de fer fédéraux et de la Régie des alcools). Chaque année elle présente aux Commissions des finances un rapport sur son activité, conformément à l'article 15 du règlement du 29 mars 1963 des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales.

Le présent rapport donne un aperçu des principales affaires traitées au cours de l'année 1979 et des premiers mois de cette année.

29 avril 1980

Au nom de la Délégation des finances
des Chambres fédérales :

Le président, P. Hefti,
Conseiller aux Etats
Le vice-président, P. Eisenring,
Conseiller national

R A P P O R T

1 ORGANISATION

11 Composition de la Délégation des finances durant l'exercice

1979

MM. Fischer-Bern, Eisenring, Schmid Saint-Gall,
conseillers nationaux;
MM. Hefti, Hofmann, Reverdin, conseillers aux Etats.

1980

MM. Hefti, Arnold, Mme Lieberherr, conseillers aux Etats;
MM. Auer, Eisenring, Mme Uchtenhagen, conseillers nationaux.

Président:

1979 M. Fischer-Bern, Conseiller national;
1980 M. Hefti, Conseiller aux Etats.

12 Séances

Au cours de l'exercice, allant d'avril 1979 à mars 1980,
le Délégation des finances a tenu six séances ordinaires de
deux jours et sept séances extraordinaires, dont quatre
durant les sessions des Chambres fédérales. Les séances
extraordinaires sont principalement consacrées à l'examen
des demandes de crédits urgents prévues aux articles 9
et 26 de la loi fédérale du 18 décembre 1968 sur les
finances de la Confédération.

2 DONNEES STATISTIQUES CONCERNANT LES AFFAIRES SOUMISES
A LA DELEGATION DES FINANCES DURANT L'EXERCICE

Conformément à l'article 50, 7e alinéa, de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils, la Délégation des finances doit pouvoir disposer régulièrement de tous les rapports et procès-verbaux de revision du Contrôle fédéral des finances (CDF) ainsi que de tous les arrêtés du Conseil fédéral se rapportant à la surveillance des crédits budgétaires et, en général, à la gestion financière de la Confédération.

Au cours de l'exercice, les affaires suivantes ont notamment été soumises à la Délégation des finances:

- Demandes de crédit conformément aux articles 9 et 26 de la loi sur les finances de la Confédération (octroi de crédits de paiements ou d'engagements)..... 46
- Dossiers soumis par le Contrôle fédéral des finances (Rapports d'inspection et de revision, correspondances etc.)..... 853
- Rapports d'inspection présentés par l'Inspectorat des finances de l'Entreprise des PTT..... 171
- Arrêtés du Conseil fédéral.....1010
- Affaires touchant les traitements et la classification des fonctions pour lesquelles l'approbation de la Délégation des finances est requise, en application d'un arrangement passé avec le Conseil fédéral.. 51

3 REMARQUES GENERALES SUR LES ACTIVITES DE LA
DELEGATION DES FINANCES EN MATIERE DE SURVEILLANCE

La situation des finances fédérales continuant d'être difficile, la Délégation des finances a, au cours de l'exercice,

suiwi d'une manière particulièrement vigilante et critique la politique des dépenses de la Confédération. La délégation dispose à cet effet, ainsi que nous l'avons exposé ci-dessus, d'une vaste documentation. Celle-ci lui permet, en règle générale, d'exercer en temps utile une influence dans tous les cas où, à son avis, on a pris insuffisamment en considération les principes de gestion budgétaire, à savoir la légalité, l'urgence ainsi que l'emploi efficace et ménager des fonds. Nous reviendrons dans ce rapport sur diverses interventions particulières qu'il a été indispensable de faire durant l'exercice auprès du Conseil fédéral. On peut en partie comprendre que, dans ses décisions, celui-ci doive donner la préférence à des considérations autres que celles qui relèvent de la politique budgétaire. Dans l'exercice de ses activités de surveillance, la Délégation des finances se rend compte qu'en raison de la situation financière de la Confédération, des conflits d'objectifs, peuvent se produire. Toujours est-il que lors d'un entretien, qu'à la demande du Conseil fédéral, elle a eu avec celui-ci sur les problèmes fondamentaux dont nous nous bornons à faire mention ici, elle a dû relever que, jusqu'à présent, on ne s'est pas toujours entendu, comme l'aurait réclamé l'état des finances fédérales, sur l'importance à accorder à la tâche commune consistant à établir des finances saines. Il serait souhaitable que le Conseil fédéral adopte une attitude plus ferme en matière de politique financière et soit disposé à coopérer davantage.

Lors de cet entretien avec une délégation du Conseil fédéral, la Délégation des finances a exposé, en s'appuyant sur plusieurs exemples, que les demandes de crédit des différents départements n'étaient pas soumises à la décision du gouvernement tout à fait selon les mêmes critères rigoureux de priorité. C'est pourquoi la délégation confère une importance particulière aux co-rapports du Département des finances qui,

grâce à la vue d'ensemble qu'il a sur les finances fédérales, est le mieux à même d'apprécier objectivement les demandes des départements et de conseiller en conséquence le gouvernement. En application des dispositions de la loi sur les finances de la Confédération, le Département des finances est, par ailleurs, tenu d'examiner, à l'intention du Conseil fédéral, tous les projets qui ont des répercussions financières, afin de déterminer s'ils sont conformes à une saine économie, si leur coût est supportable et s'ils sont en accord avec la politique conjoncturelle. La Délégation des finances a exprimé au Conseil fédéral le voeu qu'il tienne compte davantage que par le passé des questions d'ordre financier en prenant ses décisions.

