86.028

Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1985

du 10 avril 1986

Messieurs les présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous détachons régulièrement, du contrôle courant de l'administration auquel nous nous livrons en sus de l'examen du Rapport de gestion, les thèmes qui nous paraissent revêtir un intérêt tout spécial pour la collectivité ou qui devraient être publiés pour assurer la continuité de l'information. En ce qui concerne l'activité de la Commission de gestion du Conseil national, c'est le deuxième motif qui s'applique aux considérations sur les suites de l'inspection se rapportant à des *systèmes* sélectionnés *de contingentement.* S'agissant du chapitre relatif aux *principes de la coopération au développement,* il complète le rapport sur le contrôle de l'efficacité des projets d'aide au développement au Népal. Par contre, les inspections sur les *statistiques de la Confédération* et sur le projet *EFFI* – augmentation de l'efficacité dans l'administration fédérale –, sont nouvelles. Aucun point particulièrement saillant ne s'étant dégagé de l'activité de la Commission de gestion du Conseil des Etats, nous vous renseignons succintement sur toutes les inspections.

Nous vous prions de prendre acte du présent rapport.

10 avril 1986

Au nom des Commissions de gestion:

Les présidents,
Moritz Leuenberger, conseiller national
Franco Masoni, député au Conseil des Etats

I

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur ses inspections

1 Vue d'ensemble

Lorsqu'elle a traité le Rapport de gestion 1984, la commission a publié quatre rapports d'inspection: l'un concernant la *pénurie d'instructeurs dans l'armée suisse* (BO N *1985* p. 1020 ss); un deuxième sur le *transfert du Dépôt fédéral des chevaux de l'armée à Avenches* (BO N *1985* p. 1046 ss); un troisième sur *l'augmentation de l'efficacité dans l'administration fédérale* (BO N *1985* p. 1049 ss) et un quatrième enfin sur les *dégâts aux routes nationales* (BO N *1985* p. 998 ss). Depuis lors, elle s'est occupée notamment de questions relatives au traitement de textes et de données par la Chancellerie fédérale; des difficultés que présente la définition des produits de l'agriculture biologique; de la coordination du traitement des projets de construction au Parlement, des bases légales controversées de Radio Suisse SA et enfin du contrôle «a posteriori» de ses recommandations concernant le projet de système intégré des télécommunications (IFS) établi par les PTT.

La question que pose la délimitation du domaine de commandement d'une part et de la procédure administrative d'autre part au sein du Département militaire fédéral, est encore en suspens, elle aussi. Fait actuellement défaut une réglementation claire est précise, qui devrait déterminer quand la procédure administrative est applicable au DMF, et quand le réglement de service. La première réponse reçue du département sur ce sujet avait donné satisfaction à la commission; mais celle-ci avait ensuite demandé des précisions supplémentaires.

Par la suite, le département institua un groupe de travail chargé de cet objet. Ledit groupe a constaté que le droit en vigueur et la pratique actuelle ne donnent pas satisfaction sur plusieurs points; une certaine insécurité règne donc en matière de procédure. Le groupe de travail estime que seule une revision de la loi permettrait d'obtenir une solution satisfaisante et juridiquement inattaquable. Le chef du département a promis à la commission qu'il tiendra compte, lors de la prochaine revision de l'Organisation militaire, des réflexions du groupe de travail en question.

En outre, la commission a effectué une inspection à l'Office fédéral du personnel, laquelle a porté essentiellement sur la conception et la coordination de la gestion du personnel dans l'administration fédérale.

2 Sélection de système de contingentement; suites de l'inspection

Dans le rapport de l'année dernière (FF *1985* I 1329) nous avons donné des renseignements sur notre inspection relative au contingentement des expor-

tations de déchets de ferraille et de métaux non ferreux ainsi que sur le contingentement des importations de fleurs coupées. Les avis du Conseil fédéral à ce sujet sont maintenant disponibles.

21 Déchets de ferraille et de métaux non ferreux

Pour l'essentiel, le Conseil fédéral a répondu comme il suit à la commission, en date de 26 juin 1985:

211

(La Commission de gestion avait recommandé que la composition de la Commission paritaire pour l'exportation des déchets non ferreux et de la Commission consultative pour l'autorisation des exportations de ferraille soit modifiée en sorte que les principaux partenaires économiques y soient représentés.)

La «Commission consultative pour l'autorisation des exportations de ferraille», nommée par l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, se compose depuis plusieurs années de trois représentants des consommateurs de ferraille, de trois représentants de l'échelon des marchands et des préparateurs de ferraille ainsi que de deux représentants des producteurs industriels. Leurs suppléants sont choisis de manière à agrandir le cercle de ceux dont les intérêts sont couverts, en y inscrivant les petits commerçants et l'industrie automobile. Il est en outre d'usage de faire appel, en qualité d'experts, à d'autres partenaires économiques lorsque leurs intérêts sont particulièrement touchés. De surcroît, un représentant du Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie est toujours invité aux séances.

Pour que le travail de la Commission soit efficace, il est indispensable – on le sait d'expérience – que les organes consultatifs de ce genre se limitent à des représentants hautement qualifiés d'organisations représentatives à l'échelon concerné et capables de faire respecter dans leur milieu les compromis indispensables. Dans l'industrie de la ferraille, précisément, le réseau des intérêts des partenaires économiques est si dense que les intérêts particuliers dans leur diversité ressortent clairement lors des délibérations. En raison de cette souplesse que nous venons de décrire, il semble donc que le postulat visant à une représentation suffisante des principaux partenaires économiques soit satisfait.

En ce qui concerne la «Commission paritaire pour l'exportation des déchets non ferreux», la question de la co-participation des «producteurs» de déchets de métaux non ferreux avait déjà été convoquée lors de la mise en place de la Commission; elle a été reposée depuis et à diverses reprises. Sous l'effet des recommandations de la Commission de gestion, elle a récemment été remise sur le tapis avec les représentants compétents des branches concernées. Les entretiens ont montré une fois de plus l'extrême diversité qui caractérise les producteurs du secteur des métaux non ferreux

selon leur manière de transformer les métaux, les quantités produites et le caractère de la production de déchets de transformation et la difficulté très grande qu'il y a à trouver des représentants compétents de cette branche de l'industrie de la ferraille qui connaissent suffisamment l'ensemble des activités de la branche. Contrairement au secteur de la ferraille, on ne trouve pas dans celui des métaux non ferreux une organisation qui représenterait – ne serait-ce que dans une faible mesure – les intérêts des fournisseurs qui se situent au-dessous de l'échelon des marchands. Qui plus est, le travail de la commission consiste à déterminer l'état de l'approvisionnement exclusivement, alors que, pour les producteurs, la question du prix est plus importante. Ce n'est qu'au point de convergence des petits ruisseaux formés à partir des ateliers de production, c'est-à-dire à l'échelon des marchands, qu'il est possible d'avoir une vue d'ensemble du rapport offre/demande. Actuellement, il n'existe aucun moyen approprié d'agrandir la Commission paritaire au sens de la recommandation. Le problème n'échappe cependant pas à l'attention et la question de savoir si l'on pourrait trouver une solution qui permette de faire valoir les intérêts des producteurs par l'entremise de représentants, continue d'être examinée. D'ici là, on continuera de faire appel au concours d'experts pour l'examen de secteurs spéciaux.

212

(La commission avait prié le Conseil fédéral de s'efforcer d'instituer un marché libre des déchets non ferreux dans l'aire économique de la Communauté européenne et de la zone européenne de libre-échange).

Des efforts ont déjà été entrepris à l'échelle mondiale afin d'assurer le libre accès aux marchés d'approvisionnement, en particulier dans le domaine des matières premières; et, pour la dernière fois, sous l'égide du GATT (Tokyo Round) (cf. le message du Conseil fédéral du 24 septembre 1979, FF *1979* III 1). Les nombreux intérêts en présence ont cependant rendu les négociations difficiles et n'ont pas permis d'obtenir des résultats concrets. Depuis 1979, plus aucune démarche n'a été entreprise sur le plan multinational pour tenter de concilier les points de vue.

Depuis lors, la Suisse fait cavalier seul en entreprenant de sonder l'intérêt que la CEE pourrait avoir à la conclusion d'un accord de réciprocité de caractère pragmatique et qui devrait servir à maintenir les fontières ouvertes aux exportations, même dans des circonstances difficiles. Des sondages sont en cours avec les partenaires de l'AELE. Il ne faut cependant guère compter, dans un proche avenir, sur une renonciation réciproque aux mesures limitant les exportations, renonciation qui exigerait de la part de la Suisse qu'elle puisse ouvrir ses frontières à un marché libre des métaux non ferreux. Les efforts que la Commission de gestion suggère d'entreprendre sont cependant déjà amorcés dans l'aire économique européenne – et cela grâce à l'initiative de la Suisse – et cet objectif est toujours à l'ordre du jour du GATT.

213

La Commission de gestion avait proposé que le contingentement des exportations de ferraille soit assoupli de manière à permettre à ce secteur économique d'entretenir des relations commerciales continues avec les acquéreurs étrangers.

La libération constante de l'exportation de certaines catégories de ferraille dont les consommateurs n'ont pas besoin – et qui représente en moyenne annuelle environ 10 pour cent de la production indigène de ferraille – ainsi que les libérations d'exportations spéciales – limitées dans le temps et en partie aussi quantitativement – permettent à ce secteur économique – dans le sens de la recommandation de la Commission de gestion – d'entretenir des relations commerciales continues avec les acquéreurs éventuels des pays qui nous entourent. Les assouplissements apportés au régime des exportations de la ferraille sont fondés en général sur les solutions de compromis négociés entre partenaires économiques. Il ne paraît pas indiqué d'aller plus loin que ce dont sont convenues les branches intéressées, de toute façon pas lorsqu'il existe une entente sur les prix de la ferraille en vigueur dans le pays.

Pour des raisons de technique douanière, il n'est pas possible de libérer partiellement l'exportation sans s'occuper de toutes les catégories de ferraille. En effet, cette libération partielle ne serait pas contrôlable à la frontière et entraînerait en premier lieu un écoulement des catégories de ferraille de haute valeur. Ainsi, elle irait à l'encontre du but fixé par la mesure de rétorsion parce que les pays ne faisant pas usage de l'interdiction absolue d'importer font, eux aussi, le plus souvent obstacle à l'exportation des qualités supérieures de ferraille.

214

(La Commission de gestion avait proposé que l'Office fédéral des affaires économiques extérieures soit chargé d'observer l'évolution du marché étranger et des prix indigènes tant pour la ferraille que pour les déchets non ferreux. L'allégement des taxes douanières devrait tenir compte non seulement des impératifs de l'approvisionnement intérieur, mais aussi de la nécessité d'éviter des écarts de prix injustifiés).

Il va de soi que l'Office fédéral des affaires économiques extérieures suit attentivement l'évolution du marché de la ferraille sur le marché indigène comme sur les marchés étrangers, à l'aide d'un système organisé de déclarations, d'organes professionnels, de communiqués officiels de l'étranger et, au besoin, par la voie des représentations diplomatiques. Il ne saurait cependant incomber à l'administration, en vertu de son mandat légal, d'intervenir d'office dans l'évolution des prix sur le marché de la ferraille.

Pour ce qui est de la ferraille, l'Office ne doit s'occuper que des demandes d'exportation. En général, la présentation de telles demandes signifie que les points de vue des partenaires économiques divergent sur l'établissement

du prix applicable. En effet, lorsque les prix offerts par les consommateurs de ferraille sont considérés comme satisfaisants par les fournisseurs, il n'est pas présenté de demande d'exportation. Par contre, lorsque les conditions régnant sur le marché suisse de la ferraille ne donnent pas satisfaction, les partenaires économiques qui se sentent désavantagés, manifestent leur mécontentement en présentant régulièrement des requêtes.

Dans le domaine des déchets non ferreux également, les organes chargés du contingentement s'emploient, en utilisant toutes les sources d'information disponibles, à obtenir une bonne vue d'ensemble de l'évolution du marché indigène et des marchés étrangers. Les expériences ont cependant montré qu'en raison de l'influence découlant du caractère spéculatif des prix des matières premières ainsi que de l'impact des restrictions sur le plan des exportations, la situation et l'évolution des prix sont si peu transparentes, dans la plupart des pays européens, qu'il serait inadmissible que l'administration prenne des mesures afin de modifier la pratique suivie dans le domaine des exportations. De surcroît, les triages font que les comparaisons sont beaucoup plus difficiles à établir ici que pour la ferraille. Dans ce cas également, la présentation des requêtes des partenaires économiques, qui agissent spontanément lorsque la situation change, reste le meilleur moyen pour établir si les règlements en vigueur sont supportables et équitables pour les deux parties.

En ce qui concerne la prévention, souhaitée, d'écarts de prix injustifiés, on relèvera qu'ils ne peuvent se produire dans le cadre du système douanier des exportations de déchets non ferreux. En effet, les taxes à l'exportation sont le seul obstacle aux opérations avec l'étranger auxquelles procèdent les fournisseurs suisses de ferraille. La pression que les consommateurs indigènes exercent sur les prix ne peut dépasser la marge douanière que dans la mesure où les fournisseurs prennent en considération les avantages que présente le marché indigène, avantages déjà mentionnés pour ce qui est de la ferraille. Sinon, ils peuvent exporter d'une manière illimitée, contre paiement de taxes douanières, et obtenir de meilleurs prix à l'étranger. Dès lors, on ne s'explique pas les écarts constatés par moments – pouvant atteindre 80 pour cent pour les copeaux d'aluminium – entre prix indigènes et prix internationaux. Même en admettant que les copeaux d'aluminium comptent parmi les catégories les meilleurs marché de déchets d'usinage et de ferraille d'aluminium, la taxe à l'exportation de 35 francs par kilo de brut ne peut avoir un tel impact. Si la marchandise peut être écoulée en Suisse, bien que les offres y soient inférieures à 35 centimes par kilo, il y a certainement de bonnes raisons à cela, raisons qui ne dépendent pas d'une pression exercée arbitrairement sur les prix par les acquéreurs, par des frais de transport extrêmement élevés, notamment.

Au reste, le régime douanier des exportations est appliqué de sorte que les taxes à l'exportation soient perçues seulement sur les qualités et quantités dont la Suisse a effectivement besoin. Le surplus peut, sur présentation des permis d'exportation correspondants, être écoulé en franchise. Il existe une liste, constamment mise à jour, des produits libres à l'exportation et non utilisables en Suisse; les excédents d'offre pour les qualités demandées sont

libérés conformément au système de contre-prestations pour l'exportation en franchise. Les exportations effectuées dans le secteur du cuivre par la prise en charge des taxes à l'exportation montrent que la charge douanière n'exerce pas d'effet prohibitoire et permet de faire avec l'étranger des opérations dont l'importance varie en fonction du niveau des prix étrangers.

En résumé, on peut dire que l'Office fédéral des affaires économiques extérieures a suivi la recommandation qui lui a été faite d'observer l'évolution du marché étranger et des prix indigènes. Il n'est dès lors ni nécessaire ni indiqué que l'office intervienne en vue d'assouplir la réglementation en matière d'exportations. La régulation résultant d'accords passés entre les partenaires économiques, dans le cadre des Commissions consultatives, fonctionne d'une manière satisfaisante. L'autorité n'intervient, à sa place, que dans le mécanisme de formation de l'opinion. Il est faux de dire que les commerçants et les utilisateurs de ferraille s'entendent entre eux au détriment des producteurs de déchets pour se réserver des marges disproportionnées. Tout producteur de déchets qui a une certaine importance est en mesure de faire des comparaisons de prix et d'évaluer les avantages que représentent les maisons de commerce. Au surplus, la concurrence est très vive entre celles-ci. En effet, les maisons de commerce qui paient des prix appropriés à leurs sous-traitants sont seules à pouvoir maintenir ou augmenter leur chiffre d'affaires.

