

Rapport des commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1981

des 19 avril/14 mai 1982

Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous présentons, comme lors des deux dernières années, un rapport écrit concernant les principales inspections terminées pendant l'année écoulée; par la même occasion, nous vous informons brièvement des requêtes que nous avons examinées. Notre rapport traite principalement des effectifs du personnel de l'Administration fédérale des douanes. Lors de son inspection, la commission de gestion du Conseil national a constaté que les mesures complémentaires de rationalisation ne sauraient couvrir à elles seules qu'une partie insignifiante des besoins supplémentaires de personnel. Le rapport mentionne également toute une série d'inspections et de visites des offices exécutées par la commission de gestion du Conseil des Etats qui ont porté sur les points ou services suivants:

- coordination du contrôle exercé sur les projets de coopération au développement et critères d'évaluation applicables,
- tâches de l'Office fédéral des assurances privées,
- utilisation optimale des possibilités de rationalisation et affectation efficace du personnel à l'Office fédéral des aérodromes militaires,
- enfin, Inspection fédérale des installations à courant fort et Inspection des pipelines, qui constituent des cas intéressants d'exécution de tâches gouvernementales, dans lesquels une société privée procède à des contrôles officiels sous la surveillance de la Confédération.

Nous vous prions de prendre acte du présent rapport.

19 avril/14 mai 1982

Au nom des Commissions de gestion:

Les présidents:

J.-P. Delamuraz, conseiller national

A. Egli, conseiller aux Etats

I

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

1 Généralités

L'année dernière, la commission de gestion a publié une fois encore deux rapports spéciaux :

Le 19 mai, la commission a adopté un rapport sur le *plafonnement des effectifs du personnel* de l'administration fédérale à l'appui d'une initiative parlementaire présentée sous forme de loi. Le plafonnement des effectifs deviendrait ainsi un moyen durable d'encourager le rendement dans l'administration (FF 1981 II 662). Le 28 octobre, le Conseil fédéral a donné son avis à ce sujet. Il approuve le principe d'une réglementation légale du plafonnement des effectifs et préconise un système simplifié (assouplissement du régime par décision budgétaire uniquement) (FF 1981 III 900). Le Conseil national traitera cet objet lors de la session d'été 1982.

Le 13 novembre, la commission a rédigé un rapport intitulé « *Le contrôle des denrées alimentaires; à titre d'exemple, les hormones dans la viande de veau* » (FF 1981 III 964). Elle remplissait ainsi un mandat du Conseil national de décembre 1980. Le Conseil fédéral a été invité à se prononcer quant à la suite donnée aux recommandations de la commission. L'affaire sera traitée pendant la session d'été prochaine.

C'est en collaboration avec la Commission des finances que notre commission s'est efforcée d'améliorer le contrôle de la nécessité des *publications de l'administration* ainsi que de la dotation de celle-ci en imprimés. Le but de l'enquête n'est pas seulement de réduire les frais d'imprimerie, mais surtout de limiter les travaux de rédaction au sein de l'administration. A l'avenir, la Commission des finances devra disposer de bases d'appréciation plus détaillées pour fixer le crédit global de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel. Ce crédit comprendra tous les crédits de l'administration centrale destinés au financement de publications. De plus, la commission suggère d'élaborer un plan des publications de la Confédération qui fixerait des critères permettant de déterminer quels documents seront publiés, sous quelle forme et à quels frais. Les secrétaires généraux et la Chancellerie fédérale devraient intensifier leur contrôle de la publication des imprimés. La Commission de gestion et celle des finances procéderaient à des contrôles par sondage. Le Conseil fédéral examine ces propositions. Elles seront en partie réalisables dès 1983.

En outre, la commission a procédé à des contrôles faisant suite aux inspections dont elle a rendu compte dans des rapports annuels antérieurs. Elles concernaient notamment: les *services de traduction*, l'*encouragement des minorités linguistiques* (cf. BO 1980 594 et 1981 782), la *surveillance exercée par la Confédération sur la Société Suisse*

de Radiodiffusion (cf. BO 1981 726), le nombre et l'ampleur des *commissions extraparlimentaires* pour la nouvelle période administrative (cf. BO 1981 723), ainsi que les *soumissions et achats* de la Confédération (cf. BO 1981 782).