L'entretien qui s'est déroulé en toute franchise avec la délégation du Conseil fédéral s'est révélé indispensable et également fructueux. Indispensable, parce que la bonne entente qui caractérisait auparavant les relations entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances avait quelque peu souffert pour les motifs précités, et fructueuse, parce qu'elle a fourni l'occasion de parler de la manière naturellement différente que le Conseil fédéral et les organes de surveillance ont, d'apprécier les questions de politique financière. Les attributions sont fixées clairement, elles sont admises et respectées de part et d'autre.

A l'occasion d'autres entretiens avec la Délégation des finances concernant des demandes de crédit dont le bien-fondé était contesté, certains chefs de département ont notamment relevé que c'étaient là les conséquences inévitables de décisions prises par le Parlement. En revanche, la Délégation des finances a dû réaffirmer qu'il appartenait au Conseil fédéral de fixer les priorités et que, compte tenu de la situation financière de la Confédération, il était indispensable d'adopter un rythme plus lent également dans la réalisation des projets dont l'exécution est demandée par le Parlement.

Cette constatation nous permet également d'insister sur le fait que, dans ses décisions, notre Parlement devrait mieux prendre conscience des limites que nous impose l'état des finances, observations que l'on a cependant parfois tendance à oublier dans l'enceinte du Parlement.

A ce propos, il y a lieu d'ajouter qu'en exécution d'une décision de la Commission des finances du Conseil national, les bureaux des Conseils ont été priés par lettre du 30 janvier 1980 de préparer l'insertion de la disposition suivante dans le droit régissant les activités parlementaires:

Lorsqu'il se prononce sur des motions qu'il accepte, le Conseil fédéral doit, si possible, en indiquer les conséquences financières et éventuellement l'effet sur l'état du personnel.

Étant donné la situation financière actuelle de la Confédération, il est indispensable que les Chambres fédérales vouent aussi une attention plus grande que par le passé aux conséquences financières des interventions parlementaires. C'est pourquoi il faudrait saisir la prochaine occasion qui s'offre pour insérer dans le droit régissant les activités parlementaires une réglementation analogue à celle que l'article 43, 2e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils établit pour les messages et les rapports.

En rejetant le projet financier, au mois de mai 1979, le peuple nous a contraint à rechercher la possibilité de faire de plus amples économies dans le budget fédéral. Tant la Délégation des finances que les commissions des finances ont une fois de plus été dans l'obligation de réexaminer de façon critique tous les secteurs de dépenses dans lesquels de nouvelles compressions semblaient possibles. Pour procéder aux enquêtes délicates qu'exigeaient ces recherches d'économies, la Délégation des finances se proposa de tirer parti des connaissances et de l'expérience du Contrôle fédéral des finances. Les collaborateurs de cet office furent donc priés

d'indiquer quelles étaient les économies possibles dans les domaines qui relèvent de leurs attributions. Une quarantaine de propositions d'économies furent présentées, que les commissions des finances s'efforcèrent de réaliser dans le budget 1980, après un examen préalable exécuté par la Délégation des finances. Toutefois, comme la plupart de ces propositions impliquent une adaptation des bases légales, il ne sera possible d'obtenir de plus fortes compressions de dépenses qu'au plus tôt dans le budget pour 1981. Dans l'intervalle, d'autres propositions encore sont mises à profit dans le dernier train de mesures d'économies ou seront prises en considération dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Les mailles du filet se sont resserrées à tel point que les positions budgétaires les plus modestes échappent de moins en moins à la surveillance financière. Leur suppression n'en apparaît pas moins importante car elles ne se justifient plus matériellement et constituent, pour une part d'entre elles, une charge administrative disproportionnée.

4 REMARQUES CONCERNANT LES DOMAINES PARTICULIERS DE LA SURVEILLANCE

41 Traitements des fonctionnaires supérieurs

C'est un fait connu des commissions des finances que certaines mesures touchant les traitements ainsi que la création de nouveaux postes de fonctionnaires des échelons les plus élevés doivent, aux termes d'un arrangement conclu par la Délégation des finances avec le Conseil fédéral, être approuvées par celle-ci. Dans nos rapports précédents, nous avons exposé de manière détaillée les raisons qui ont poussé la délégation à ne plus admettre que dans des cas exceptionnels, clairement motivés, l'application de règles particulières comme l'octroi de suppléments de traitement ou la création de nouvelles

fonctions hors-classe. Sur ce plan, rien n'a changé. Il convient cependant de relever à cet égard qu'en raison de la pratique trop large suivie en matière de majoration de traitement, surtout en période de haute conjoncture, il existe actuellement dans le degré hors-classe des structures de traitement qui ne se justifient plus entièrement mais qui, en raison de la garantie des droits acquis, ne peuvent être corrigées que graduellement.