215

Cette réponse du Conseil fédéral a fourni à la commission l'occasion de formuler des remarques supplémentaires dans trois domaines seulement:

215.1

La commission maintient sa recommandation en ce qui concerne la composition de la commission paritaire chargée de surveiller l'exportation des métaux lourds. Elle a invité le Conseil fédéral à éclaircir le point suivant: Le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie est-il en mesure de désigner une personne de confiance des centres de production et de ramassage des déchets de ces métaux, personne qui – en tant que membre permanent de ladite commission – pourrait exprimer le point de vue de ces milieux?

215.2

Tandis que la commission a dû constater, en se fondant sur ses auditions, que le contingentement des exportations de ferraille hypothèque, pour le commerce, l'établissement de relations d'affaires constantes et fluides, le Conseil fédéral estime, pour sa part, que la pratique actuelle permet au commerce d'entretenir, de façon permanente et dans une mesure suffisante, des relations d'affaires avec les acheteurs potentiels des pays environnants.

Là encore, il existe cependant – dans la définition de l'objectif en tout cas – une concordance de vues entre le Conseil fédéral et la commission. Celle-ci a donc invité le gouvernement à se pencher sur ce problème et à appliquer le contingentement d'exportation de telle manière qu'il soit constamment possible de commercer de façon suivie et que puissent au minimum être maintenus les avantages que représentent les relations avec les partenaires commerciaux de l'étranger.

215.3

Se fondant sur les résultats d'enquêtes effectuées dans la branche par l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, la Commission a constaté qu'il existe, dans le secteur des métaux lourds, des différences de prix entre les cours du marché international et ceux du marché suisse, différences qui atteignent des chiffres bien plus importants que le montant des droits d'exportation. Tandis que la commission avait estimé qu'il s'agissait en l'occurrence d'une suite injustifiée du système commercial appliqué aux exportations, le Conseil fédéral pour sa part, les a considérées comme inexplicables et a invoqué des raisons matérielles indépendantes du système commercial de mise en valeur, les imputant aux frais de transport extrêmement élevés par exemple. Pourtant, la commission et le gouvernement sont apparemment d'accord sur le but à atteindre. La commission a donc confirmé, une fois de plus, sa recommandation et elle a invité le Conseil fédéral à suivre attentivement l'évolution du marché à l'étranger ainsi que la formation des prix à l'intérieur du pays, puis à assouplir en conséquence le système commercial de mise en valeur lorsque les différences de prix injustifiées sont signalées.

22 Fleurs coupées

221

Dans son rappórt d'inspection, la Commission de gestion avait prié le Conseil fédéral d'analyser la structure de production des fleurs en Suisse et de déterminer les effets qu'un contingentement des importations de fleurs coupées auraient sur nos producteurs, ainsi que les possibilités d'amélioration de la productivité par ces derniers.

Dans sa réponse du 26 juin 1985, le Conseil fédéral se disait prêt à procéder à ces analyses. Pour l'essentiel, il relevait ce qui suit, en guise de préavis:

Un contingentement des importations de fleurs coupées, au semestre d'été, servirait automatiquement de prétexte à une majoration des droits de douane en vue de protéger la production indigène. Mais cette majoration ne suffisait pas à compenser la différence de prix entre les fleurs importées et les fleurs indigènes, les taxes douanières étant érodées par l'inflation, les fluctuations monétaires ainsi qu'en raison des concessions tarifaires que

nous accordons à nos partenaires commerciaux depuis 1959. Pour ce qui est des œillets, des roses et des tulipes, notamment, la majoration du tarif douanier serait dans une grande mesure inefficace en raison des engagements pris par traités de commerce. Or, comme les œillets, les roses et les tulipes comptent précisément parmi les principaux produits de la culture indigène de fleurs coupées, la suppression du contingentement aurait pour effet – malgré la mise en vigueur simultanée et partiellement efficace de la majoration des droits de douane – d'affaiblir sensiblement, pendant les mois d'été, la compétitivité des producteurs suisses de fleurs coupées par rapport au statu quo du contingentement.

Le régime des importations en vigueur n'est pas sérieusement contesté par les milieux professionnels. Les commerçants attestent qu'il est appliqué d'une manière relativement libérale. La Commission de gestion, qui constate dans son rapport que le contingentement empêche les nouvelles entreprises d'accéder au marché, relativise cette constatation en faisant allusion, dans la phrase suivante, aux importateurs dont le nombre va croissant. Les abus dont il est fait mention et qui s'étaient produits quelque fois en 1983, ont pu être supprimés par la suite à l'aide de mesures d'organisation appropriées.

Jusqu'à présent, le contingentement n'a pas de problèmes, surtout pas sur le plan de la politique commerciale. La réglementation actuelle des importations – caractérisée par un accès effectivement libre au marché, accompagné d'importations qui vont croissant pendant le semestre d'été (période de contingentement) – peut être acceptée sur le plan international et considérée comme bien assurée. Le régime des importations de fleurs coupées n'a pas non plus été contesté lors du dernier examen de la politique suisse agro-commerciale, effectué au sein du GATT.

Une mise en question du contingentement pourrait entraîner tout au plus des conséquences indésirables. La solution de rechange proposée à l'origine en lieu et place d'une limitation massive des importations, à savoir la protection tarifaire à longueur d'année, est si peu crédible qu'elle n'est plus applicable sans le retrait de concessions obtenues par traités de commerce. Ainsi qu'il ressort des réactions qu'a suscitées le rapport de la Commission de gestion, les producteurs pourraient profiter de l'occasion pour discuter de l'introduction de mesures protectionnistes dans le secteur des fleurs coupées. Il y a cependant très peu de solutions de rechange. A l'examen, on constate qu'elles n'offrent pas de véritable protection, qu'elles ne sont pas réalisables sur le plan administratif ou qu'elles exigeraient encore la création d'une base juridique, en supposant qu'il faille renoncer au fondement qu'offre la législation sur l'agriculture. Mais, en l'occurrence, nous susciterons des disputes, sur le front de la politique commerciale, avec nos principaux fournisseurs – notamment avec ceux membres de la CEE – disputes dont les conséquences ne sauraient nous échapper. Par contre, c'est précisément le secteur des fleurs coupées qui a, jusqu'à présent, offert des compensations appréciables lors des négociations internationales.

Quant à la question d'un renforcement éventuel des mesures d'entraide (en vertu de l'art. 31bis, 3e al., de la constitution, c'est la condition requise pour

des mesures de protection en faveur de l'agriculture), on remarquera qu'au cours de ces dernières années, toute une panoplie de mesures d'entraide ont été prises. Cela ne change cependant rien au fait que les fleurs coupées importées sont généralement moins chères que les produits indigènes qui ont pour seul avantage leur état de fraîcheur. La raison en est que les fleurs importées bénéficient de conditions locales favorables et qu'il s'agit là soit de végétaux produits en série ou de spécialités exotiques. Mais ce n'est pas en rationalisant à l'extrême la production suisse qu'on changera des conditions de concurrence défavorables à la production indigène. Par ailleurs, en assouplissant beaucoup notre dispositif de protection, nous ferions obstacle aux efforts entrepris pour renforcer la compétitivité par une amélioration de la qualité, une spécialisation plus poussée, etc.

222

En outre, la Commission de gestion avait prié le Conseil fédéral de lui dire si l'on pouvait justifier en temps normal, le contingentement ou des mesures similaires en se fondant sur les impératifs de la défense économique et de l'approvisionnement du pays en biens et service de nécessité vitale en vue de faire face à des cas de pénurie grave, ce que divers milieux essaient de faire.

Dans sa réponse du 26 juin 1985 le Conseil fédéral, se fondant sur un ensemble de documents, a démontré que la disposition constitutionnelle ne permettra en aucun cas d'intervenir dans les domaines de la politique commerciale, conjoncturelle ou énergétique et que la loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays ne saurait servir de fondement à des mesures générales relevant de la politique commerciale, conjoncturelle ou énergétique, ou encore tendant à venir en aide à certaines branches économiques. En l'édictant, le législateur a tenu compte de plusieurs domaines juridiques qui, de leur côté, ont trait d'une manière ou d'une autre à l'approvisionnement de notre économie (législation dans le domaine de l'agriculture, loi sur les blés, droit des transports, législation sur l'énergie nucléaire, droit monétaire). La loi sur l'approvisionnement du pays n'a pas pour but de remplacer la législation dans ces divers domaines. Bien au contraire: les mesures prévues par la nouvelle loi doivent être appliquées selon le principe de la subsidiarité lorsque les autres moyens dont disposent l'économie et l'Etat – au nombre desquels on compte les limitations à l'exportation et à l'importation, présentées dans le rapport de la Commission de gestion et illustrées par des exemples choisis – ne suffisent pas à prévenir de graves pénuries dans l'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale, ou à remédier à ces pénuries.

La loi sur l'approvisionnement économique du pays a donné une définition claire de ces principes. En temps normal, il n'est prévu que des mesures très limitées (constitution de réserves, réserves obligatoires, notamment; exploitation des ressources indigènes, mesures pour assurer des possibilités suffisantes de transport et autres services). Des contingentements et autres

mesures analogues ne peuvent être décrétés que lors de graves pénuries résultant d'une menace de guerre ou d'autres mesures prises par une puissance étrangère.

Il convient donc de préciser qu'en temps normal aucun contingentement ou aucune mesure similaire ne pourrait trouver son fondement dans la loi sur l'approvisionnement du pays, en considération de la nécessité d'assurer cet approvisionnement en cas de graves pénuries ou de la défense nationale économique. Il en va de même pour le domaine de l'agriculture. Quand bien même les contingentements dans le domaine de l'agriculture – où la nécessité d'assurer l'approvisionnement du pays est une préoccupation majeure – et la réglementation relative aux exportations de ferraille et de déchets non ferreux s'inspirent largement des idées préconisant la nécessité d'assurer l'approvisionnement, ils n'ont pas leur fondement juridique dans la loi sur l'approvisionnement du pays.

D'autre part, si l'on constate que les contingentements ou mesures similaires ne peuvent se fonder en temps normal sur la loi sur l'approvisionnement, on ne saurait en conclure que pareilles mesures n'ont pas de base légale. Il faut savoir que des actes juridiques, tels que la loi sur l'agriculture ou la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures, offrent une base légale suffisante, indépendamment de celle de la loi sur l'approvisionnement.

223

La Commission de gestion a pris connaissance de ces explications et elle a posé au Conseil fédéral quelques questions supplémentaires; en particulier, elle attend des renseignements plus détaillés sur l'auto-assistance que les producteurs suisses de fleurs peuvent fournir les uns aux autres sur l'ampleur de l'aide étatique dont profitent les producteurs de l'étranger, ainsi que l'explication du fait que, durant le semestre d'hiver, la production indigène est très forte dans notre pays, c'est-à-dire à une époque où la concurrence étrangère est illimitée. La commission reviendra sur cette question.

3 Principes de la coopération de la Suisse au développement

31 Appréciation par la Commission de gestion

Dans son rapport sur le contrôle de l'efficacité des projets d'aide au développement au Népal (FF *1984* II 1338) la Commission de gestion avait invité le Conseil fédéral à donner mandat à la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) d'établir un bref aperçu de règles découlant de l'expérience acquise par elle-même et par les œuvres privées suisses d'entraide, aperçu qui reflèterait les principes marquants de leur stratégie du développement. Par la suite, la DDA a présenté à la commission le projet d'un rapport sur les principes de la coopération suisse au développement, rapport qui doit être publié sous une forme remaniée.

Se fondant sur l'examen préalable auquel s'est livré la section compétente de la commission, cette dernière a constaté que ledit rapport contient une foule de données très précieuses sur la manière dont la DDA s'acquitte de ses tâches. Néanmoins, l'attente de la Commission de gestion a été déçue dans la mesure où il lui paraît assez difficile de dégorger de cette abondance de détails, l'essentiel des principes de la coopération au développement. Les conditions générales de l'économie mondiale, l'évolution démographique ainsi que les développements sur le plan de la protection de l'environnement sont des domaines où l'on devrait faire de nouvelles constatations et partant, où de nouveaux principes devraient pouvoir être énoncés.

Si ce document est vraiment destiné à définir la politique officielle à l'adresse des collaborateurs de la DDA, la Commission de gestion ne peut se défendre de l'impression suivante: il développe insuffisamment une stratégie planifiée, destinée à faire triompher certains principes; de plus, il ne vise pas assez à exposer aussi simplement que possible les principes et à les ordonner systématiquement et il ne recherche pas suffisamment un ordre de priorité.

La Commission de gestion a fait part de ces impressions au chef du Département des affaires étrangères, en le priant de lui donner réponse. Elle a aussi porté ces impressions à la connaissance de la Commission des affaires étrangères afin de respecter scrupuleusement la répartition des tâches entre elle-même et ladite commission, en la priant de bien vouloir se prononcer dans son optique propre, sur le rapport de la DDA.

Lors des délibérations sur le Rapport de gestion, la Commission de gestion sera probablement en mesure, au cours de la session d'été 1986, de s'exprimer définitivement sur ce thème.

En outre, la commission prévoit une deuxième évaluation par un expert de l'extérieur, dans un domaine à définir en temps utile, en se fondant sur les principes de coopération au développement formulés.

32 Réponse du Département fédéral des affaires étrangères

Dans sa réponse du 12 mars 1986, le Département fédéral des affaires étrangères fait notamment les constatations suivantes: Le document ne pouvait guère être plus court sans devenir incomplet et susceptible de conduire à des malentendus. La DDA a en effet dû tenir compte du fait que, pour remplir les fonctions que lui fixait la Commission de gestion, à savoir d'être un document de référence pour les personnes participant à l'exécution des projets, le texte devait être adapté à la diversité de situation de ces personnes. La DDA s'est dès lors vue obligée de présenter la coopération bilatérale suisse dans son contexte, à savoir en premier lieu l'ensemble de la politique suisse de coopération au développement qui comprend de nombreux volets complémentaires les uns des autres. Il a par ailleurs fallu tenir compte de la très grande diversité des situations particulières dans lesquelles s'opère la coopération au développement.

Pour tenir compte de la remarque de la Commission de gestion, la DDA a préparé une version abrégée, ne portant que sur les aspects bilatéraux de la coopération technique et financière. La version abrégée sera ajoutée au texte complet et devrait permettre de rappeler les éléments les plus importants à destination du personnel engagé dans les actions de coopération bilatérale.

La Commission consultative pour la coopération au développement a d'ores et déjà procédé à un examen de trois des quatre questions soulevées dans le rapport de Monsieur E. Basler, à savoir la question démographique, les relations commerciales avec les pays en développement et la question de la rencontre interculturelle.

Les travaux accomplis jusqu'ici par la Commission consultative ne remettent pas fondamentalement en cause les principes de la coopération au développement, tels qu'ils ont été envoyés à la Commission de gestion en date du 14 août 1985. Toutefois, la Commission a conclu à la nécessité d'accroître le degré de priorité accordé aux problèmes démographiques. Cette priorité plus élevée sera reflétée dans la prochaine version des principes.

Quant à l'insuffisance, évoquée par la Commission de gestion, du document de la DDA sur le plan de la stratégie de mise en œuvre ainsi que sur celui des priorités à fixer, le département fait remarquer que le document de la DDA rappelle les priorités fixées dans la loi du 19 mars 1976. Le texte de la loi est parfaitement clair et il ne semble pas utile au chef du département de fixer d'autres priorités. Tout au plus faut-il expliciter les priorités de la loi, ce que le rapport de la DDA fait de manière qu'il estime suffisamment complète.

Par ailleurs, le département rappelle que le document des principes de coopération au développement doit être situé dans le contexte du système de prise de décisions et d'exécution de projets et de programmes par la DDA:

- Les activités de coopération au développement sont normalement insérées dans un programme par pays, pour tous les pays de concentration de la coopération suisse au développement, programme par pays qui définit les stratégies opérationnelles poursuivies par la DDA.
- Chaque projet est l'objet d'une décision particulière prise sur la base de documents de projets fixant les objectifs spécifiques à poursuivre. Le document de projet, qui dans la plupart du temps est accompagné par un accord avec le pays en développement, est contraignant pour le chef de projet et ses collaborateurs et sert de base de référence pour l'exécution du programme et pour son évaluation.