Pendant l'année écoulée, la commission a entamé trois enquêtes: l'une, concernant le mode d'*information du public* par le Conseil fédéral et par l'administration; elle a procédé à un sondage ainsi qu'à des échanges de vues avec tous les départements. Le Conseil fédéral n'ayant donné son avis sur une lettre qui lui a été adressée par l'association des journalistes du Palais fédéral qu'à la fin de l'an dernier, le groupe de travail chargé d'évaluer les renseignements recueillis n'a pu être constitué que cette année. Une inspection a été effectuée à l'*Office fédéral de la protection civile*; elle porte surtout sur les questions de formation. Ce travail fera l'objet d'un rapport spécial. Enfin, la commission a aussi abordé la question des *effets sociaux de la radiodiffusion par satellite*. Pour la Commission de gestion, il s'agit tout d'abord de permettre au Parlement de participer à une décision qui, si l'on prend la répartition actuelle des compétences à la lettre, relève du Conseil fédéral et des PTT, mais dont l'importance pour la politique des médias exige une plus large discussion (cf. l'interpellation de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 8 décembre 1981).

Le rapport qui suit ne concerne que l'inspection de certains secteurs de l'Administration fédérale des douanes.

2 Etat du personnel de l'Administration fédérale des douanes

A l'occasion de l'examen des effets du plafonnement des effectifs et du rapport de gestion du Conseil fédéral pour 1980, l'Administration fédérale des douanes a souligné avec vigueur l'existence d'une pénurie de personnel dans le corps des gardes-frontière. La Commission de gestion a alors chargé sa section compétente d'analyser de plus près l'état du personnel de l'Administration fédérale des douanes, et plus particulièrement dans le corps des gardes-frontière. Cette étude menée en collaboration avec l'Office fédéral de l'organisation, a débouché sur les conclusions suivantes:

21 Structure de l'Administration fédérale des douanes

L'Administration fédérale des douanes comprend la direction générale et les arrondissements, eux-mêmes formés d'une direction d'arrondissement, de plusieurs sections, et de nombreux bureaux de douane. Elle est formée par ailleurs d'une organisation civile et d'une organisation militaire. Les services douaniers civils sont chargés de contrôler le trafic des marchandises, tandis que le corps des gardes-frontière en uniforme a pour mission de surveiller les frontières et de poursuivre les infractions aux règlements douaniers.

La direction générale des douanes ne compte que des services civils. Elle exerce les fonctions centrales de direction. Elle dispose notamment de son propre service d'organisation, qui contrôle au moyen d'inspections le bon fonctionnement de tous les services douaniers. La direction générale s'occupe en plus de la statistique du commerce, du prélèvement de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) à la frontière, et du contrôle des métaux précieux. Elle perçoit aussi les taxes sur le tabac et la bière.

Si la division entre personnel civil et militaire se manifeste distinctement dans l'organisation des arrondissements, chaque commandant de gardes-frontière étant subordonné à un directeur d'arrondissement, il en va différemment au niveau de la direction générale. La structure militaire du corps des gardes-frontière est confinée en effet à l'échelon des arrondissements. Le plus haut responsable de ce corps n'a que le rang de chef de section à la division de l'exploitation de la direction générale. Ce statut correspond au cahier original des charges du corps des gardes-frontière, aujourd'hui toutefois fort élargi en raison notamment des fonctions de sécurité qui lui ont été confiées. La direction générale souhaite tenir compte de cette évolution en faisant ressortir de l'organigramme la double subordination, qui existe déjà dans les faits, de la section surveillance des frontières, d'une part à la division de l'exploitation, d'autre part au directeur général des douanes. Cette possibilité reste à examiner mais il faut se demander si le rapport de subordination actuel du corps des gardes-frontière à la direction générale ne doit pas être entièrement repensé.