- Sur la base de cas concrets de nominations de fonctionnaires, la Délégation des finances a demandé que, chaque fois qu'un départ est prévu, l'on examine à temps, c'est à dire avant d'engager la procédure de nomination du successeur, s'il est indispensable de repourvoir au poste et, le cas échéant, si la classification antérieure de la fonction se justifie encore. Dans deux cas concernant des fonctionnaires supérieurs de haut rang, la délégation a dû intervenir auprès du Conseil fédéral. Dans le premier cas, il a fallu contester aussi bien la procédure de nomination que les prestations d'achat de l'assurance rétroactive versées par la Confédération; au surplus, le Conseil fédéral dut être requis de réexaminer à la prochaine occasion la classification de la fonction en question en vue de la placer à un échelon plus modeste. Dans le second cas, la délégation a soutenu, face au Conseil fédéral, l'avis selon lequel il fallait renoncer à repourvoir au poste, avis que partageait du reste, le fonctionnaire sortant lui-même. Cette affaire est encore en suspens pour le moment.

- Au cours de l'exercice, la question de la création d'un secrétariat général au Département des finances a provoqué d'âpres et longues discussions; il s'agissait d'un projet auquel la Délégation des finances unanime fut défavorable dès le début, pour des raisons qu'il n'y a pas lieu de développer ici. Cependant, le Conseil fédéral excipa principalement des dispositions particulières de la nouvelle loi du 19 septembre 1978 sur l'organisation de l'administration (LOA) qui permettent de créer un tel poste d'état-major dans

tous les départements. La Délégation des finances laissa finalement au Conseil fédéral le soin de décider, en renonçant toutefois, à approuver la demande.

- Selon l'article 51 LOA, tout chef de département peut faire appel à des collaborateurs personnels, dont les rapports de service sont réglés selon un statut spécial établi par le Conseil fédéral. Aujourd'hui, tous les chefs de département disposent de collaborateurs personnels, de conseillers ou de secrétaires qui, en partie, ont le statut de fonctionnaires, les autres ayant été engagés sous contrat de droit privé.

Cette division en trois catégories a une explication historique: Autrefois, les premiers conseillers personnels étaient nommés avec un statut de fonctionnaire. Depuis des années aussi, certains secrétaires personnels, également engagés comme fonctionnaires, accomplissent des tâches d'exécutant que l'on doit clairement distinguer de celles d'un conseiller. Récemment, en application de la LOA, plusieurs collaborateurs personnels ont été engagés sous contrat de droit privé.

La Délégation des finances a examiné plus particulièrement les conditions d'engagement des personnes appartenant à la dernière de ces catégories. Elle a constaté à ce sujet que divers problèmes devaient être clarifiés tant sur le plan juridique que sur celui de l'organisation. Elle s'est prononcée contre la création d'une hiérarchie parallèle à l'aide de ces états-majors. Elle est également arrivée à la conclusion que les traitements et indemnités accordés étaient parfois trop largement calculés, eu égard notamment au manque d'expérience de ceux qui en bénéficiaient. Dans l'un des cas, le traitement alloué au collaborateur - compte tenu de son âge, de sa formation et de son expérience - dépassait ceux des cadres particulièrement qualifiés occupant dans l'économie privée des postes analogues. Il conviendra d'examiner ces questions avec le Conseil fédéral, qui a été prié de faire

élaborer des directives concernant les traitements des collaborateurs personnels des chefs de département. La Délégation des finances demanda que l'on étende aux collaborateurs particuliers l'arrangement précité conclu avec le Conseil fédéral.

- Honoraires accordés aux représentants de la Confédération au sein des conseils d'administration

Ainsi qu'on le sait, les suppléments de traitement des fonctionnaires supérieurs, qui proviennent de tels mandats sont régulièrement l'objet de critiques émanant des milieux du personnel, mais également de parlementaires. Il y a longtemps que cette question préoccupe la Délégation des finances; or, au cours de l'exercice, il a été possible de trouver avec le Conseil fédéral une solution qui semble raisonnable à la délégation. Cette solution prévoit que les nouveaux bénéficiaires de mandats ne peuvent percevoir, à titre d'honoraires, que le cinq pour cent au plus de leur traitement. Les honoraires excédant cette limite doivent être versés à la Caisse fédérale. On a de la sorte annulé le taux maximum de 10 pour cent en vigueur depuis 1976. Cette prescription ne s'applique pas aux anciens bénéficiaires de mandats. La délégation est renseignée chaque année de façon détaillée sur les rémunérations accordées.

42 Retraite anticipée de fonctionnaires supérieurs

Alors que la question de la retraite anticipée des membres du corps des instructeurs de notre armée et des chefs militaires supérieurs soumis à l'ordonnance sur les attributions est réglée de façon claire, il n'existe pas de normes semblables pour les fonctionnaires supérieurs des départements civils. Comme par le passé, la Délégation des finances est d'avis, que le Conseil fédéral doit disposer dans ce domaine d'une certaine liberté d'action et qu'il n'est pas nécessaire de régler ce problème par une loi. Il ressort du dernier

rapport y relatif du Conseil fédéral à la délégation que, du milieu de 1977 jusqu'à la fin de septembre 1979, sept fonctionnaires supérieurs appartenant principalement au Département des affaires étrangères ont été mis au bénéfice d'un congé équivalant à une retraite anticipée. Les traitements accordés pour la période allant jusqu'à l'âge de 65 ans aux fonctionnaires sortants se situaient, dans la règle, entre 80 et 85 pour cent du dernier salaire, ce qui, pour l'essentiel, correspond à la réglementation valable pour le corps des instructeurs. Le Conseil fédéral a derechef donné à la Délégation des finances l'assurance qu'il ne ferait usage de la possibilité de décider des retraites anticipées qu'avec la plus grande retenue et qu'il ne procéderait de la sorte qu'après avoir constaté qu'il n'était vraiment plus possible de confier au fonctionnaire un autre poste.