Le chef du département estime que l'initiative prise d'organiser une évaluation par un expert extérieur désigné par la Commission de gestion s'est révélée très utile. Dans ce sens, l'intention manifestée par la commission de procéder à d'autres vérifications, dans l'exercice de son mandat, ne peut que rencontrer l'appui du département. Une telle évaluation ne pourra cependant se baser uniquement sur le document des principes rédigés par la DDA mais devra tenir compte des objectifs généraux et particuliers de

l'action examinée, tels qu'ils auront été fixés dans le programme par pays et les documents de projet.

4 Statistiques de la Confédération

41 Point de départ et procédure

La Commission de gestion avait constaté des flottements dans la coordination des statistiques fédérales lors de l'examen du Rapport de gestion de 1983 déjà. En mai 1985, elle a en conséquence ordonné à la section s'occupant du Département de l'intérieur de procéder à une enquête dans ce domaine. Il fallait prendre en considération en l'occurrence, le fait que le Conseil fédéral et l'administration ont reconnu l'insuffisance de la pratique actuellement suivie, d'une part, et la nécessité de résoudre le problème dans le cadre de la future loi fédérale sur la statistique, d'autre part. L'enquête ne peut donc avoir pour objectif de déceler des lacunes dans l'exécution des tâches par l'administration, ni de préjuger le règlement de la question par la loi. Il s'agit plutôt de découvrir les différends qui provoquent chacun des défauts et de définir les problèmes qui doivent être résolus non par la loi, mais dans la phase préparatoire des travaux législatifs.

La section a recueilli une foule de documents et a entendu, le 5 septembre 1985, des représentants de l'Office fédéral de la statistique et de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail. Se fondant sur une liste des doubles emplois et des lacunes constatés dans le domaine de la statistique, ainsi que des problèmes que pose la qualité des travaux y relatifs, – liste remise par le centre de coordination de la statistique relevant du premier des deux offices susmentionnés – les membres de la section, répartis en groupes de deux personnes, ont ensuite posé à certains offices fédéraux des questions précises concernant la coordination des travaux. Cela a permis de poursuivre l'enquête concernant les deux services précités et de l'étendre à l'Office fédéral des questions conjoncturelles et à l'Administration fédérale des finances. Le 11 novembre 1985, la section a entendu le directeur de l'Office fédéral de l'organisation et a ensuite tiré ses conclusions. Le 26 novembre, elle a eu un échange de vues avec M. Furgler, président de la Confédération, sur des questions de procédure, a adopté le projet du présent rapport et l'a remis pour avis aux chefs des départements de l'intérieur et de l'économie publique. La commission siégeant en séance plénière, a accepté le présent rapport le 30 janvier 1986.

42 Constatations

421 Vue d'ensemble

L'histoire des statistiques fédérales débute en 1860, année de la création d'un Bureau de statistique. Bien que ce bureau ait eu pour mandat d'élaborer une statistique complète pour l'ensemble du pays, ce travail n'a généralement pas été centralisé, chaque service établissant les statistiques qui concernaient son propre domaine d'activités. Actuellement, près de 40 ser-

vices de l'administration fédérale et une vingtaine d'autres institutions gravitant dans l'orbite de celle-ci en établissent. Si l'Office fédéral de la statistique en élabore le plus grand nombre, celui de l'industrie, des arts et métiers et du travail en produit un nombre comparable.

Le *besoin de coordonner* les travaux de statistique s'étant fait sentir, le Conseil fédéral créa en 1954 une *Commission de coordination* subordonnée à l'actuel Office fédéral de la statistique, commission qui était chargée de donner son avis sur toutes les enquêtes concernant du personnel supplémentaire, de nouveaux appareils ou de nouvelles formules. L'approbation de demandes de crédit dépendait de l'avis de la commission. Outre l'Office fédéral de la statistique, l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, l'Administration des finances, l'Office fédéral de l'organisation et l'Office central fédéral des imprimés et du matériel étaient représentés dans cette commission. Celle-ci n'a jamais été formellement dissoute, mais elle n'a plus siégé depuis vingt ans au moins, parce que l'Office de la statistique a estimé que la coordination en son sein se faisait difficilement et que l'obligation de se limiter à examiner si les demandes de crédit et les nouveaux projets sont judicieux ne permettait pas de procéder à une coordination globale des activités. D'ailleurs, des projets ont été réalisés sans que la commission n'ait été consultée.

Se fondant sur la loi fédérale de 1978 sur l'organisation de l'administration, l'ordonnance de 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices a confié à l'Office de la statistique le soin de coordonner certaines activités. Le même office a été chargé d'en faire autant pour les enquêtes requises par la loi de 1980 réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture. A cet effet, un *centre de coordination de la statistique* a été créé au sein de l'Office de la statistique. Dans son cahier des charges figurent entre autres l'examen de l'opportunité de poursuivre l'élaboration de statistiques fédérales ou d'en créer de nouvelles. Le centre doit participer à l'établissement de telles statistiques et mettre au point des schémas touchant la structure à donner aux différents domaines spécialisés en matière de statistique et sur la façon de les délimiter. Toutefois, aucun acte législatif n'a accordé de compétence réelle au centre pour exécuter cette tâche ou une autre.

Comme ce centre ne dispose au sein de l'office que d'un seul spécialiste de la statistique, ses possibilités sont réduites. Jusqu'à présent, elle a pu obtenir une vue d'ensemble des projets en cours par une enquête auprès des offices; en outre, elle a participé aux travaux de la Commission de statistique conjoncturelle et sociale (p. ex. lorsqu'il s'est agi de résoudre les problèmes posés par le calcul de l'indice des prix à la consommation) et a développé le système de banques de données STATINF, qui doit faciliter l'utilisation des statistiques dans l'administration.

L'*Office fédéral de l'organisation* assume également certaines fonctions de coordination en matière de statistiques fédérales; le service de coordination en matière d'automatisation de cet office doit en effet être consulté lorsqu'il est question d'acquérir ou d'utiliser des appareils de traitement des données

ou des programmes permettant leur exploitation. Tout projet de quelque importance doit obtenir l'approbation de l'Office de l'organisation; celui-ci est appelé non à décider s'il y a lieu d'accomplir une tâche, c'est-à-dire d'établir une statistique, mais seulement s'il convient, pour y parvenir, de traiter les données par des appareils électroniques et sous quelle forme il convient de le faire. L'Office de l'organisation négocie directement avec le service qui fait la proposition; il ne demande le concours de l'Office de la statistique que dans certains cas qui se justifient, mais non systématiquement pour toutes les enquêtes préliminaires.

Lors de la *préparation de la loi* fédérale sur la statistique, on a d'abord envisagé un système dans lequel l'exécution des travaux dans ce domaine devrait se faire de manière décentralisée, leur coordination étant confiée à un organe central. Par sa décision du 8 mars 1982, le Conseil fédéral a proposé, comme base de discussion, un système de concentration partielle (établissement centralisé des statistiques) et de coordination (établissement décentralisé des statistiques). Ce principe devra être développé au cours des travaux législatifs.

422 Exemples

422.1

Le centre de coordination de la statistique a remis à la Commission de gestion une *liste des doubles emplois, des problèmes de fond et des lacunes* qu'il a constatés dans le domaine des statistiques fédérales. Cette liste énumère des douzaines de cas dans lesquels la coordination n'a pas pu se faire et un grand nombre de défauts. Ce catalogue, établi selon une systématique comprenant 19 groupes de questions, fait l'inventaire des tâches qui se posent à la Confédération en matière de coordination dans le domaine de la statistique. Ci-dessous, nous donnons quelques exemples de ces problèmes.

422.2

La *statistique de l'emploi,* établie chaque trimestre par l'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail et le *recensement des entreprises* auquel l'Office de la statistique procède tous les dix ans, utilisent des termes différents pour désigner les types de travail.

Les deux offices n'ayant pu s'entendre, le recensement de 1985 et la statistique de l'emploi du 3e semestre de 1985 ont été établis indépendamment. Il s'ensuit que les entreprises interrogées doivent pour une large part donner deux fois les mêmes informations.

422.3

La *statistique mensuelle du chômage* établie par l'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail, et le *recensement de la population* auquel

l'Office de la statistique procède tous les dix ans précisent tous les deux si les personnes interrogées sont au chômage ou non. Alors que dans le premier cas on ne tient compte que des chômeurs inscrits auprès des Offices de l'emploi, on recense dans le second toutes les personnes sans emploi qui déclarent chercher un travail. Le nombre des personnes sans emploi enregistrées de cette façon est près de quatre fois supérieur à celui des chômeurs. Cette différence aurait pu être expliquée si on avait déterminé, par une question supplémentaire, les personnes qui se sont annoncées à un Office du travail. L'Office de la statistique craint cependant que les gens croient que l'on veut contrôler l'exactitude de leurs déclarations, ce qui pourrait affecter l'enquête.

422.4

La statistique de l'emploi et celle des *personnes exerçant une activité lucrative* n'ont pas le même objet. Elles sont établies selon des méthodes de relevé différentes. On relève des divergences comparables entre la statistique des *logements vides* et le *recensement des logements.*

422.5

En ce qui concerne les statistiques sur la *production* et *les échanges*, les entreprises interrogées doivent parfois donner des renseignements sur leur production et leur chiffre d'affaires au cours de quatre enquêtes. Un projet élaboré par l'Office de la statistique pour établir une statistique annuelle sur la production et la valeur ajoutée exigerait des modifications considérables n'entrant pas en ligne de compte à court terme; l'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail ne les a d'ailleurs pas prises en considération lorsqu'il a présenté ses projets de revision des statistiques conjoncturelles et sociales.

422.6

Par décision du 4 septembre 1985, le Conseil fédéral a chargé ce dernier office de reviser *9 statistiques conjoncturelles et sociales,* concernant les domaines suivants: les prix à la consommation et les comptes de ménage, les prix du commerce en gros, la production industrielle, les mandats, le chiffre d'affaires et les stocks de l'industrie – notamment de celle de la construction – le chiffre d'affaires du commerce de détail, le revenu des salariés accidentés et l'enquête d'octobre sur les traitements. Selon les informations dont dispose la Commission de gestion, certaines questions qui se posent au sujet de cette décision n'ont pas encore reçu de réponse convaincante. Par exemple, il semblerait que le Conseil fédéral n'a pas intégré son mandat dans la conception générale qu'il a adoptée en matière de statistique. Il reste à élaborer un programme suffisamment détaillé pour le train de mesures à prendre. On peut également se demander si l'Office de la sta-

tistique est désormais en état de coordonner efficacement les projets. En outre, on ne sait pas comment on pourra empêcher que la revision envisagée ne préjuge des décisions à prendre au sujet de la loi sur la statistique en préparation. Le projet a été manifestement mis au point sans que l'Office de la statistique ait pu coordonner les travaux et sans que l'avis du Centre de coordination de la statistique ait été demandé. Seule la Commission consultative de statistique conjoncturelle et sociale au sein de laquelle l'Office de la statistique est représenté a été appelée à prêter son concours. L'Office fédéral de l'organisation ne devrait intervenir en tant que tel qu'au moment où l'on mettra en œuvre le train des mesures prévues (cf. informations fournies par le Conseil fédéral, annexe II).

422.7

De façon générale, les offices qui établissent des statistiques ne disposent pas de renseignements sûrs concernant *les personnes qui utilisent leurs publications et l'intérêt qu'elles présentent pour ces usagers.* Il existe soit des indications sur la vente des ces documents, soit des statistiques tenues par les offices sur les demandes qu'ils reçoivent. L'expérience montre que même lorsque le nombre de personnes qu'une statistique intéresse est réduit, toute tentative de renoncer à l'enquête est vivement critiquée.

422.8

L'Office de la statistique estime qu'il serait possible de faire un usage accru de *données de l'administration* dans de nombreux domaines. Il donne des exemples dans la liste des défauts précitée.

422.9

Des *progrès* sont toutefois constatés sur certains points: On dispose de nouveaux schémas pour les statistiques concernant le sol, l'atmosphère et les eaux, le compte routier, la recherche et le développement. On prévoit de distinguer par une définition, lors du prochain recensement de la population, les personnes qui cherchent un emploi d'une part et les chômeurs d'autre part. La statistique des finances publiques doit s'inspirer à la fois du modèle de calcul adopté par la Confédération et de celui des cantons. Certaines des questions posées lors du recensement de la population, et lors de l'établissement de plusieurs autres statistiques (p. ex. sur les indicateurs sociaux) le seront au cours de sondages véritables («micro-recensement»). Au lieu de procéder à des recensements complets mais espacés, on se contentera d'enquêtes détaillées menées dans un petit nombre de ménages.

S'il s'avère que le *registre des exploitations et des entreprises* établi tous les dix ans par l'Office fédéral de la statistique peut être complété au fur et à mesure, on pourra s'en servir pour procéder à des sondages dans un grand nombre de secteurs de l'économie. On pourra remplacer ainsi les recense-

ments complets et les enquêtes partielles lacunaires par des sondages fiables. En outre les données tirées du registre, permettent d'établir directement des statistiques (statistique de l'emploi; statistique des sociétés anonymes).

Enfin le système *STATINF* doit permettre à tous les fonctionnaires fédéraux de consulter rapidement sur un écran, toutes les données d'autres offices et de s'en servir selon leurs besoins. Les données ne devront être recueillies et enregistrées qu'une seule fois et seront à la disposition de plusieurs services. Il faudra encore résoudre en l'occurrence les problèmes que pose notamment la protection des données.

423 Divergences d'opinion

L'inspection a relevé que les problèmes qui se posent sont dus à des conceptions différentes concernant le sens et l'objectif d'une statistique. C'est notamment le cas pour la coordination des travaux entre l'Office de la statistique et celui de l'industrie, des arts et métiers et du travail. Nous renonçons à examiner toute la volumineuse documentation recueillie et esquissons les divers points de vue:

Selon l'Office de la statistique, l'établissement de statistique constitue une tâche essentielle de tout Etat moderne. Il s'agit donc d'un secteur du système d'information mis en place par la Confédération et constitue une prestation au service de la collectivité. Les statistiques doivent former un ensemble et donner une image globale et cohérente de la société et de ses modifications. La statistique a des usages multiples: En faisant ressortir les problèmes et en mettant en relief les tâches à accomplir, elle aide les services fédéraux à prendre des décisions, et sert à informer le public en général, dont les besoins d'information sont très variables. Par conséquent, les statistiques élaborées par la Confédération doivent être ordonnées d'un point de vue global. L'office souligne le caractère supra- ou interdépartemental de la statistique qui lui confère une portée dépassant le cadre d'un office.

L'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail voit plutôt dans la statistique une fonction complémentaire liée à une tâche spécifique (dans son cas, cette fonction est liée aux tâches qui sont celles du DFEP en matière de politique économique). Elle sert à informer ceux qui ont recours à elle sur les problèmes qu'ils ont à résoudre de façon à leur permettre d'exécuter leurs mandats et de prendre les décisions appropriées. Elle ne doit pas devenir un but en soi. Au lieu d'insister sur le caractère interdépartemental de la statistique, caractère que personne ne conteste, on relève surtout le fait que la statistique doit être axée sur les tâches à exécuter. L'office en conclut que les statistiques présupposent des connaissances spécifiques et – dans son cas – une orientation inspirée par la politique économique. L'OFIAMT considère donc que le DFEP est seul compétent en matière de statistique économique.

L'office ne rejette pas en tant que tel, le mode de penser systématique et global sur le plan de la statistique, mais il s'oppose à ce que l'organisation

en la matière soit centralisée au sein de l'Office de la statistique, car cela n'est pas compatible avec sa conception qui met l'accent sur la nécessité de faciliter la prise des décisions. Il se rend bien compte en l'occurrence du fait que, dans sa propre division de la statistique sociale, le mode de penser des statisticiens est plus répandu que celui des économistes. La divergence est donc due pour l'essentiel à la manière dont le service des statistiques doit être intégré dans la hiérarchie de l'office.

Deux principes peuvent être tirés en ces conceptions pour l'organisation de la statistique sur le plan fédéral: le *principe de la coordination* d'une part, celui de la *concentration* d'autre part.

Le principe de la *coordination* est applicable lorsque les statistiques sont prélevées de manière décentralisée.

Dans ce système, les informations sont recueillies directement par l'office intéressé (et généralement par ses soins) auprès des partenaires sociaux ou des entreprises. Les exigences concernant les méthodes statistiques applicables peuvent être formulées par un organe central. L'analyse des données et leur interprétation se fait en revanche au sein de chaque office intéressé. La coordination implique en l'occurrence une concertation entre les services appelés à établir des statistiques afin d'éviter les doubles emplois et les recoupements, d'uniformiser les termes, la classification et la nomenclature et d'assurer l'utilisation optimale des techniques et des méthodes statistiques dont on dispose.

Afin de contrebalancer les tendances centrifuges des services spécialisés, ce système exige la création d'un organe particulier habilité à coordonner les travaux. Une coordination efficace exige que tous les services qui élaborent des statistiques soient tenus d'annoncer tous leurs projets à l'organe de coordination, de lui fournir des informations sur toutes leurs activités et sur tous leurs projets, de demander son approbation pour la méthode choisie et de remplir un questionnaire lorsqu'un projet est envisagé; l'organe de coordination doit en outre disposer du pouvoir de donner des instructions afin d'assurer l'uniformité des définitions et de la nomenclature même pour les statistiques qui sont déjà prévues.

De l'avis de l'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail, cette coordination peut être établie dans les meilleures conditions par des commissions des offices intéressés. Il se réfère avant tout à la Commission de coordination de 1954, ainsi qu'à la Commission de statistique conjoncturelle et sociale, organe consultatif indépendant de l'administration et spécialisé dans le domaine de la statistique. En revanche, l'Office de la statistique estime que cette méthode n'a pas donné satisfaction. Il est notamment impossible à une commission extraparlementaire d'assurer la coordination entre des services de l'administration. Cet office considère qu'il est indispensable d'avoir un organe de coordination central disposant des compétences nécessaires. Le principe de la *concentration* implique que l'information requise par un office pour ses statistiques lui soit transmise par un organe central. Les prestations de cet organe consistent à recueillir des renseignements auprès de ceux qui les fournissent et à mettre les résultats des

statistiques à la disposition des services compétents. L'Office de la statistique espère qu'il sera ainsi possible de réduire le nombre des statistiques publiées et d'augmenter le rendement en centralisant les services de statistique de plusieurs offices.

Vu les difficultés existantes, il estime d'ailleurs que la centralisation des travaux périodiques de relevé au sein d'un seul office est le seul moyen dont on dispose actuellement pour assurer une coordination efficace dans le domaine qui nous intéresse.

Une concentration partielle peut être nécessaire pour éviter que les mêmes personnes soient interrogées simultanément par plusieurs offices ou qu'elles doivent répondre à de brefs intervalles à des questions identiques ou analogues à celles qui leur ont déjà été posées. On peut prévenir de tels doubles emplois si on établit un questionnaire commun pour deux offices et que l'on confie le soin de procéder à une enquête unique à un seul organe chargé de fournir des prestations de ce genre. Cette façon de procéder peut soulever le cas échéant des problèmes dus à la complexité croissante des questionnaires à établir et à la protection des données.

La concentration présente l'inconvénient d'obliger à développer et à entretenir spécialement les contacts entre l'organe chargé d'établir la statistique et les personnes interrogées d'une part, et les offices chargés de prendre des décisions d'autre part. Chaque office compétent pour un domaine particulier a déjà de tels contacts – même si ce n'est pas par l'entremise de sa division de la statistique.

L'établissement des statistiques par un organe unique éveille l'inquiétude des offices spécialisés, qui appréhendent de ne pas pouvoir disposer des données requises (c'est p. ex. le cas de l'Office fédéral des questions conjoncturelles). Ces offices craignent que des données confidentielles leur soient cachées ou leur parviennent avec du retard parce que l'organe central a d'autres priorités. Si on confie à un service central le soin de procéder aux enquêtes, il faut permettre aux offices d'avoir directement accès aux données par des appareils de traitement électronique de celles-ci (p. ex. grâce au projet STATINF). Un programme de travail devrait assurer aux offices la possibilité de se renseigner à temps.

L'unanimité n'a pu se faire au sujet de la nécessité de confier à un organe unique le soin de tenir un registre central (comme le registre des exploitations et des entreprises de l'Office de la statistique). Le traitement électronique des données permet à plusieurs offices de procéder à l'enregistrement décentralisé des données, mais le contrôle sur la teneur d'un registre n'est possible que par la centralisation.

Actuellement, les statistiques de la Confédération sont tenues *pour une large part de façon décentralisée*; cette structure, qui ne s'appuye sur aucun texte légal, se reflète jusqu'à un certain point dans l'ordonnance réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture, ainsi que dans celle relative aux tâches à accomplir. C'est un système comparable à celui qu'ont adopté des pays importants comme les Etats-Unis d'Amérique et le Japon, alors que d'autres Etats membres de l'OECDE, de

moindre importance (quand bien même il s'agit par exemple de la République fédérale de l'Allemagne, de la France et de l'Italie), ont opté pour la concentration. Ce dernier système existe cependant sur le plan fédéral dans certains secteurs. Ainsi l'Office fédéral de la statistique établit les statistiques concernant les données d'ordre structurel à l'intention de l'Office fédéral de l'agriculture. Bien que l'Office de la statistique ne soit pas en mesure de satisfaire tous les désirs de celui de l'agriculture en ce qui concerne les priorités, aucun différend n'en est résulté jusqu'à présent. Il semble que cette prestation de l'Office de la statistique donne satisfaction. De même le régime de la coordination a permis à la plupart des offices de collaborer de manière satisfaisante avec celui de la statistique, là où il est appliqué.

Des problèmes relativement difficiles se posent actuellement en raison de la dispersion dans le secteur de la *statistique économique.* L'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail établit 15 des 22 statistiques concernant la conjoncture, le reste étant l'œuvre de quatre autres offices. Un grand nombre de statistiques à caractère économique au sens large du terme sont établies ailleurs que dans l'office précité. Cette répartition des tâches est explicable du point de vue historique, mais elle souligne le fait que ces statistiques économiques ne sont pas ordonnées selon une conception générale fonctionnelle ou sectorielle (cf. l'annexe au présent rapport). Le manque d'une répartition du travail à caractère impératif entre l'office de la statistique et celui de l'industrie, des arts et métiers et du travail provoque des frictions dans ce secteur et a pour effet un important gaspillage de forces. Il est caractéristique à cet égard que la décision du Conseil fédéral, datée du 8 mars 1982 – selon laquelle les statistiques établies de manière centralisée le sont selon un système de concentration partielle alors que les autres le sont par une coordination entre les divers services – est considérée par l'Office de la statistique comme un abandon de la méthode fondée sur une simple coordination des enquêtes menées de façon indépendante par les divers organes de l'administration, alors que l'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail estime que l'on s'est contenté de préciser la teneur du mandat imposant le système de coordination en vigueur.

43 Conclusions

431 Remarque préliminaire

La Commission de gestion doit se contenter d'examiner certains aspects seulement de la statistique qui constitue un vaste domaine. Elle met l'accent pour l'essentiel sur les questions d'ordre administratif et sur l'organisation et renonce à porter un jugement sur les problèmes de fond que les enquêtes ont pu révéler. Aussi ne propose-t-elle pas de solutions pour des cas précis. Elle soumet les problèmes qu'elle a découverts au Conseil fédéral pour qu'il les examine; elle soulève par la même occasion certaines questions à résoudre. D'une manière générale, elle invite surtout le gouvernement à assumer ses responsabilités d'organe dirigeant.

432 Jugement porté sur les défauts constatés

Il faut se rappeler, lorsqu'on indique les problèmes à résoudre et les possibilité de le faire, que les questions de fond que pose chaque statistique s'expliquent en partie par les conceptions et les options de l'office compétent. La mise au point des enquêtes, ainsi que leur exécution et l'exploitation des résultats obtenus en sont affectés. Il convient de prendre cette circonstance en considération lorsqu'on cherche à répartir les attributions entre les offices et à régler la procédure à suivre.

Au cours de l'enquête, l'attention de la commission a été attirée tout particulièrement par les *causes de tensions* suivantes:

Rapport entre la politique et l'information: Une statistique peut soit être pour l'essentiel un moyen auxiliaire destiné à permettre à un office ou à d'autres usagers de définir leurs objectifs et de les atteindre, soit servir d'une façon générale à la transmission de connaissances dans le système d'information de la collectivité.

Rapports entre les intérêts des offices et l'intérêt général: La valeur que l'on attribue à une statistique dépend du point de vue adopté: tantôt on donne la préférence à une enquête portant sur des points particuliers, à des fins d'ordre pratique, permettant aux offices de prendre des décisions en connaissance de cause; tantôt on s'intéresse surtout aux aspects globaux, fondamentaux d'une question, c'est-à-dire à l'information concernant certaines réalités sociales.

Rapport coûts-rendement: La statistique fédérale doit être organisée soit de manière à réduire les coûts au minimum, soit de façon à obtenir des résultats optimums pour le plus grand nombre possible d'usagers. Dans le premier cas, il faut procéder à une répartition claire d'attributions exclusives, une coordination impliquant un minimum de charges et la réduction des frictions. On peut y arriver aussi bien dans un système décentralisé, conçu en fonction des différents domaines, que par une centralisation fondée sur des considérations d'ordre systématique. Dans le second cas, il importe que les spécialistes du domaine faisant l'objet de l'enquête et les statisticiens collaborent pour atténuer les tensions dont nous avons parlé.

Coordination et concentration: Selon que la priorité est accordée à l'un ou à l'autre de ces principes, on tire parti soit des avantages qu'apporte une organisation décentralisée favorisant les connaissances spécifiques, soit de ceux qui découlent de la concentration au sein d'un office unique, à savoir la cohérence interne des statistiques et leur globalité.

L'existence de tensions s'explique parfaitement par le caractère polyvalent de la statistique. Le conflit presque insoluble qui en est résulté entre deux offices fédéraux a (comme nous l'avons déjà relevé) un caractère personnel, les protagonistes s'identifiant à une certaine conception qui découle de leurs fonctions dans l'administration. Le conflit a été aggravé par des erreurs au niveau de la direction, soit que les organes de coordination existants n'aient pas obtenu les attributions nécessaires pour pouvoir prendre des décisions, soit que ces attributions n'aient pas été utilisées ou respec-

tées. C'est le cas de la Commission de coordination qui ne s'est vu conférer que des compétences restreintes qui de plus n'ont pas été prises en considération. Il en est de même de l'office de la statistique qui a la tâche d'assurer la coordination dans le domaine pour lequel il est responsable, mais qui ne dispose pas du droit de donner des directives en la matière. Enfin, ces remarques s'appliquent aussi à la question que posent les relations des offices mentionnés avec la Commission de statistique conjoncturelle et sociale indépendante de l'administration, relations qui n'ont pas encore été définies avec précision. Les cas que nous avons évoqués, dans lesquels la collaboration n'a pu se faire, et la permanence d'un conflit entre l'office de la statistique et celui de l'industrie, des arts et métiers et du travail, font ressortir les défauts du système.

Il est caractéristique pour la façon de procéder de l'administration ainsi que pour les possibilités qu'a la Commission de gestion que l'on cherche, dans cette situation, à résoudre les problèmes par des mesures institutionnelles et par l'organisation. De telles solutions ne sont cependant pas les meilleures. En effet, les relations esquissées favoriseraient le dialogue au sein de l'administration et entre celle-ci et l'extérieur, si l'état des choses était satisfaisant; il appartiendrait à tous les fonctionnaires exerçant des responsabilités de veiller à ce que l'on prenne en considération tous les intérêts en présence dans chaque cas particulier. La tentation de résoudre le conflit en faveur de l'un ou de l'autre des protagonistes est un signe de faiblesse.

Lorsqu'ils *examinent en détail les défauts constatés,* le Conseil fédéral et l'administration devraient s'en tenir en premier lieu à la liste des doubles emplois et des lacunes constatés dans le domaine de la statistique, et des problèmes que pose la qualité des travaux y relatifs, liste que l'office de la statistique a établie à l'intention de la Commission de gestion. Il en ressort que la croissance constatée dans le domaine de la statistique fédérale, croissance qui s'est faite de manière pragmatique, compte tenu des besoins des offices intéressés, a provoqué un déséquilibre dans l'analyse des phénomènes sociaux par les moyens de la statistique. Alors que certains secteurs, l'agriculture par exemple, font l'objet de recherches poussées, les données concernant les questions de politique sociale sont souvent fort rares. La liste constitue surtout un véritable programme de travail pour ceux qui chercheront à assurer dorénavant la coordination des efforts entrepris dans le domaine de la statistique.

La coordination qu'implique le système décentralisé actuellement en vigueur exige des interlocuteurs une faculté de dialoguer peu commune et l'existence de la confiance mutuelle entre les offices fédéraux. Cette coopération est affectée par la conviction qu'a chaque office d'être le mieux à même d'établir ses propres statistiques. Généralement, on se déclare favorable à la coordination, à condition qu'elle soit confiée à l'office que l'on représente. Il s'ensuit que les autres offices ne sont pas consultés ou ne le sont que trop tard, de sorte que les règles les plus élémentaires de la coordination sont méconnues.

Cette remarque s'applique jusqu'à un certain point à l'office de la statistique lui-même (p. ex. en ce qui concerne le programme des publications).

L'office a plutôt tendance actuellement à produire lui-même plutôt qu'à favoriser la coordination des efforts des autres services. Il devrait peut-être constituer un organe consultatif responsable de l'organisation en matière de statistique et disposer d'une autorité beaucoup plus grande.

C'est surtout l'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail qui tend à l'autonomie excessive dans l'élaboration des statistiques conjoncturelles et sociales dont il a la charge; pour justifier son attitude, il se réfère à la commission consultative extraparlementaire existant dans ce domaine. Cependant, l'expérience a appris aux Commissions de gestion que des commissions de ce genre, indépendantes de l'administration, ne sont pas aptes à résoudre les problèmes de coordination qui se posent sur le plan pratique au sein de celle-ci.

Le Conseil fédéral n'a également pas assumé entièrement son rôle dirigeant dans le domaine qui nous intéresse. Bien que le conflit qui existe entre l'Office de la statistique et celui de l'industrie, des arts et métiers et du travail, soit connu depuis longtemps déjà, ni les chefs de département compétents, ni le gouvernement n'ont entrepris les démarches nécessaires pour le résoudre. *Le cas le plus récent* s'est produit pendant que notre commission s'occupait de l'affaire: le 4 septembre 1985, le Conseil fédéral a chargé l'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail de procéder à la revision de neuf statistiques conjoncturelles et sociales. Ce faisant, il a enfreint sa propre décision de 1954 créant une Commission de coordination, dont l'approbation est requise pour octroyer tout crédit en matière de statistique. Il a également ignoré les dispositions sur la coordination que doit assurer l'Office de la statistique conformément à son ordonnance de 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices, ainsi qu'à l'ordonnance réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture. Il est vrai que les deux offices compétents avaient auparavant commis des erreurs analogues: l'Office de la statistique a omis d'user des moyens de coordination dont il dispose; l'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail a, pour sa part, éludé la procédure de coordination par la commission créée à cet effet, procédure qu'il a lui-même recommandée à la Commission de gestion à titre de solution. L'Office de l'organisation n'a finalement pas été consulté, bien que le projet en question ait des conséquences sur le plan de l'organisation comme sur celui du traitement des données.