Au début de février 1980, c'est à dire immédiatement après la parution d'un premier article dans la presse, la Délégation des finances a dû se mettre en rapport avec le Conseil fédéral à cause de la décision que celui-ci était apparemment sur le point de prendre quant à la retraite anticipée du Secrétaire d'Etat du Département des affaires étrangères. Dans son intervention, la délégation a notamment relevé que la mesure envisagée était contraire aux assurances touchant le statut des fonctionnaires qui avaient été données et qu'elle soulèverait, le cas échéant, diverses questions fondamentales autant que financières. Le Conseil fédéral différa sa décision en raison de notre intervention et donna mandat au Chef du Département des affaires étrangères de renseigner la Délégation des finances de façon franche sur les dessous de la mesure prévue. A cet occasion, le gouvernement souligna qu'il estimait être seul compétent dans cette affaire et que c'est uniquement par courtoisie qu'il s'en ouvrait à la délégation. Celle-ci ne put, par principe, pas se rallier au point de vue du Conseil fédéral mais elle considéra qu'il était juste, dans le cas

d'espèce, de laisser la décision à l'appréciation de ce conseil. La délégation suivra attentivement à l'avenir, la pratique du Conseil fédéral en cette matière.

43 Organisations semi-étatiques

Dans nos rapports précédents, nous avons déjà relevé qu'il était nécessaire que la Confédération exerce une influence accrue dans le domaine du droit des traitements au sein des organisations semi-étatiques. Le fait que celles-ci ont reçu, l'an dernier également, des contributions fédérales pour un montant d'environ 750 millions de francs montre à lui seul qu'il s'agit là d'une importante préoccupation. Faute de moyens légaux, la Confédération ne peut, loin s'en faut, influencer sur la politique des traitements, parfois magnanime, suivie par ces organisations qui, d'ailleurs, emploient plus de 11'000 personnes. Nous devons en l'occurrence exprimer notre gratitude au Département des finances et en particulier à l'Office du personnel pour leurs efforts incessants, qui ont permis d'atteindre au moins certains succès fragmentaires. D'autre part, ces offices et le Contrôle fédéral des finances ont soumis à la Délégation des finances, qui l'avait demandé, plusieurs cas qu'il faut considérer comme choquants. En effet des institutions, qui tirent leurs ressources financières totalement ou en partie de la Caisse fédérale, ont refusé d'adapter les traitements ou les indemnités accessoires qu'elles allouent aux normes en vigueur au sein de la Confédération. Certaines organisations ont fait recours contre des décisions prises par des offices fédéraux. Ces recours furent admis, en définitive, en raison de la situation juridique actuelle. Comme le statut juridique diffère d'une organisation à l'autre, il est très difficile de résoudre ces problèmes. C'est pourquoi la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral d'insérer dans la loi sur les subventions, actuellement en préparation, les bases juridiques devant permettre à la Confédération d'exercer une influence

renforcée dans le domaine du droit régissant le statut du personnel des organisations semi-étatiques. Le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à prendre cette mesure et a notamment ajouté qu'il était aussi de l'avis qu'il ne se justifie d'accorder des subventions pour couvrir partiellement ou totalement les déficits d'exploitation de l'organisation bénéficiaire que si celle-ci harmonise sa réglementation salariale avec celle de la Confédération. Il est probable toutefois que les dispositions que contient la loi sur les subventions ne permettent d'avoir de l'influence que sur les destinataires des subventions; elles ne conviendraient pas, en revanche, pour imposer certaines prescriptions touchant le personnel à des organisations qui accomplissent des tâches de la Confédération sans recevoir de subventions fédérales (la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères, la Société suisse de Radiodiffusion et Télévision, Radio Suisse SA, etc.). Dans ce cas, il faudrait inscrire les dispositions correspondantes dans la loi de base ou la concession de l'organisation.

Comme l'élaboration de la loi sur les subventions prendra encore un certain temps et puis qu'il paraît urgent de remédier rapidement à un état de chose insatisfaisant, la Uélé-gation des finances demandera aux commissions des finances de proposer aux conseils d'insérer dans l'arrêté fédéral concernant le budget pour 1981 une disposition autorisant le Conseil fédéral à établir des instructions renforçant l'influence de la Confédération.

51 Extension des Stations de recherches agronomiques

En février 1978 déjà, la Délégation des finances a fait part au Conseil fédéral de ses inquiétudes quant à la construction projetée d'une nouvelle station de recherches pour l'Office vétérinaire (transfert de l'institut vaccinal de Bâle à Mittelhäusern). A la demande de la délégation, le groupe des constructions fédérales du Conseil national se saisit également de l'affaire. Alors que le programme multiannuel portant sur la construction de bâtiments civils (rapport du Conseil fédéral aux Chambres fédérales du 8 février 1978) indiquait encore un volume d'investissements du 26 millions de francs pour la nouvelle station de recherches de Mittelhäusern, en novembre 1979 la Délégation des finances a appris que l'on prévoyait désormais un volume d'investissements de 39 millions de francs pour la première étape de cette nouvelle construction. Cela fut la raison d'une nouvelle intervention auprès du Conseil fédéral; la Délégation des finances insista une fois encore fermement sur le fait qu'on ne pouvait admettre la poursuite d'une extension aussi prodigieuse des stations de recherches, tout en raison de la situation des finances de la Confédération qu'eu égard au nombre considérable de locaux inoccupés dont disposent encore les stations de recherches agronomiques.