Cette affaire n'est pas sans soulever des questions touchant l'ampleur des droits d'inspection de la Commission de gestion. Elle devra les élucider de concert avec le Conseil fédéral. A défaut d'informations détaillées, la commission se base sur ses auditions pour conclure que l'Office de la statistique n'avait pas été consulté de façon entièrement satisfaisante lorsqu'il a fallu coordonner les travaux concernant le train de mesures de revision prévues, qu'une conception globale suffisamment élaborée fait encore défaut pour ces mesures et que l'on a contesté le bien-fondé des demandes présentées par l'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail en ce qui concerne le personnel. La Commission de gestion ne disposant pas de la documentation nécessaire à cet effet, elle ne sait pas non plus quelles rela-

tions le Conseil fédéral établit entre sa décision de procéder à une concentration partielle des statistiques et le train de mesures de revision, ni comment il évitera que le mandat donné ne préjuge de la réglementation qui sera établie par la loi. Une chose est certaine: Les renseignements fournis par le Conseil fédéral à la commission (cf. annexe 2) ne permettent pas de dissiper les doutes qu'ont éveillé en elle les constatations faites au cours de son inspection.

433 Considérations sur les solutions envisagées

La Commission de gestion ne se considère ni tenue de soumettre des propositions précises au Conseil fédéral pour résoudre les questions qui se posent, ni en mesure de le faire. Elle désire cependant lui faire part de ses considérations y relatives, en prévision de l'examen de ces problèmes auquel il faudra bientôt procéder:

D'une façon générale, les statistiques doivent être conçues de manière à permettre la solution des problèmes qui se posent et à faciliter les décisions à prendre. Toutefois, il ne faut pas négliger la nécessité d'avoir une conception globale et systématique en matière de statistique. Les conséquences à tirer de cette conclusion concernent la procédure plutôt que l'organisation: Il convient d'assurer dans tous les cas et de façon appropriée la participation des services ayant des vues divergentes.

La commission estime qu'il est important de faire en sorte qu'un *contact direct* entre l'office compétent quant au fond et les milieux privés qui fournissent les renseignements faisant l'objet des statistiques, soit possible sans restriction. C'est un moyen pour l'office de déterminer les sujets qui doivent faire l'objet d'une enquête.

Il appartient également à cet office d'*interpréter les résultats obtenus* sur le plan de la statistique *et de les exploiter,* ainsi que de les commenter à l'usage de tiers dans la mesure où il se refuse à confier expressivement l'une de ces tâches à l'Office de la statistique.

En revanche, il convient de consulter des tiers, et non seulement l'office compétent, lorsqu'il s'agit de *déterminer les questions qui se posent* (ces tiers peuvent faire partie de l'administration – c'est notamment le cas de l'Office de la statistique – ou être indépendantes de celle-ci – comme les organisations économiques p. ex.). Toute enquête doit faire en temps utile l'objet d'une coordination interdépartementale. Ceci peut se faire en principe de deux façons: Première solution: l'office compétent est responsable au premier chef. Dans ce cas, l'Office de la statistique doit avoir un droit de participer aux travaux (p. ex. celui d'approuver les questionnaires). Deuxième solution: la responsabilité principale est confiée à l'Office de la statistique. Dans ce cas, il convient d'accorder à l'office compétent le droit de participer aux travaux (p. ex. d'indiquer les questions à poser). Il faut déterminer la meilleure solution pour chaque statistique en tenant compte de tous les points de vue. On aurait pu éviter les différences déroutantes que l'on constate dans les termes utilisés dans la statistique de l'emploi et

dans le recensement des entreprises de 1985, si on avait appliqué ces règles pour assurer l'harmonie requise entre ces deux travaux.

Les questions concernant la méthode à appliquer pour faire des prélèvements statistiques et l'harmonisation doivent être réglées de façon uniforme pour toutes les statistiques. A cet effet, des *instructions techniques* doivent être édictées sous la direction de l'Office de la statistique, compétent en la matière. La collaboration de tous les offices concernés doit être assurée. Le cas échéant, ce travail pourrait être exécuté au sein d'une commission de coordination, à titre préliminaire. Il est particulièrement important, pour assurer la coordination sur le plan de la méthode, de délimiter de façon uniforme les catégories utilisées lors des diverses enquêtes. Les résultats obtenus dans des statistiques différentes ne peuvent être comparées, que si les termes employés sont les mêmes.

Le *traitement électronique* des données statistiques obtenues, doit se faire de façon centralisée soit en tout cas de telle sorte que les résultats puissent être rapidement communiqués à tous les services intéressés. Pour le reste, la coordination dans le domaine du traitement électronique des données, qui peut assurer pour l'essentiel l'utilisation d'appareils et de programmes standards, peut favoriser l'harmonisation, mais elle ne saurait la garantir.

Quant au problème de la protection des données il est examiné actuellement dans un autre contexte et par d'autres organes. Nous n'étudierons donc pas ici les problèmes que posent sous cet angle les divers systèmes d'information de l'administration fédérale.

Outre ces considérations de principe, la Commission de gestion tient à faire quelques observations sur les *points particuliers* suivants:

La coordination dans le domaine de la statistique se justifie entre autres par l'intérêt qu'elle présente pour les *personnes ou les sociétés qui fournissent des informations.* En principe, un seul questionnaire devrait être envoyé au cours d'une année sur un sujet déterminé à une commune, une entreprise ou un ménage. Par conséquent, le droit d'assurer la coordination implique le cas échéant le pouvoir d'obliger les services désireux de procéder à des enquêtes, à s'entendre pour publier un questionnaire unique. Le canton de Soleure est parvenu à se contenter annuellement d'une seule enquête auprès des agriculteurs, au lieu de treize; il devrait être possible d'en faire de même ailleurs, notamment sur le plan fédéral. Des procédures appropriées devraient être élaborées pour résoudre les problèmes que posent la complexité des enquêtes à mener et la protection des données.

Il faudrait assurer une coordination des enquêtes non seulement quant au fond, mais aussi *sur le plan chronologique.* Par une planification judicieuse des travaux et par l'élaboration d'un ordre des priorités, il faudra indiquer à temps les dates prévues aux divers offices de l'administration.

Pour assurer la coordination au sein de l'administration jusqu'à la mise en vigueur de la loi sur la statistique, on pourrait avoir de nouveau recours à la *Commission de coordination* créée en 1954. Le principal défaut de cette commission était qu'elle ne disposait pas de l'assistance technique nécessaire au sein de l'Office de la statistique. Depuis qu'un centre de coordina-

tion a été formé à cet effet à l'Office de la statistique, cet office peut diriger la commission avec efficacité. Pour que cela se fasse, il faudrait que le Conseil fédéral oblige les offices à s'en tenir strictement à la procédure de coordination. Le cas échéant, il faudrait permettre à la commission de s'occuper aussi des statistiques existantes.

On pourrait concevoir, comme solution de remplacement ou comme solution complémentaire, une *procédure* permettant de prendre des *décisions impératives* en cas de divergences d'opinion entre l'Office de la statistique et l'office compétent quant au fond. Etant donné que les offices évitent de s'adresser au Conseil fédéral pour trancher de telles questions, et que le gouvernement semble d'ailleurs être hors d'état de le faire, on pourrait prévoir que les parties en réfèrent à un organe qui réunirait, sous la présidence du chancelier de la Confédération, les secrétaires généraux des départements concernés et des représentants de l'Office de l'organisation. La commission sait toutefois fort bien qu'il ne faut créer de nouveaux organes que s'il n'est pas possible de mener une tâche à bien avec les moyens dont on dispose.

On peut se demander s'il ne conviendrait pas de charger l'Office de la statistique du soin de fournir davantage de prestations qu'il ne le fait à présent au service des autres offices. Il devrait notamment conseiller les autres offices qui élaborent des statistiques et les aider à *s'organiser* à cet effet. Le travail de l'Office de l'organisation dans le domaine du traitement des données pourrait servir de modèle. On pourrait, en se fondant sur une conception globale de la statistique sur le plan fédéral, réduire, par une répartition clairement définie du travail, la production de statistiques par l'Office de la statistique, aux domaines dans lesquels une centralisation s'impose.

Enfin, la *question de savoir quelles statistiques fédérales peuvent être supprimées ou élaguées,* ne reçoit pas de réponse. L'enquête a prouvé que les offices ne savent pas exactement dans quelle mesure les statistiques qu'ils élaborent présentent de l'intérêt. Il importe d'en savoir plus à ce sujet, afin que des décisions puissent être prises en l'occurrence. En effectuant une enquête sur cette question, comme cela est proposé aux chiffres 413 et 424 ci-dessous, on devrait pouvoir déterminer à quels groupes de destinataires une statistique est utile et à quel point elle présente un intérêt pour eux; on devrait en outre pouvoir préciser qui, dans l'administration fédérale, est responsable des relevés statistiques ainsi que de l'analyse et de la publication des résultats, comme il serait possible, en recourant à l'informatique, de mieux coordonner ces travaux, et par quels moyens on pourrait garantir la qualité de l'interprétation ainsi que la protection des données (notamment en cas de ventilation croissante par régions).

44 Recommandations

Se fondant sur le présent rapport, la Commission de gestion a soumis au Conseil fédéral les recommandations suivantes:

441 Principes

441.1

En matière de statistique, les décisions sont actuellement laissées dans une trop large mesure à l'administration; le Conseil fédéral n'assume pas la direction de manière suffisante dans ce domaine. Il importe que le gouvernement prenne les choses en mains. Il est recommandable, afin de ne pas lui imposer un surcroît de travail, de créer un organe de direction doté des compétences requises, qui pourrait arbitrer le cas échéant.

441.2

Les projets de nouvelles statistiques doivent être coordonnés dans une large mesure avec les statistiques existantes. Dorénavant, la Commission de gestion s'élevera contre les demandes de crédit et de personnel relevant de la statistique fédérale, lorsque ces demandes ne se fondent pas sur une conception globale satisfaisante.

441.3

En se fondant sur la loi concernant les statistiques, il convient d'examiner de façon appropriée (cf. ci-dessous ch. 424 et 425) quels sont, parmi les nombreuses statistiques, celles qui sont nécessaires, utiles ou simplement souhaitables. On réexaminera à cette occasion la nécessité et la forme de la publication.

442 Mesures à prendre

442.1

La collaboration entre l'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail et l'Office de la statistique s'est dégradée dans une mesure qui ne peut plus être tolérée. Le rapport indique les raisons qui n'ont pas un caractère strictement personnel. Le Conseil fédéral devrait rétablir la volonté de garantir à temps la coordination, en prenant à cet effet une décision en sa qualité d'organe directeur. Il faudra rétablir cette coordination pour les revisions des statistiques conjoncturelles et sociales; d'une façon générale, il convient d'éliminer les différences avant de soumettre le projet de loi sur la statistique aux Chambres fédérales.

442.2

Etant donné que les statistiques de la Confédération ont un caractère supra- ou interdépartemental, il convient de procéder à une analyse des travaux dans ce domaine afin de les rationaliser, dans le cadre du programme EFFI visant à augmenter l'efficacité de l'administration. Le cas échéant, on consultera des experts étrangers à celle-ci.

442.3

Dans le cadre de l'enquête sur les mesures interdépartementales ou de la coordination ordinaire à assurer par l'Office de la statistique, les informations recueillies chez des tiers devront être remplacées ou complétées dans la mesure du possible par des renseignements obtenus auprès de l'administration.

442.4

L'administration devra essayer, par des mesures appropriées, de déterminer avec plus d'exactitude à quel point les statistiques élaborées sont utilisées. Il faudra ensuite exposer à la Commission de gestion l'intérêt que suscitent les relevés statistiques de la Confédération.

442.5

Pour déterminer l'intérêt que suscitent les statistiques, il convient notamment de ne les livrer en principe que contre le paiement d'émoluments. Ceux-ci devront être calculés conformément aux directives adoptées par le Conseil fédéral le 19 mars 1984. Par conséquent, les émoluments devront couvrir non seulement les frais d'impression, mais aussi, équitablement, les frais de l'enquête. En l'occurrence, on tiendra compte de la collaboration gratuite des usagers lors de l'enquête. On devra également faire comprendre aux usagers de l'administration que la réalisation de leurs demandes implique des frais, en procédant à des virements internes ou d'autre façon. Dans la mesure où on maintient les abonnements gratuits, on s'assurera périodiquement, en demandant une confirmation, que les usagers y portent toujours de l'intérêt. On établira une statistique sur l'usage qui sera fait de STATINF au sein de l'administration, lorsque ce système fonctionnera.

La Commission de gestion a prié le Conseil fédéral de lui présenter un rapport, au plus tard jusqu'au 1er septembre 1986, sur la suite qu'il aura donné alors à cette enquête et sur ses projets en la matière.

45 Complément

Après que le présent rapport eut été approuvé par la Commission de gestion, le Conseil fédéral s'est prononcé, tout d'abord par écrit, puis de vive voix lors d'une entrevue, repoussant le reproche qui lui était adressé de n'avoir pas assumé entièrement sa responsabilité directoriale dans le domaine de la statistique et exposant les derniers développements de l'affaire; il convient de les reproduire ici, car ils montrent bien qu'un rapport d'inspection n'est rien d'autre que la consignation des constatations faites par la Commission de gestion à un moment donné:

Le Département de l'économie publique et le Département de l'intérieur se sont récemment mis d'accord pour charger l'Office de la statistique d'effectuer les enquêtes directes, y compris celles qui relèvent de la statistique économique. Cette manière de faire est conforme au projet de loi sur la statistique. Un groupe de travail a été chargé d'établir des critères détaillés permettant de délimiter statistique directe et statistique indirecte. Il est prévu d'instituer un groupe de coordination permanent au sein duquel sera formé un sous-groupe qui s'occupera en particulier des statistiques conjoncturelles, sociales et économiques.

La commission prend acte avec satisfaction des changements intervenus et constate que les chefs actuels des départements compétents ont déjà fait un pas important vers la solution de ce problème, vieux de plusieurs dizaines d'années.

Il faut relever que les mesures déjà prises répondent partiellement – dans un domaine essentiel – aux recommandations de la Commission de gestion. Celle-ci reviendra cependant sur l'ensemble du problème lorsqu'elle aura reçu le rapport du Conseil fédéral.

30668

Statistiques concernant l'économie. Répartition

(La liste n'indique que les enquêtes faites au moyen de questionnaires; il en ressort que l'actuelle répartition des travaux ne repose pas sur une conception globale des statistiques concernant l'économie et qu'on ne tient compte d'aucun critère fonctionnel ou sectoriel).