Le Conseil fédéral répondit que les surcroûts de dépenses prévus résultaient pour l'essentiel des nouvelles découvertes techniques qu'il avait fallu prendre en considération dans la nouvelle construction. Cette réponse ne put satisfaire la délégation. Elle pria le Conseil fédéral de réexaminer à fond la question de la nécessité de cette construction et de faire étudier des solutions de rechange. Il faut ajouter que, dans un co-rapport, le Département des finances fut également d'avis que la réalisation de ce projet devait être remise à plus tard.

En outre, il convient de relever que l'exploitation de la nouvelle station de recherches de Mittelhäusern exigera un effectif de 28 personnes alors que l'Institut vaccinal de Bâle n'en utilise que 14.

En diverses occasions, la Délégation des finances a déclaré qu'elle estimait que les stations fédérales de recherches agronomiques étaient surdimensionnées et que la coordination des activités de recherches laissait à désirer. Ce fut l'une des raisons pour lesquelles, lors de l'examen du budget pour 1980, les commissions des finances ont invité par un postulat le Conseil fédéral à indiquer d'ici la fin de 1980 quelles mesures il fallait prendre pour assurer une meilleure coordination de la recherche financée par la Confédération.

L'exemple choisi nous incite à nous demander dans quelle mesure l'administration procède aux estimations des coûts avec le sérieux requis. La Délégation des finances considère qu'un projet, porté à la connaissance du Parlement dans le cadre d'un programme pluriannuel à raison d'une certaine somme, ne saurait être budgétisé à un montant supérieur de 50 pour cent, un peu plus d'une année après.

52 Construction d'un centre fédéral d'instruction
 de la protection civile à Schwarzenbourg

En application de l'article 26 de la loi sur les finances de la Confédération, le Conseil fédéral a requis la Délégation des finances d'ouvrir par anticipation un crédit d'engagement pour l'élaboration d'un projet d'exécution du Centre de la protection civile à Schwarzenbourg. Ce crédit anticipé devait grever le crédit d'ouvrage de 24,5 millions de francs à approuver par le Parlement pour la première étape dudit Centre. La délégation l'a refusé. A son avis en effet, le coût du projet proposé par le Conseil fédéral était trop élevé. En outre, elle ne voulait pas préjuger la décision que pourrait prendre le Parlement. Elle a invité tant le Conseil fédé-

ral que la commission du Conseil des Etats (conseil prioritaire) chargée de traiter cette affaire, à réexaminer à fond la question pour déterminer si le projet était prioritaire, compte tenu de la situation des finances de la Confédération, et à faire étudier des solutions de rechange. Il s'agit de distinguer strictement, dans le secteur de la protection civile également, entre ce qui est indispensable et ce qui n'est que souhaitable.

6 REMARQUES CONCERNANT CHAQUE DEPARTEMENT

61 Chancellerie fédérale

La Délégation des finances ayant dû critiquer la présentation trop somptueuse de diverses publications de la Confédération, un groupe de travail, formé par des membres des Commissions des finances et des Commissions de gestion, examine actuellement les économies qu'il est possible de faire dans le domaine des imprimés. Il s'agit notamment à cet égard d'obvier à la tendance qu'ont les offices fédéraux à publier leurs propres périodiques. Nous pouvons citer comme exemples récents les revues "Cultura" de l'Office fédéral des affaires culturelles et "Entwicklung/Développement" de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Il convient de s'efforcer d'endiguer le flot des imprimés non pas uniquement en raison de leur coût mais aussi surtout parce qu'il est notoire que la publication d'une revue exige la participation intense de nombreux fonctionnaires. Lors de la publication de nouvelles revues, il faudra examiner plus minutieusement que par le passé la question de leur nécessité.

62 Département des affaires étrangères (DFAE)

621

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a, sur la base de rapports y relatifs du Contrôle fédéral des finances,

également examiné s'il ne faudrait pas supprimer certains consulats de moindre importance situés dans des pays voisins. Compte tenu de ce que la DFAE est de plus en plus contrainte de renforcer le personnel des postes importants à l'étranger pour des raisons d'ordre économique ou politique, elle estimait que l'on devrait parvenir progressivement à supprimer sans difficulté certaines représentations de moindre importance ou à confier à un consul honoraire le soin de s'occuper des intérêts d'une colonie suisse à l'étranger. La question s'est posée concrètement pour les consulats de Bregenz et Catane. La délégation s'est opposée à la transformation du consulat de Florence en un consulat général. Elle a invité le DFAE à revoir de façon globale la conception du réseau de nos représentations en Italie. Les structures actuelles de ce réseau ne s'expliquent plus que par des raisons historiques, constatation que l'on peut faire également dans d'autres pays voisins. Compte tenu des moyens techniques à disposition actuellement, la concentration des activités administratives sur un nombre restreint de représentations ne devrait causer aucune difficulté.

622

Se fondant sur les rapports de revision que lui avait remis le Contrôle fédéral des finances, la Délégation des finances s'est assez souvent occupée de questions relevant de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA). Au cours de l'an dernier, elle a procédé à une inspection de cet office au cours de laquelle elle a examiné de plus près les problèmes du contrôle interne, de l'utilisation des crédits d'information, ainsi que divers projets. A cette occasion, il est apparu qu'il se justifiait encore de créer, comme l'avait déjà demandé la délégation à diverses reprises, un office interne de revision immédiatement subordonné à la Direction de la DDA. L'organisation de ce service, d'inspection composé de deux personnes, est maintenant en voie d'être mise sur pied. Sur le plan technique, le service sera subordonné au Contrôle fédéral des finances. Compte tenu de la forte augmentation du nombre des projets

et de la complexité des problèmes à résoudre par la DDA, la création d'un tel office de contrôle, qui aura également un rôle consultatif, est plus que justifiée.

63' Département de l'intérieur (DFI)

631 Subventions d'équipement aux universités

Certaines difficultés se présentent actuellement dans ce secteur spécifique du domaine financier, soit qu'il n'existe pas de directives contraignantes soit que celles-ci s'écartent de la pratique constante suivie dans les autres domaines des subventions. A ce propos, le directeur du Contrôle fédéral des finances nous a exposé que les engagements pris se fondaient en partie sur une interprétation extensive ou inexacte des bases légales, ce qui a entraîné de considérables réductions de subventions (en 1979, environ 12 millions) lors de l'examen des comptes. Les motifs en étaient notamment les suivants:

- La majoration des salaires et des prix du matériel était trop élevée ou injustifiée par rapport au renchérissement;
- Souvent, les honoraires d'ingénieurs ou d'architectes étaient trop élevés;
- On avait porté trop de matériel en compte;
- Les décomptes comprenaient des positions qui, selon la législation, les ordonnances ou la pratique de la Confédération en matière de subventions, ne donnaient pas droit à des contributions fédérales, ainsi l'acquisition de terrains, l'entretien, les assurances, les redevances et taxes et, d'une façon très générale, les frais accessoires de construction.

Il en est de nouveau résulté des conflits extrêmement fâcheux et désagréables avec les cantons intéressés. Le

Chef du Département fédéral de l'intérieur étant intervenu énergiquement, on peut s'attendre, de l'avis de Contrôle fédéral des finances, à ce que la situation soit rétablie dans le courant de l'année.

Pour être complet, il y a lieu de relever que le Contrôle fédéral des finances a élaboré un projet d'instructions à l'intention des cantons universitaires. Ces nouvelles instructions devraient permettre d'obtenir qu'à l'avenir, toutes les dépenses annoncées par les cantons universitaires comme frais d'équipement puissent être examinées et appréciées d'après des critères uniformes servant à déterminer s'il se justifie de les subventionner. La Délégation des finances continuera de suivre cette affaire.

652

La Délégation des finances a été amenée à intervenir en ce qui concerne le paiement de notes d'honoraires d'une ampleur exceptionnelle qui ont été présentées pour les expertises d'un professeur de l'EPF à la charge du compte des routes nationales. En l'espèce, bien que l'expert n'eût à prendre en charge ni les frais d'infrastructure, ni les risques d'entreprise, il a mis en compte, chaque fois, les taux les plus élevés du tarif SIA. L'Office du personnel a reçu mandat de fixer des taux d'indemnités uniformes. En certaines circonstances, il a fallu se réserver d'obliger les professeurs à requérir l'autorisation d'avoir des revenus accessoires.

633

Lors de la visite d'une exploitation agricole en région de montagne, des représentants d'autorités cantonales ont attiré notre attention sur le fait que la construction de fermes était souvent renchérie considérablement par des charges partiellement excessives imposées par la protection des eaux. Or la Confédération et le canton fournissent une aide financière à la construction de ces bâtiments en versant des contributions au titre des améliorations foncières. La Délégation des finances a attiré l'attention du DEI sur cet état de chose et l'a simultanément prié de veiller à éviter de la part de

la Confédération tout perfectionnisme dans ce domaine. Cette exigence sera prise en considération lors de la revision de la loi sur la protection des eaux proposée par le Conseil fédéral dans le cadre du programme d'économies 1980.

634

Si le Contrôle fédéral des finances exerce la haute surveillance financière aussi bien formelle que matérielle sur la construction des routes nationales, ce sont les offices cantonaux de contrôle des finances qui assument principalement la surveillance. Leurs rapports d'activités sont transmis régulièrement à la Délégation des finances par le Contrôle des finances. Dans le cadre de leur mandat, les experts du Contrôle fédéral des finances ont examiné divers tronçons de routes nationales dans les cantons de Vaud, Valais, St-Gall, Genève et Fribourg.

635

Lors de l'examen détaillé d'une subvention fédérale allouée par l'Office fédéral des forêts pour la restauration de la façade et de l'intérieur d'un bâtiment, on a eu confirmation de ce que la Délégation des finances avait déjà dû constater maintes fois, savoir: que la pratique suivie par quelques experts de la Confédération en matière d'allocation de subventions devait être considérée comme trop large. Il est souhaitable que, dans l'exercice de leurs activités, les experts soient mieux conscients des questions financières.

636

La Délégation des finances a dû exhorter l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) à faire preuve d'une gestion plus ménagère dans le secteur des achats. C'est après que le Contrôle fédéral des finances eut soumis à la délégation un nombre croissant d'affaires contestables que celle-ci a jugé opportun d'intervenir. Le président de l'EPFL a ordonné de prendre les mesures propres à remédier aux défauts de cette gestion.

641

La Délégation des finances a été contrainte d'avoir une assez longue discussion de principe avec le Chef du département, à la suite d'une demande de crédit supplémentaire concernant des "Travaux législatifs et expertises", qu'elle contestait. A cette occasion, elle a exprimé le vœu que l'on adopte un rythme un peu plus modéré dans l'établissement de nouvelles lois.