A. Statistiques concernant l'économie proprement dite

1. *De l'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail*
   - Statistique des salaires et des traitements
   - Statistique des salaires horaires
   - Indice suisse des prix à la consommation
   - Statistique des loyers
   - Indice des prix de gros
   - Enquêtes sur les comptes des ménages
   - Chiffres d'affaires dans le commerce de détail
   - Statistique de l'emploi
   - Statistique concernant les conflits de travail
   - Statistique de la production
   - Entrées de commandes dans l'industrie et la construction
   - Situation de l'emploi pour les nouveaux diplômés universitaires

2. *De l'Office de la statistique*
   - Recensement des entreprises
   - Résultats comptables des entreprises suisses
   - Statistique des poursuites et des faillites

3. *D'autres offices*
   - *Institut de recherches sur l'économie de l'EPF Zurich*
     - Test sur la conjoncture
   - *Office fédéral des questions conjoncturelles*
     - Indice du climat de consommation

B. Statistiques concernant l'économie au sens large du terme

1. *De l'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail*
   - Abattages
   - Statistique de la construction de logements
   - Statistique des logements vacants

2. *De l'Office de la statistique*
   - Statistique des caisses de pension

- Enquête sur les transports de marchandises
- Statistique des hôtels et établissements de cure
- Statistique de la parahôtellerie
- Enquête sur les touristes
- Recensement de l'agriculture et de l'horticulture
- Recensement des arbres fruitiers
- Recensement des porcs
- Recensement général du bétail
- Recensement représentatif du bétail
- Statistique forestière
- Statistique de la consommation de bois
- Statistique des établissements hospitaliers

3. *D'autres offices*
   - *Office fédéral des forêts et de la protection du paysage*
     - Recensement du bois servant à l'industrie
     - Stocks de bois d'épicéa et de sapin, de bois rond et de bois de sciage
   - *Office fédéral de la protection de l'environnement*
     - Statistique de la pêche professionnelle
   - *Administration fédérale des finances*
     - Budgets des administrations publiques
     - Résultats des comptes des administrations, entreprises et exploitations publiques
   - *Régie fédérale des alcools*
     - Cultures intensives
     - Estimation des récoltes de pommes de terre
   - *Office fédéral de l'agriculture (Station de recherches de Tänikon)*
     - Résultats des exploitations comptables
   - *Office fédéral des questions conjoncturelles*
     - Enquête sur les constructions
   - *Office fédéral de l'énergie*
     - Bilan et résultats des entreprises suisses d'électricité
     - Production et utilisation d'énergie électrique
     - Consommation d'électricité
     - Consommation d'énergies primaires et secondaires
     - Stocks d'huiles de chauffage
     - Consommation d'énergie dans l'économie

30668

Le Conseil fédéral suisse

Monsieur Karl Weber-Schwyz
Conseiller national
Section DFI de la Commission de gestion du Conseil national
3003 Berne

Statistiques de la Confédération

Monsieur le Président,

Par lettre du 28 novembre 1985, vous avez demandé au Conseil fédéral d'apporter quelques compléments à son rapport du 6 novembre 1985 sur l'Office de la statistique. Voici notre réponse:

Les révisions des statistiques conjoncturelles et sociales ont été préparées en étroite collaboration avec la Commission de statistique conjoncturelle et sociale de la Confédération, organe consultatif du Conseil fédéral (KOKOS). Cette commission comprend des représentants tant de l'Office fédéral de la statistique (OFS) – son directeur – que de l'Office fédéral des questions conjoncturelles (OFQC). De son côté, le collaborateur de l'OFS chargé de la coordination des statistiques fédérales assiste aux séances de la KOKOS sans droit de vote. La KOKOS a reconnu le principe qu'une révision desdites statistiques s'imposait, sans toutefois se prononcer sur le surcroît de ressources qu'elle entraînera. Vu la grande importance économique de ces statistiques, l'OFIAMT a formulé les objectifs de chacune des révisions et les a discutées avec la KOKOS. Une proposition d'un ensemble de révisions a donc été élaborée. C'est au comité directeur qu'il incombera d'assurer l'application de ces objectifs généraux; il est composé respectivement de trois représentants de l'OFIAMT, et d'un représentant de l'OFS ainsi que de l'OFQC. Une élaboration plus poussée n'a pas été envisagée, la mise à disposition des fonds devant d'abord être garantie.

Le mandat de révision adressé à l'OFIAMT en vertu de l'ACF du 4. 9. 1985 n'est pas en contradiction avec l'ACF du 8. 3. 1982 sur l'aménagement futur de la statistique fédérale. Certaines questions d'organisation étant restées ouvertes dans l'ACF du 8. 3. 1982, l'ACF du 4. 9. 1985 indiquait expressément que cette décision ne préjugeait en aucune manière de la future organisation de la statistique fédérale. Comme le temps presse, le Conseil fédéral s'est toutefois résolu à commencer les travaux de révision sans attendre la réalisation d'éventuelles mesures d'organisation. Il a estimé en effet que l'OFIAMT et l'OFQC tiendraient compte des exigences d'une conception globale de la statistique économique lors de la révision des statistiques conjoncturelles et sociales, qui constituent une part importante de la statistique économique globale. Il est nécessaire que s'instaure à cette fin

une étroite collaboration entre l'OFIAMT, l'OFS et l'OFQC, l'OFS jouant le rôle de service spécialisé pour les questions méthodiques et conceptuelles, notamment dans l'élaboration d'une conception globale de la statistique économique.

Quant à l'Office fédéral de l'organisation (OFO), il n'a pas encore été invité à se joindre aux travaux au stade actuel des préparatifs des révisions, axés principalement sur les objectifs fondamentaux et des questions de conception en matière de statistique. Une étroite collaboration avec l'OFO s'ensuivra dès que sera préparée la réalisation de la conception.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre considération distinguée.

3003 Berne, le 16 décembre 1985 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Buser

5 Examen du rapport sur le projet EFFI – augmentation de l'efficacité dans l'administration fédérale

51 Vue d'ensemble

En 1983, l'Office de l'organisation a élaboré un programme d'augmentation de l'efficacité dans l'administration générale de la Confédération, qui prévoyait un examen systématique de tous les offices, sous la direction d'experts. Les investigations devaient durer jusqu'en 1987. En lieu et place de celles-ci, le Conseil fédéral a opté, en 1984, pour une manière de procéder plus rapide et moins systématique, qui devait permettre de déceler dans le délai d'un an les possibilités d'économies qui existent dans l'administration. Celles-ci doivent être réalisées d'ici à la fin de l'année 1987.

Au moyen du projet EFFI, le Conseil fédéral demandait que l'administration fasse un effort tout particulier en vue d'assurer une gestion économe et efficace. Le but visé par le projet était double: d'une part, disposer d'une marge de manœuvre absolument nécessaire pour pouvoir faire face à des tâches nouvelles et toujours plus complexes et, d'autre part, absorber la réduction, dès le 1er juin 1986, de la durée du travail sans augmenter l'effectif du personnel. Concrètement, il s'agissait d'économiser à la fois au moins 3 pour cent des postes, 5 pour cent des heures de travail et 5 pour cent des dépenses générales et des crédits destinés à l'acquisition des biens mobiliers.

Il ressort du rapport EFFI qu'il est possible d'économiser 922 postes, 2 288 000 heures de travail et 16 933 000 francs. L'objectif fixé est donc légèrement dépassé en ce qui concerne les postes et les dépenses générales, mais pas tout à fait atteint pour ce qui est des heures de travail.

Il y a encore d'autres propositions d'économies. Elles n'ont cependant pas été prises en compte faute d'avoir pu être examinées suffisamment à fond quant aux possibilités de les réaliser. Il s'agit avant tout de mesures à la fois supra- et interdépartementales, mesures qui exerçaient leurs effets sur l'ensemble de l'administration fédérale.

Sur les 922 postes mentionnés ci-dessus, 474 peuvent être supprimés parce que les tâches dont il s'agit peuvent être accomplies par un personnel moins nombreux; dans 316 cas, il s'agit de postes supplémentaires, qui auraient normalement dû être créés en raison d'un accroissement prouvé du volume de travail, mais qui ont pu être évités grâce au projet EFFI; 66 postes ont été économisés à la suite de l'opération «revision des tâches» effectuée au sein de l'administration fédérale; enfin la suppression de 66 autres postes résulte de deux expertises effectuées au DMF par l'Office de l'organisation. Le solde des postes libérés, après déduction de 130 postes autorisés temporairement, exclusivement à la disposition des départements d'où ces postes proviennent. Dans cette perspective, les offices ne se sont pas contentés, dans le cadre du projet EFFI, de proposer des économies; ils ont également indiqué le nombre de postes supplémentaires dont ils auront besoin jusqu'en 1987.

Aux 922 postes économisés, il faut donc opposer 516 postes pour de nou-

velles tâches imposées par la loi, 369 postes pour des tâches exigeant un travail accru et 145 postes rendus nécessaires par la réduction de la durée du travail dans l'administration des douanes (1030 total). En outre, l'effectif actuel devra, d'ici à la fin de 1986, être réduit de 130 postes autorisés temporairement dans le cadre du budget 1984. Le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que les économies réalisées grâce au projet EFFI permettront de couvrir les deux tiers environ des postes nouveaux demandés dans le cadre de ce projet. Il n'a cependant pas encore examiné les demandes en question.

Le Conseil fédéral déclare que, dans l'ensemble et pour l'essentiel, les objectifs du projet EFFI auraient été atteints. Comme, selon lui, tel est le cas pour tous les départements, il n'est pas prévu de soumettre l'organisation de certains offices à des expertises ponctuelles par l'Office de l'organisation ou par des conseils d'entreprises choisis en dehors de l'administration. Mais il est possible que de telles mesures se révèlent nécessaires à la suite de l'examen des autres propositions, notamment des mesures interdépartementales.

52 Appréciation de la Commission de gestion

521 Sur les objectifs

La Commission de gestion a déjà eu l'occasion, lors de l'inspection qu'elle a effectuée sur la gestion des emplois au Département militaire fédéral, de s'occuper des travaux préparatoires pour le projet EFFI et a préconisé un système plus efficace (conformément à l'avant-projet de l'Office de l'organisation ou au système de l'analyse des frais généraux AFG). La méthode qui a été finalement retenue présente cependant l'avantage qu'elle a permis d'arriver plus rapidement et à moindres frais à un résultat tangible.

L'appréciation qu'on porte sur ce projet dépend du critère appliqué. Dans son rapport sur les *Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983–1987*, le Conseil fédéral a fait part de son intention de couvrir autant que possible les besoins de personnel supplémentaire par une revision des tâches existantes et par la mise en œuvre du projet EFFI. Une seule réserve a été faite pour le cas de circonstances exceptionnelles. Aujourd'hui, *les objectifs fixés par le projet EFFI ne semblent pas suffire* pour traduire cette intention dans la pratique.

Le projet EFFI, avec son objectif initial de 8 pour cent d'économies entre postes et heures de travail, paraît moins radical que d'autres méthodes. Cette impression est encore renforcée par le fait que les résultats de l'opération «revision des tâches», qui aurait à elle seule dû entraîner des économies comprises entre 3 et 5 pour cent, sont imputés au projet EFFI (en réalité, les économies ne se sont élevées qu'à 0,25%). L'exemple du Département de justice et police montre que ces objectifs pouvaient être atteints et qu'il était même possible d'aller au-delà de ce qui était demandé dans le projet EFFI. Comme le projet, tel qu'il a été réalisé, n'imposait pas des objectifs modulés en fonction des possibilités et des besoins des divers offi-

ces fédéraux, il a fallu se baser, en ce qui concerne les possibilités et la volonté de rationalisation, sur une moyenne. Les résultats du projet EFFI ne disent pas s'il existe encore d'autres possibilités de rationalisation dans l'administration générale de la Confédération. – La Commission de gestion, quant à elle, est persuadée qu'il existe encore de telles possibilités, qu'il s'agit d'utiliser à fond.

Dans son rapport du 15 mai 1984 sur l'inspection relative à la gestion des emplois au Département militaire fédéral, la Commission de gestion avait prié le Conseil fédéral de veiller à ce que, lors de la réalisation du projet EFFI, il soit possible de comparer sur plusieurs années les résultats des efforts de tous les services de l'administration générale de la Confédération en vue de parvenir à une efficacité optimale.

Le projet EFFI, tel qu'il a été conçu, ne permet pas de répondre à ce vœu.

Enfin, un élément d'imprécision a été introduit quant aux objectifs du projet EFFI du fait qu'on a permis de tenir compte non seulement du nombre de postes effectivement supprimés, mais également de ceux qu'on a renoncé à demander malgré un accroissement prouvé du volume de travail. On peut certes comprendre qu'on ait voulu recenser également les besoins futurs de personnel, mais le projet EFFI devient alors un plan de gestion globale des emplois. La réussite de l'opération dépendra donc beaucoup de la rigueur avec laquelle on examinera chaque année quel est l'accroissement réel du volume de travail et quelles sont les possibilités de le couvrir dans le cadre du budget.

522 Sur les résultats

En revanche, si l'on prend comme critère *les propres objectifs* du projet EFFI, on peut dire que celui-ci a été *couronné de succès.* Non seulement les objectifs initiaux ont pour l'essentiel été atteints, mais il faut aussi se féliciter du fait qu'un projet, auquel tous les fonctionnaires avaient le droit de participer, a pour la première fois été réalisé dans l'ensemble de l'administration générale de la Confédération. La réalisation du projet EFFI a montré que l'administration est prête et apte à fournir un effort particulier et à promouvoir l'esprit d'économie. Contrairement à ce qui s'est passé lors de l'opération «revision des tâches» à laquelle le Département militaire fédéral n'a pas participé du tout et à laquelle certains secteurs de l'administration n'ont apportés qu'une collaboration très restreinte, il n'y a guère de service de l'administration qui n'aient pas collaboré activement au projet EFFI, ou qui l'aient fait de façon peu satisfaisante. Cette remarque s'applique également au DMF. Dans une partie de celui-ci, c'est le projet EFFI qui a été réalisé et, dans une autre partie, c'est le projet UFG (analyse de l'utilité des frais généraux dans le Groupement de l'instruction), qui a atteint ses objectifs. Les Services du Parlement effectuent, à la demande du Bureau des Chambres fédérales et en parallèle avec le projet EFFI, un examen de l'efficacité de leur organisation.

Dans son rapport du 21 mai 1985 sur l'inspection relative à l'opération

«revision des tâches dans l'administration fédérale», la commission n'a pas pu dire avec certitude si cette opération avait atteint son but. Elle a cependant eu l'impression que les objectifs fixés n'avaient été que partiellement atteints. Au vu des résultats du projet EFFI, cette impression est encore renforcée. Près d'un tiers des économies prévues sont dues à une réduction et à une simplification des tâches. Le projet EFFI a donc servi en partie à mettre en évidence la possibilité de réduire certaines tâches, qu'on n'avait pas su voir ou pas exploitées, lors de l'opération précédente. Pour une part, le projet EFFI n'a fait que réaliser les objectifs qui avaient déjà été fixés pour l'opération «revision des tâches».

L'idée de combiner la revision des tâches avec une opération d'augmentation de l'efficacité est en principe judicieuse. Toute rationalisation doit être fondée sur un examen de la nécessité des tâches à accomplir et partir de là. Faute de quoi on risque de s'efforcer d'obtenir une efficacité optimale pour des travaux auxquels on pourrait tout aussi bien renoncer. Ce risque existe aujourd'hui encore dans l'administration fédérale, même si, grâce à EFFI, il a été possible d'éliminer une partie des points faibles de l'opération «revision des tâches».

Le projet EFFI a donc donné de bien meilleurs résultats que l'opération susmentionnée. Il serait certes tentant d'établir une comparaison semblable avec le projet UFG ou avec l'étude d'optimisation de l'entreprise Hayek (dans le domaine du Conseil des EPF). Mais la commission s'est rendue à l'évidence que les différents projets ne peuvent pas être comparés tels quels: le projet EFFI concerne un nombre de collaborateurs beaucoup plus élevé que les deux autres projets. Alors que l'étude Hayek ne propose que peu de mesures concrètes, les projets UFG et EFFI, eux, préconisent des mesures particulières très précises, qui peuvent être appliquées dans un délai plus court. Le projet EFFI devrait permettre de réaliser 8 pour cent d'économie de postes et d'heures de travail d'ici à 1987, le projet UFG 15 pour cent jusqu'en 1989 et l'étude Hayek 10 à 12 pour cent d'ici à 1991. Enfin, l'exécution du projet EFFI coûte beaucoup moins cher que celle des deux autres projets.

523 Sur la continuation du projet

Selon le rapport d'octobre 1985, le projet EFFI constitue un plan qu'il s'agit maintenant de mettre en œuvre. Il appartiendra par conséquent aux départements et au comité responsable du projet de soumettre sa réalisation à un contrôle annuel. Cette remarque s'applique aussi bien aux économies escomptées qu'à l'augmentation du volume de travail, invoquée pour justifier le besoin de postes supplémentaires.

Le projet EFFI comprenant surtout des mesures qui peuvent être prises au sein des divers offices fédéraux, de nombreuses propositions de rationalisation relatives à des *tâches à la fois supra- et interdépartementales* n'ont pas été prises en considération (exemples: finances et personnel; service de nettoyage des immeubles, déroulement du travail). Elles devront encore être examinées.