642

En automne 1979, l'Office fédéral de la protection civile (OFPC) a adressé aux services cantonaux de protection civile une circulaire les encourageant à présenter jusqu'à la mi-novembre 1979 leurs demandes de paiements afin que les crédits votés par le Parlement puissent être totalement utilisés. Cela a conduit la délégation à demander de plus amples explications.

Invité à faire ses observations, l'OFPC a notamment exposé que la communication précitée visait d'une part à éviter l'accroissement du surplus de crédits d'engagements et, d'autre part, l'augmentation des crédits de paiements au cours des années suivantes.

Il est notoire que les Offices fédéraux ont tendance à utiliser complètement les crédits ouverts par le Parlement. Lorsqu'il y a de forts surplus de crédits d'engagements - comme c'est le cas en l'occurrence - il faut faire montre d'une certaine compréhension à l'égard de cette pratique. Dans d'autres domaines, cela n'est en revanche pas acceptable. Il incombera aux commissions des finances de vouer en général davantage d'attention à la question de l'épuisement des crédits lors de l'examen du compte d'Etat.

Au cours de l'exercice, la revision des décomptes de subventions dans le domaine de la protection civile a permis au Contrôle fédéral des finances de réduire les contributions fédérales d'environ 7,5 millions de francs. Ce chiffre relativement élevé ne doit pas faire perdre de vue que, comparativement au total des montants vérifiés la proportion des contributions contestées est restée plutôt modeste. Le Contrôle fédéral des finances nous a assuré que, dans ce domaine, il avait la situation bien en main.

65 Département militaire

651

La Délégation des finances a voué une attention particulière aux dépenses engagées pour le développement d'un nouveau poste émetteur-récepteur. Des frais considérables se sont accumulés jusqu'ici pour ce projet qui remonte à 1966. Un prototype est soumis en ce moment à divers essais. Pour indemniser de leurs frais de développement du projet les trois entreprises participantes, on a accepté des tarifs cartellaires qui, de l'avis du CDF, sont basés sur ceux de l'entreprise qui a fait état des frais généraux les plus élevés. Après que la Délégation des finances se fut entretenue avec le Chef de l'armement, le CDF a reçu mandat de suivre attentivement cette affaire et de veiller en particulier à ce que l'on ne réalise pas des profits excessifs au détriment des finances publiques.

652

La revision exécutée au Commissariat central des guerres a été pour le CDF l'occasion d'examiner la question du contingentement des carburants, qui avait été ordonné en vertu des directives du Conseil fédéral du 10 décembre 1974 concernant les économies d'huiles du chauffage et d'essence. La Direction de l'administration militaire fédérale ayant exprimé l'avis que le Département militaire ne saurait mettre en pratique

efficacement cette mesure, en soi souhaitable pour les départements civils, le CDF fera procéder au début 1980 à une enquête sur la consommation de ces biens. Nous reviendrons sur cette question d'actualité.

653

Le CDF a procédé à l'examen des comptes annuels des fabriques d'armements. Cela a permis de constater qu'on avait fait des amortissements considérables qui forçaient à l'évidence le cadre fixé par les prescriptions comptables et provoquaient un amoncellement de réserves cachées. Le résultat d'exploitation en était également influencé négativement. Le Groupement de l'armement a reçu mandat du Chef du DMF d'annuler dans leur totalité ces amortissements.

454

Les commandes exécutées pour des particuliers par la fabrique d'avions d'Emmen, à des prix ne couvrant plus les frais, qui visaient à procurer du travail à la fabrique, ont permis d'attirer l'attention sur les limites qu'une telle pratique doit respecter. Les travaux de développement interne exécutés pour le compte de mandataires étrangers a causé de lourdes pertes, ce qui a en outre montré les risques qu'il peut y avoir à exécuter de telles commandes. En l'espèce, il s'agissait de travaux exécutés sous garantie et, partant, gratuitement.

655

Pour ce qui est des ateliers fédéraux de constructions, il a fallu noter une erreur dans la procédure d'acquisition d'une installation de fabrication qui fut livrée tardivement. Il en est résulté des frais considérables qu'il n'a pas été possible de mettre à la charge du vendeur. En l'espèce, le Chef de l'armement a estimé qu'il était indiqué de donner une leçon aux responsables.

661

Un rapport du CDF a permis de constater que la comptabilité de l'administration fédérale des contributions (AFC) relative aux droits de timbre et à l'impôt anticipé ne répondait plus en tous points aux exigences actuelles. Le mouvement élevé ainsi que le grand nombre de remboursements annuels de l'impôt anticipé, qui atteignent un montant de l'ordre de 2,5 milliards de francs, montrent qu'il est indispensable d'utiliser les moyens efficaces de l'électronique. Renseignements pris, l'AFC ne pourra procéder aux changements nécessaires qu'en 1981/82.

662

A la suite d'une perte prévisible de 3,6 millions de francs consécutive à un cautionnement contracté par la Confédération dans le cadre de l'encouragement à la construction de logements, la Délégation des finances s'est fait renseigner sur les engagements par cautionnement les plus importants. Les cautionnements contractés et les obligations de garantie reprises par la Confédération sont inscrits comme engagements dans les comptes d'ordre du bilan du compte d'Etat. Les engagements contractés et encore en compte à fin 1978 se montent à 2,7 milliards de francs dans les quatre domaines suivants:

- garanties d'effets de stocks obligatoires,
- coopératives de cautionnement des arts et métiers,
- constructions de logements en faveur du personnel fédéral et
- financement des navires suisses de haute mer.