Vu les efforts qui ont été faits jusqu'ici, le Conseil fédéral ne voit *pas de raison de prendre une sanction* contre certains offices parce qu'ils n'ont pas participé de façon satisfaisante au projet EFFI. Certes, il n'a pas échappé à la Commission de gestion qu'en participant à ce projet, les offices n'y ont pas tous apporté le même soin. Cependant, les offices qui n'ont pas atteint les objectifs fixés ont, en règle générale, reçu après coup de leur département l'ordre de procéder aux économies linéaires nécessaires. Sur la base des documents dont elle dispose, la commission ne voit donc pas de motif de tirer des conclusions différentes de celles du Conseil fédéral. Il est possible qu'à la suite des contrôles des résultats qui seront effectués jusqu'à la fin 1987, il se révèle nécessaire, dans certains domaines, d'ordonner des expertises d'organisation ou de confier un mandat d'étude à une entreprise extérieure à l'administration. La Commission de gestion comprend que le Conseil fédéral ne veuille pas imposer à l'administration – qui a participé activement au projet EFFI – une nouvelle opération de ce genre avant même que le présent projet soit achevé.

Les *expertises d'organisation* par l'Office de l'organisation constituent la mesure la plus rigoureuse dont dispose l'administration elle-même pour analyser les structures des offices et le déroulement du travail au sein de ceux-ci. La Commission de gestion approuve l'idée au Conseil fédéral de modifier les procédures utilisées actuellement. Pour être adapté aux exigences croissantes en matières d'organisation et de gestion, ce type d'expertise doit être perfectionné systématiquement. Il faut notamment que les problèmes d'un office fassent l'objet d'une approche plus globale et qu'ils soient placés dans un cadre plus large. Les méthodes utilisées pour les expertises d'organisation doivent être revues dans ce sens.

Outre les efforts spéciaux déjà mentionnés, une *gestion rigoureuse des emplois* continuera à revêtir une importance primordiale: Il faut choisir une procédure appropriée et fixer un ordre de priorité rigoureux afin de parvenir à assumer les tâches de la Confédération en utilisant le mieux possible tous les postes devenus libres.

524 Appréciation globale

La Commission de gestion considère les résultats du projet EFFI comme globalement positifs. Le projet a eu pour effet que l'administration fédérale a fait un effort considérable et a atteint ses objectifs. Il faut souhaiter qu'à l'avenir également, on continue à s'occuper en permanence de promouvoir l'esprit d'économie qui a été suscité chez beaucoup et qui est nécessaire. Ces efforts doivent être poursuivis, notamment dans les domaines du contrôle des résultats, des mesures interdépartementales et de la gestion des emplois.

La plupart des insuffisances relevées quant aux objectifs assignés à ce projet s'expliquent par le fait qu'on cherchait à obtenir un résultat concret dans un délai utile. La principale lacune du projet réside dans l'absence de toute référence à la possibilité de *compenser des postes entre départements.* Exception faite de la réduction de 130 postes autorisés temporairement, qui

devra être supportée non seulement pas les départements qui en ont alors bénéficié, mais par tous proportionnellement, le projet EFFI ne répond pas aux exigences de la loi, selon laquelle il faut procéder à des transferts de postes chaque fois que cela se révèle judicieux. La demande du Conseil fédéral, tendant à obtenir 145 postes pour faire face à la réduction de la durée du travail du personnel des douanes, illustre bien cette carence. C'est pourquoi les Chambres fédérales ont invité le Conseil fédéral, par voie de motion, «à poursuivre ses efforts pour augmenter encore l'efficacité de l'administration fédérale, en mettant l'accent sur l'analyse systématique de l'utilité des frais généraux. Il crée immédiatement une réserve de postes centralisée et adaptée à la gestion interdépartementale des emplois, afin de pouvoir faire face aux nouveaux besoins urgents dans le cadre du plafond autorisé.»

Sur la base du rapport EFFI, la Commission de gestion a acquis la conviction que ces transferts de postes entre départements demeurent possibles. Il suffit, pour les réaliser, que le Conseil fédéral, agissant comme collège gouvernemental et non plus comme réunion des chefs de départements, en manifeste la volonté politique. La Commission de gestion ne croit pas, notamment, qu'il soit opportun de laisser les postes libérés à la seule disposition des départements d'où ils proviennent.

Le résultat du *projet EFFI confirme la justesse de la politique suivie* jusqu'ici par les Chambres fédérales en matière de *plafonnement de l'effectif du personnel.* Il faut simplement regretter que le projet EFFI ait été réalisé aujourd'hui seulement et que le Conseil fédéral n'ait pas assumé ses responsabilités plus tôt. Si tel avait été le cas, on n'aurait pas, pour faire face à une seule et même réduction de la durée du travail, demandé tout d'abord 920, puis 560 et aujourd'hui plus que 145 postes supplémentaires. L'Assemblée fédérale serait donc bien inspirée de se tenir au principe du plafonnement de l'effectif du personnel. En revanche, elle devrait se montrer plus souple dans l'application de ce principe. Cela suppose toutefois que le Conseil fédéral fixe des priorités claires et nettes sans s'arrêter aux frontières entre départements. Il appartient au Conseil fédéral, compte tenu des objectifs ainsi que des moyens dont il dispose pour assumer les tâches de la Confédération, de répartir convenablement le pouvoir de décision entre lui et les départements et d'attribuer à ceux-ci les postes libres. Actuellement, il n'assume pas encore de façon satisfaisante cette tâche de direction.

53 Recommandations

La Commission de gestion a invité le Conseil fédéral à examiner les recommandations suivantes:

531

L'exécution des mesures décidées dans le cadre du projet EFFI doit être soumise à un contrôle strict des résultats. Ce faisant, on examinera de

manière critique les demandes des offices qui se prévalent d'un «accroissement prouvé du volume du travail» ou de «postes supplémentaires évités». La Commission de gestion désire recevoir les rapports annuels du comité du projet EFFI.

532

Les mesures interdépartementales proposées doivent être examinées par le comité du projet et réalisées dans la mesure où elles sont rentables. La Commission de gestion désire qu'on lui communique ces cas dès que le comité du projet en aura discuté.

533

Pour compléter la gestion des emplois telle qu'elle a été pratiquée jusqu'ici, il convient d'y ajouter une gestion centrale des emplois, confiée au Conseil fédéral, qui disposerait ainsi d'une réserve appropriée de postes et pourrait effectuer des transferts de postes d'un département à un autre. C'est la seule manière d'arriver à la souplesse nécessaire dans l'utilisation du personnel de la Confédération.

534

Dans le cadre des mesures interdépartementales, ou après l'achèvement des travaux de contrôle des résultats, on recourra, chaque fois qu'il paraîtra judicieux de le faire, à des experts choisis en dehors de l'administration.

535

L'Office fédéral de l'organisation devrait améliorer la méthode qu'il utilise pour les expertises d'organisation et présenter au Département des finances et à la Commission de gestion, d'ici au 1er septembre 1986, une nouvelle conception dans laquelle il devrait également indiquer dans quels cas il convient de choisir l'expertise d'organisation et dans quels cas il est préférable de confier une expertise à une entreprise extérieure à l'administration.

54 Réponse du Conseil fédéral

A la demande de la Commission de gestion, le Conseil fédéral s'est exprimé le 10 mars 1986 sur les recommandations de celle-ci; il a notamment assuré qu'il renseignera notre commission, par le biais des rapports soumis à l'approbation de la commission du projet EFFI, sur l'exécution des mesures décidées dans le cadre de ce projet puis sur les économies réalisées et leur affectation.

Il fera également rapport à la commission sur l'état des travaux et sur les résultats du projet EFFI relatif aux mesures interdépartementales.

Un sous-groupe de la commission du projet EFFI est en train d'étudier les propositions que l'Office du personnel et l'Office de l'organisation ont élaborées, à la demande du Département fédéral des finances, au sujet de la gestion des emplois. Ces propositions prévoient notamment que le contingent des postes sera géré par le Conseil fédéral. En confiant au Conseil fédéral le soin de fixer les priorités et de transférer les postes entre les départements, on entend améliorer la gestion des emplois. Mais il se peut toutefois que cette mesure ne permette pas de résoudre tous les problèmes que suscitent la gestion des emplois et l'effectif du personnel. Nous vous renseignerons sur la solution que nous aurons adoptée à propos de la motion du 3/11 décembre 1985 concernant la «gestion des emplois».

Pour élaborer les mesures interdépartementales, on fera appel à un ou plusieurs bureaux-conseils de l'extérieur. Si les contrôles des résultats de certains offices ne répondent pas à l'attente sur le plan des mesures et des économies réalisées, des contrôles organiques seront exécutés par l'Office de l'organisation ou par des bureaux-conseils de l'extérieur. Dans les deux cas, la Commission de gestion sera informée en temps utile sur l'état des travaux et des résultats.

L'Office de l'organisation a entrepris d'étudier la manière dont il pourrait améliorer le système appliqué jusqu'ici pour les contrôles périodiques portant sur l'organisation de tout un office. Il profitera de l'occasion pour déterminer dans quels cas l'expertise devra être faite par des organisateurs-correspondants de l'administration et dans quels cas il faudra la confier à des spécialistes de l'extérieur, voire à des groupes mixtes.

II

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur ses inspections

1 Aide humanitaire

En 1985, *l'aide en cas de catastrophe* a été le point fort de l'inspection faite par la section compétente dans le domaine relevant du Département des affaires étrangères. Alors qu'en général cette notion ne concerne que l'aide immédiate qui fait suite à des événements imprévus, le corps suisse d'aide en cas de catastrophe s'occupe également de situations de crise qui peuvent devenir catastrophiques. Ce type d'activité se rapproche de la coopération au développement. Quant à savoir dans quel cas le délégué du Conseil fédéral à l'aide en cas de catastrophe doit prendre des décisions autonomes, cela dépend, de l'avis de la Commission de gestion, de l'urgence de son intervention.

En cas de catastrophe au sens étroit du terme – il s'agit ici des premières mesures de sauvetage – l'attribution du pouvoir de décision au délégué, sur le modèle de la conduite militaire plutôt, semble judicieuse. Dans tous les autres cas, il convient de recourir au mécanisme de décision de l'administration (décision et conduite coopérative).

La commission a recommandé au Conseil fédéral la mise au point et la clarification des relations entre la coopération au développement et l'aide en cas de catastrophe afin de pouvoir déterminer les compétences et les pouvoirs décisionnaires respectifs.

Autant que la Commission de gestion peut en juger, le corps suisse d'aide en cas de catastrophe a fait ses preuves. Il profite manifestement de la flexibilité et de la motivation propres au système de milice.

2 Archives fédérales

Les dossiers conservés aux Archives fédérales occupent 2000 m courants. Plus de 300 services et environ 150 ambassades et consulats lui livrent chaque année en moyenne des documents qui s'étendent sur quelque 800 m courants (environ 40 t). Ainsi, les Archives fédérales constituent à l'heure actuelle la plus grande collection de textes officiels du pays et, simultanément, l'institution nationale la plus importante pour les recherches sur l'histoire suisse des 19e et 20e siècles.

Mentionnons deux thèmes relevant du domaine d'activités des Archives:

L'obligation de fournir les documents s'applique en principe à tous les services, même quand il s'agit de dossiers personnels de fonctionnaires et de magistrats. Selon l'article 2, 2e alinéa, du règlement des Archives fédérales, ladite obligation vise tous les dossiers officiels. On entend par là tous les dossiers constitués dans le cadre des fonctions de service ou créés en raison de l'exercice d'une charge officielle.

Les dossiers des Archives fédérales sont en principe *accessibles au public* au bout de 35 ans, et seulement si cela ne porte pas préjudice à des intérêts publics ou privés. Cette norme (art. 7 du règlement des Archives fédérales) semble plutôt restrictive selon l'interprétation qu'on lui donne. La direction des Archives fédérales assure cependant que l'administration en use de manière très libérale. Il est exact, toutefois, que le règlement ne contient aucun élément permettant de distinguer nettement entre l'intérêt du public et de la science (à savoir l'information) et celui de l'administration ou des personnes à protéger (c'est-à-dire le maintien du secret). Se référant à la motion Binder déposée au Conseil des Etats (80.544; Informateurs et journalistes. Situation juridique), le Conseil fédéral a ordonné que le règlement des Archives fédérales soit modifié. Il s'agit en tout cas de prévoir que, pour avoir le droit de maintenir le secret au-delà du terme de 35 ans, il faille le motiver par des intérêts publics ou privés prépondérants.

3 Questions générales relatives à l'application du droit dans le domaine du droit administratif

La Commission de gestion a procédé à cette inspection parce qu'elle désirait savoir comment les expériences faites lors de l'application du droit se répercutent sur les travaux législatifs et comment l'analyse de celles-ci est institutionnalisée dans l'administration fédérale, notamment dans l'Office fédéral de la justice. Lors de cette inspection, elle a été frappée par le fait que s'il existe, au sein de l'administration fédérale, un service – l'Office fédéral de la justice – qui s'occupe des questions relatives à la législation, les effets qu'entraîne l'application du droit créé par les lois issues de cet office ne font en revanche guère l'objet d'un examen systématique par un office unique de la Confédération.

Un groupe de travail de l'Office fédéral de la justice a déjà fait un inventaire des informations nécessaires pour que l'on puisse procéder à l'évaluation des lois et relever les lacunes qui existent dans ce domaine. Il a indiqué en outre, dans son rapport, les moyens d'éviter de répéter les erreurs commises jusqu'ici lors des travaux législatifs. Le Conseil fédéral devra arrêter la marche à suivre en se fondant sur le rapport de ce groupe. De toute façon, d'autres offices, comme d'ailleurs le Parlement et ses services, seront également invités à participer à l'étude de ce problème.

La Commission de gestion n'est pas encore à même de dire comment il faudra s'y prendre pour pouvoir garantir qu'à l'avenir, on tiendra compte des expériences faites lors de l'application du droit pour légiférer. On peut par exemple se demander dans quelle mesure il appartient à l'administration de résoudre ce problème ou si les milieux scientifiques, la justice et le Parlement n'auraient pas tout autant vocation pour le faire. Quant à savoir si les problèmes de l'application du droit dans notre Etat fédéral peuvent et doivent être traités au niveau de la Confédération, voilà encore une question en suspens. Quoi qu'il en soit, la question de principe reste posée. La Commission de gestion continuera à s'en occuper. Elle a fait savoir au

Conseil fédéral qu'elle verrait d'un bon œil qu'un programme national de recherche puisse être consacré à la question posée par l'efficacité des mesures de l'Etat.

4 Office central de la défense

Ces derniers temps, l'Office central de la défense a fait l'objet de critiques accrues à double titre. D'une part, des différends d'ordre personnel au sein de l'office ont été relatés par la presse, d'autre part, la fonction de l'office central, sa subordination hiérarchique ainsi que sa collaboration avec d'autres organes, en cas de crise, ont été critiquées.

Suite à la maladie de M. Wyser, directeur, la commission a renoncé à l'examen des questions d'ordre personnel. En revanche, elle s'est penchée sur les problèmes évoqués notamment après l'exercice de défense générale de 1984 et qui concernent le fonctionnement de l'office. La confiance dans la direction en temps de crise exige, à son avis, que des mesures appropriées soient prises dans les deux domaines.

En théorie, le rôle de l'Office central de la défense est certes défini, en pratique, il n'est pas précisé avec assez de clarté. Au début, on concevait l'office central comme un instrument destiné à la préparation à des situations stratégiques exceptionnelles; plus tard, on a constaté que grâce à ses connaissances spécifiques, l'office central pouvait aussi intervenir directement pour maîtriser des situations extraordinaires. Savoir si cela est justifié dépend de la manière dont le Conseil fédéral conçoit ce qu'il attend de son état-major en temps de crise. Au cas où l'on attribuerait à l'office central une fonction d'instrument de défense générale permettant de maîtriser une crise, il y aurait lieu de veiller au respect du principe selon lequel un seul dispositif d'état-major est possible avec un seul chef. D'où la question de la subordination hiérarchique de l'office.

L'office central paraît être doté, aux yeux de la commission, d'un excédent de personnel tant en temps de paix qu'en temps de crise. Un état-major au plus haut niveau de commandement ne doit disposer que d'un petit groupe de personnes hautement qualifiées. La commission ne s'est pas forgé d'opinion bien précise quant à l'instruction en matière de défense générale, instruction que l'office central de la défense organise sous forme de cours.

Il y a lieu de jeter un regard critique sur les efforts pratiqués par l'office central dans le domaine de la recherche. Suite au jugement négatif du programme national de recherche n° 11, «politique de sécurité», il s'agit d'élucider quelles sont les questions qui relèvent du programme national de recherche et quelles sont celles qui ressortissent à la recherche spécifique.

La commission a par ailleurs pris note du fait que, suite à des affirmations publiées dans la presse, le Département militaire fédéral a examiné si la sécurité était menacée par la situation à l'Office central de la défense; le résultats de cet examen s'est révélé négatif. Le moment venu, la commission se fera renseigner sur les résultats obtenus par le groupe de travail institué par le Conseil fédéral.

5 Service d'organisation de la Direction générale des douanes

La section des questions d'organisation et inspection apprécie notamment l'aspect des nouvelles tâches de l'administration des douanes sur les plans de l'organisation et de l'exploitation; elle réorganise les services, recourt à de nouvelles méthodes de travail et à de nouveaux moyens, fixe l'effectif des divers offices et des directions d'arrondissement, inspecte et contrôle les services à tous les degrés de l'administration; enfin elle surveille financièrement l'administration des douanes. La section est administrativement rattachée à la division de l'exploitation de la Direction générale des douanes. Son autonomie relative est assurée par le fait que, pour certaines tâches, elle dépend immédiatement de cette direction. Un programme de travail est établi chaque année et présenté au directeur, qui exerce ainsi une certaine influence. La section est certes relativement indépendante en ce qui concerne l'établissement des programmes et la manière de procéder, mais elle doit tenir compte des directives de la Direction générale, ainsi que des désirs du directeur et, en partie, de ceux des autres chefs de division.

La Direction générale des douanes a examiné, puis rejeté la possibilité de créer une inspection autonome, ne dépendant que du directeur. Cette solution n'aurait pas satisfait aux besoins de l'administration des douanes. L'intégration dans la division de l'exploitation a l'avantage d'assurer une meilleure coordination entre tous les services de l'administration des douanes axés sur l'exploitation. L'accès à toutes les informations importantes constitue le plus gros avantage.

De l'avis de la Direction générale des douanes, la section ne sert pas seulement d'instrument de contrôle pour l'économie d'entreprise; elle doit traiter également des problèmes spécifiquement douaniers, dans une mesure tout aussi grande. A ses yeux, une bonne collaboration avec l'Office fédéral de l'organisation revêt une importance considérable. Ainsi, tous les collaborateurs sont recrutés parmi les fonctionnaires des douanes. Plusieurs cours, en partie de l'Office fédéral de l'organisation (OFO) et de l'Institut pour l'administration publique de l'Université de Lausanne, leur permettent de se perfectionner; on les initie au TED et à la programmation. L'administration des douanes préfère disposer de collaborateurs qui connaissent à fond l'entreprise sur la base de leurs expériences, plutôt que d'initier aux problèmes douaniers des spécialistes ayant une formation d'économistes d'entreprise.

La Commission de gestion, quant à elle, ne partage pas ce point de vue. Les problèmes d'organisation touchent aux questions d'économie d'entreprise dont un bon spécialiste pourrait s'occuper sans idées préconçues. La section devrait constituer l'instrument de direction et de contrôle de la Direction générale, ce qui exige un nombre suffisant de collaborateurs et une qualification particulière de ceux-ci (p. ex. engagement pour une part, d'économistes d'entreprise et de collaborateurs ayant acquis leur expérience en dehors de l'administration des douanes).

6 Effets indirects de certaines mesures d'orientation de l'économie

Le *Contrôle des prix* est un organe de régulation; il a pour mission d'empêcher que des évolutions de prix inopportunes ou déraisonnables ne résultent du protectionnisme agricole. Il a en principe le droit de contrôler également d'autres prix de marchandises, pour autant qu'elles fassent l'objet de mesures d'aide ou de protection de la part des autorités. Sa tâche consiste d'abord à enregistrer ceux-ci: Elle comprend l'observation de la formation des prix et l'analyse des facteurs de cette formation des prix des marchandises et notamment à plusieurs niveaux (producteurs, grossistes, détaillants). Dans divers domaines, le Contrôle des prix intervient en vertu de sa propre compétence. Si nécessaire, il propose au Conseil fédéral la fixation de prix et (ou) de marges maximums pour d'autres marchandises. On veut éviter par là que le marché protégé ne débouche sur des hausses de prix injustifiées, au détriment des consommateurs. Le fait qu'on doive tenir compte des structures commerciales existantes, en fixant les prix maximums, contraint à aménager de façon différenciée les taux des charges ou des coûts à considérer comme acceptables encore; indirectement, cela peut aboutir à une certaine forme de protection des différents échelons du commerce et avoir, de ce fait, un certain effet protectionniste. Au reste, le contrôle des prix n'est pas habilité à prescrire des prix minimums.

Effet indirect: le contrôle des importations et le contrôle des prix (p. ex. pour les pommes de table) ont perturbé la régulation naturelle de la production. Le protectionnisme a eu pour conséquence en partie que la production a aujourd'hui dépassé la quantité optimale.

Parmi les services administratifs du Département de l'économie publique (Office des affaires économiques extérieures) qui sont chargés d'exécuter le contingentement, la *Division des importations et des exportations* (DIE) joue un rôle primordial. Il lui incombe par exemple de faire appliquer le système des trois phases, le contingentement des vins, la surveillance des importations de textiles produits par des pays «bon marché» ou la réglementation des exportations de déchets de ferraille et de métaux non ferreux.

En ce qui concerne la surveillance de la réexportation de produits incluant une technologie de pointe, la Suisse est soumise à une très forte pression de la part des Etats-Unis, qui disposent d'un service d'information extrêmement efficace. Notre pays est obligé de rendre compte aux Etats-Unis de l'utilisation de ces marchandises, même lorsqu'elles sont importées d'autres pays (de France p. ex.), si bien qu'on peut se demander si, en l'occurrence, il n'y a pas atteinte à la souveraineté de notre pays.

Dans l'ensemble, la plupart des mesures interventionistes prises dans les secteurs autres que celui de l'agriculture ne l'ont pas été semble-t-il, dans un but protectionniste. Selon la loi fédérale sur les mesures économiques extérieures, peuvent seules faire l'objet de rétorsions les mesures prises à l'étranger, ou des comportements extraordinaires observés à l'étranger. Dans le domaine agricole toutefois, les requêtes en vue d'un renforcement

des mesures protectionnistes appliquées à nos frontières ou qui en réclament de nouvelles, du même genre, ont sensiblement augmenté. En y donnant suite, la Suisse entrerait de plus en plus en conflit avec ses obligations commerciales contractuelles. En l'occurrence, elle court le risque de déclencher, par un protectionnisme agricole trop rigoureux, des mesures de rétorsion s'étendant même à d'autres secteurs que celui de l'agriculture proprement dite.

En matière de *politique agricole,* il existe un *conflit d'objectifs* entre «économie de marché», d'une part, et «principe du revenu paritaire», d'autre part: Selon la loi sur l'agriculture, la production indigène devrait être adaptée au pouvoir d'absorption du marché. Or en adoptant le principe du revenu paritaire, on provoque inévitablement une tendance à la surproduction. Elle est encore renforcée par les progrès techniques extrêmement rapides. Comme l'équilibre du marché n'est plus assuré par la loi de l'offre et de la demande, on s'adresse à tout bout de champ à l'Etat afin qu'il prenne des mesures correctrices.

7 Sécurité aérienne

Selon la loi sur la navigation aérienne, la Confédération est responsable de la sécurité aérienne, tâche qu'elle a confié à l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). La Division de l'infrastructure surveille tous les aérodromes civiles de la Suisse. Il s'agit au total de 77 places d'atterissages. L'office a signé un contrat d'exploitation avec Radio Suisse SA (RSSA), selon lequel les compétences reviennent dans tous les cas à l'OFAC. La RSSA occupe 750 spécialistes. En 1985, son budget d'exploitation s'élève à 75 millions de francs, le budget d'investissement étant d'environ 16 millions de francs. La Confédération couvre les frais de RSSA qui encaisse des émoluments couvrant les frais. RSSA surveille le vol instrumenté dans l'espace aérien contrôlé et le vol à vue dans le voisinage immédiat des aérodromes.

Jusqu'ici et selon les informations de l'office fédéral, les relations sont tout à fait satisfaisantes. Le souci principal de l'office reste celui du blocage des effectifs du personnel. Avec son personnel, l'OFAC doit faire face tant à l'augmentation quantitative de la charge de travail qu'à l'augmentation qualitative, due aux technologies nouvelles. C'est pourquoi l'office se décharge de quelques activités de contrôle (surveillance des parachutistes, systèmes de contrôle indirect des aéronefs).

La question que posent les bases juridiques de Radio Suisse SA est toujours pendante au Conseil fédéral; la Commission de gestion du Conseil national suit cette affaire.

8 La conception de la formation des PTT

En 1984, l'entreprise des PTT s'est dotée d'un conception nouvelle de la formation. Les dépenses pour la formation, le perfectionnement professionnel et la formation des cadres sont considérables, si on les compare à celles

de l'administration générale. Elles se montent à 35 millions de francs par année, soit 1 pour cent des coûts salariaux (les salaires des participants, des enseignants et des instructeurs n'étant pas compris dans ce montant).

La formation est au service de la politique d'entreprise, selon la nouvelle conception de la formation. Les supérieurs sont les premiers responsables de la formation de leurs collaborateurs. Lorsqu'elle fait partie de la carrière professionnelle, la fréquentation des cours est obligatoire. Outre une solide formation de base, un perfectionnement adéquat doit aider le collaborateur à maîtriser plus facilement les innovations. Notamment les changements de poste de travail (job rotation) favorisent une formation étendue et servent à développer les aptitudes et les dispositions des collaborateurs en prévision de leurs futures fonctions de cadres. Les PTT s'efforcent d'appliquer des méthodes d'instruction modernes et efficaces. Les examens et les qualifications requises doivent attester que le collaborateur est apte à satisfaire aux exigences de sa fonction et que, par conséquent, la qualité des prestations est assurée. La formation et la satisfaction d'autres besoins de l'entreprise et de l'exploitation ont en principe la même valeur. La formation des apprentis, la formation professionnelle ainsi que les formations dont dépend l'accession, à terme, à une fonction supérieure priment tous les autres besoins de l'entreprise.

La manière d'évaluer la nouvelle conception de la formation n'est pas encore résolue; cette question se posera dans quelques années. L'économie privée n'a pas non plus de réponse à cette question.

III

Liste des recours examinés en 1985

Chaque année, les Commissions des gestion reçoivent de nombreuses communications dont elles tirent parti dans l'exécution de leur mandat de haute surveillance. On trouvera ci-après quelques recours qui, du point de vue formel, ont été traités comme objets indépendants. Les requêtes émanant de fonctionnaires fédéraux ne sont pas mentionnées.

Comme chaque année, il n'a pas été possible de donner suite, en bonne et due forme, à toutes les communications; malgré cela, on en a généralement tenu compte dans l'exercice de la haute surveillance.

1. *Armin Ayren, Höchenschwand et consorts, contre le Conseil fédéral*

A la demande de la Commission de gestion (cf. la remarque parue dans notre rapport de l'année dernière) le Conseil fédéral a modifié la pratique; il admet désormais que le refus de donner accès au dossier représente un préjudice auquel l'instance directement supérieure ne peut porter remède. Dorénavant, le Conseil fédéral a donc l'intention de donner suite à la recommandation de la Commission de gestion, selon laquelle le refus de donner accès au dossier représente une décision incidente susceptible séparément de recours, selon l'article 45, 2e alinéa, de la loi sur la procédure administrative.

2. *Ernst E. Christen, Berne, concernant la centrale nucléaire de Kaiseraugst*

Prolonger le délai imparti pour l'élaboration du projet «Garantie» de la CEDRA relève de la compétence du Conseil fédéral. En outre, ce projet ne constitue pas la condition de l'autorisation d'une construction «nucléaire» car ledit projet ne doit être disponible qu'au moment où l'autorisation d'exploiter est accordée.

3. *Jocelyne Colomb, contre Tribunal fédéral*

La requérante ne prouve en aucune manière dans quelle mesure elle aurait été victime, de la part du Tribunal fédéral, d'un déni de justice formel.

4. *Karl Gasser, Nidau, contre Tribunal fédéral*

Le requérant conteste, comme il y a trois ans, la force juridique d'une estimation officielle d'un bien-fonds, laquelle remonte à 1980. Il n'y a pas lieu de revenir sur cette affaire déjà traitée.

5. *Alfred Gischig, Küsnacht, contre le Tribunal fédéral des assurances*

Un bénéfice comptable unique du requérant a été pris comme base d'estimation pour le calcul des cotisations AVS de quatre ans. L'Office fédéral des assurances sociales trouve le fait choquant et inadmissible, compte tenu de l'article 4 de la constitution; le Tribunal fédéral des assurances com-

prend certes que le résultat soit jugé peu satisfaisant, mais s'en tient toutefois à la disposition déterminante, celle-ci étant en accord avec la loi, qui est claire à ce sujet. La commission a signalé au requérant la possibilité de réduire le montant des cotisations dont le paiement ne saurait être exigé d'un assuré. Il est concevable qu'au besoin l'Office fédéral des assurances sociales se prononce pour un règlement équitable, sans admettre qu'il existe une obligation légale (l'affaire est de nouveau pendante).

6. *Veroljub Marianovic, Cannes, contre le Tribunal fédéral*

Le requérant a omis de présenter ses doléances sous forme d'un recours de droit public. Le Tribunal fédéral applique simplement les prescriptions légales en matière de procédure lorsqu'il n'examine pas les griefs dans le cadre de l'appel.

7. *Groupe parlementaire pour la protection de la nature et du paysage contre le Département fédéral de l'intérieur*

Ce groupe parlementaire cherche à renforcer la protection de la nature et du paysage tant sur le plan financier que sur celui de personnel; il propose à cet égard de réunir deux domaines distincts jusqu'ici, à savoir la protection de la nature et du paysage, d'une part, et la conservation des monuments historiques d'autre part. Il n'approuve pas l'intention, exprimée précédemment par le département, de séparer la protection de la nature de la protection du paysage et de l'attribuer avec la conservation des monuments historiques, à l'Office fédéral de la culture. Après un examen attentif au cours d'une procédure qui a permis à tous les intéressés de s'exprimer, le département a renoncé à retirer la Division de la protection de la nature et du paysage à l'Office fédéral des forêts et de la protection du paysage, en revenant simultanément sur sa décision de séparer la protection du paysage de celle de la nature et de la subordonner à l'Office fédéral de la culture. En revanche, il a renforcé la position de l'organe chargé d'assurer la protection de la nature et du paysage au sein de l'office fédéral en conférant à son chef le grade de sous-directeur.

8. *Conseil Suisse de la paix, au sujet de l'assujettissement d'avions légers aux dispositions de la loi sur le matériel de guerre*

Les deux commissions ont examiné cette requête en détail puis, ayant pris en considération divers points de vue, elles ont décidé, à la majorité des voix, de ne pas former de recommandation à l'adresse du Conseil fédéral, recommandation en vertu de quoi le PC-7 et d'autres appareils légers auraient dû être soumis au contrôle des exportations de matériel de guerre (cf. BO N *1985* p. 1020 et 1200).

9. *Centrale d'aide aux réfugiés, Zurich, contre le Département fédéral de justice et police*

Le Département fédéral de justice et police, faisant suite à une recommandation de la Commission de gestion, a donné pour instruction à l'Office fédéral de la police de revenir à la pratique précédente; selon celle-ci, la

centrale doit recevoir les décisions dûment motivées, lorsque des demandes d'asile sont rejetées. Les œuvres d'entraide ayant collaboré à la procédure de demande d'asile sont tributaires de ces décisions pour s'acquitter de leurs tâches.

30668

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1985 du 10 avril 1986

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1986
Band Volume Volume	2
Heft Cahier Numero	21
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	86.028
Datum Date Data	03.06.1986
Seite Page Pagina	414-466
Ref. No	10 104 751

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.