Le chiffre précité ne comprend pas les obligations de garantie de la Confédération assumées en relation avec les accords bilatéraux (aide financière, accords monétaires).

Il existe en outre des engagements par cautionnement se montant environ à 320 millions de francs. Ils ont été contractés

en vertu de la législation sur l'encouragement à la construction de logements. Pour une part de cette somme (120 millions de francs), les cantons répondent des pertes à raison de 50 pour cent.

Au cours de ses recherches, la Délégation des finances s'est tout particulièrement intéressée à la question de l'examen périodique de la qualité des débiteurs cautionnés.

67

Département de l'économie publique

671

Comme on le sait, la Confédération alloue, en application de la législation sur l'agriculture, des subventions parfois très élevées à des organisations agricoles. Cela peut aller jusqu'à garantir le déficit de celles-ci. C'est pourquoi les comptes annuels y relatifs sont examinés minutieusement sur le plan matériel par le CDF.

672

La révision exécutée auprès de l'Union suisse du commerce de fromage s'étend également au "Swiss center-restaurant" à New-York, qui travaillait à perte ces années passées. Cela avait conduit la Délégation des finances à demander des éclaircissements sur le principe de la participation de l'Union du commerce du fromage à cette entreprise. Or les derniers boucllements des comptes de celle-ci ont été positifs.

673

La surveillance de l'établissement des comptes de la gestion des sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld est chose complexe. Il a fallu tout d'abord retenir trois millions de francs sur les subventions fédérales destinées à couvrir le déficit des comptes 1977/78 de la sucrerie d'Aarberg après qu'on eut découvert que celle-ci avait constitué des réserves dans des proportions inadmissibles. Les rectifications qui en découlèrent pour un montant de 1,017 millions de francs ont été comptabilisées dans les comptes 1978/79 comme revenu extraordinaire. Les rapports soumis à la délégation concernant la

la revision effectuée auprès de la sucrerie d'Aarberg ont au demeurant permis de constater que celle-ci n'était pas ménagère de ses ressources financières dans tous les domaines; c'est pourquoi le CDF a élevé à juste titre des protestations.

674

La Délégation des finances a appris par un rapport du CDF que l'on avait accordé à la centrale de vulgarisation agricole de Lindau des subventions fédérales d'un total de 100'000 francs pour des essais d'élevage de daims. Les dépenses devaient en être couvertes par le cinquième centime de retenue (Mesures de reconversion des exploitations destinées à alléger le marché laitier). Comme les engagements étaient déjà pris, le CDF a été contraint, en dépit des réserves juridiques qu'il avait émises, de payer les subventions.

Dans cette affaire d'essai d'élevage la délégation estime que c'est moins le problème de l'allègement du marché du lait que celui de l'intégration d'une branche d'activités de plus dans le domaine des subventions qui est important. Elle ne peut pas approuver l'interprétation donnée par le Département de l'économie publique à l'article 3 de l'arrêté sur l'économie laitière; aussi l'a-t-elle prié de ne plus prendre d'engagements y relatifs, cela avec effet immédiat. En outre, pour le cas où l'on devait prévoir d'organiser d'autres essais sur de nouveaux genres de production devant bénéficier de l'aide fédérale directe ou indirecte, la délégation a exprimé le vœu qu'on la consulte avant de prendre tout engagement. Le chef du Département de l'économie publique a répondu favorablement à cette demande.

675

A la demande de la Délégation des finances, l'OFIAMT a résilié le contrat passé avec l'éditeur de la revue "Perspektiven" pour la fin de 1980, en sorte qu'à ce moment-là, les prestations versées par la Confédération tomberont.

Les sections PTT des commissions des finances ont été renseignées, comme d'habitude, de manière détaillée par un rapport récapitulatif sur l'activité de l'inspection interne des finances de l'Entreprise des PTT. La Délégation des finances est en mesure de confirmer que la Direction de l'Entreprise des PTT voue l'attention nécessaire à ce rapport de revision de l'inspection. Ce rapport est régulièrement transmis à la délégation.

La renouvellement de la concession de la Radio Suisse SA (RSSA) pour l'exercice de ses activités dans le domaine des télécommunications (à savoir, sans le secteur de la sécurité aérienne) est une affaire qui a beaucoup occupé la Délégation des finances vers la fin de l'exercice. En l'occurrence, ce n'est pas en premier lieu la répartition nouvellement élaborée des tâches entre les PTT et RSSA qui a été l'objet des enquêtes en cours; il s'agit bien plus d'examiner de plus près, de concert avec le CDF, les questions qui se posent à cet égard en matière de politique financière.

Le Conseil fédéral prévoyait de mettre la nouvelle concession en vigueur le 1er avril 1980. A l'instigation de la Délégation des finances, il a prolongé la concession existante de 6 mois, de la sorte, nos investigations peuvent se dérouler sans que nous soyions pressés par le temps. Nous renseignerons les commissions des finances en temps utile sur la manière dont cette affaire a été réglée.

RAPPORT de la Délégation des finances des Chambres fédérales aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats sur son activité en 1979 du 29 avril 1980

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1980
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.06.1980
Date	
Data	
Seite	493-519
Page	
Pagina	
Ref. No	10 102 782

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.