De plus, la coexistence d'organisations civiles et militaires au sein de l'Administration fédérale des douanes soulève des *questions de politique du personnel* (en particulier s'agissant du système de promotion), qui ne peuvent être qu'effleurées dans le présent rapport:

Les deux catégories de personnel ont une formation différente et sont soumises à un autre système de promotion. La carrière de garde-frontière ne peut aller au-delà de l'échelon de sous-officier puisque le poste d'officier des douanes suppose le grade de capitaine. Or, ce dernier grade ne peut pas être atteint par les gardes-frontière puisqu'ils sont libérés des obligations militaires. Le haut commandement des gardes-frontière est donc nécessairement assuré par des membres civils du personnel des douanes. L'hypothèse en vertu de laquelle cette situation se répercuterait défavorablement sur le recrutement et la motivation des gardes-frontière est contestée par les autorités douanières. En outre, les fonctions des commandants des gardes-frontière, lorsqu'il est nécessaire de protéger la neutralité suisse, et la possibilité actuelle de charger l'armée d'instruire les officiers du corps de gardes-frontière, sont des éléments en faveur de la solution actuelle. Nous renonçons donc à approfondir cette question dans le présent rapport.

En revanche, le règlement des gardes-frontière est anachronique. Même si une discipline militaire excessive n'est appliquée que dans

des cas d'exception, il convient de remanier ce règlement. Il est en effet fondé sur une conception dépassée de la hiérarchie qui ne correspond probablement plus à la pratique mais qui peut néanmoins décourager les candidats.

Quelque quarante pour cent des fonctionnaires civils des douanes sont d'anciens gardes-frontière ayant quitté l'uniforme. Entre eux et le personnel civil ayant bénéficié d'une formation technique, il existe de grandes différences quant au statut et aux possibilités d'avancement.

Ces structures impliquent des exigences particulières quant à la gestion et à la politique du personnel, afin d'assurer la meilleure collaboration possible entre les différents corps de l'administration des douanes. Aussi la direction générale des douanes a-t-elle promis de revoir son système de promotion, en se fondant sur sa discussion avec la section compétente de la Commission de gestion.

22 Effectifs

L'Administration fédérale des douanes comptait en janvier 1981 4249 collaborateurs, soit 1681 dans le corps des gardes-frontière et 2568 (dont 360 à la direction générale) dans les services civils. Si le personnel civil en est resté à peu près au niveau de 1974 après avoir accusé une légère diminution, le corps des gardes-frontière s'est accru de quelque 120 unités. L'accroissement annuel souhaité de 50 gardes-frontière n'a pu être réalisé en raison des départs, bien que l'Administration fédérale des douanes ait été autorisée à dépasser les chiffres fixés initialement grâce à la déduction des aspirants de l'effectif global et au calcul en fonction de la moyenne annuelle (à noter que l'effectif du personnel ne s'est accru que de 100 unités depuis 1978). Pour conserver les collaborateurs, le traitement des gardes-frontière a été augmenté par arrêté fédéral de 1200 francs à partir de 1981. La raison principale des départs semble cependant être les conditions de service, notamment les horaires de travail irréguliers.

La direction générale des douanes souhaite avant tout améliorer la sécurité personnelle des gardes-frontière et rapprocher leurs conditions de travail et celles des fonctionnaires des CFF. Cette amélioration exigerait, selon ses propres estimations, 340 postes de travail supplémentaires. Cet accroissement d'effectif ne permettrait d'ailleurs pas de satisfaire à la demande d'une surveillance plus poussée des «frontières vertes», autrement dit des zones comprises entre les routes transfrontalières. Même au rythme actuel d'accroissement du corps des gardes-frontière, l'effectif moyen autorisé de 4210 par an de l'administration des douanes ne pourra plus être respecté à partir de 1982.

Devant cette situation, la *Commission de gestion* se demande si un rehaussement ultérieur du plafond des effectifs se justifie pour l'administration des douanes, et plus particulièrement pour le corps des gardes-frontière. Cette *question* ne paraissait pas pressante jusqu'ici en raison des mesures déjà prises en faveur de l'effectif de ce corps. Elle est cependant importante. En effet, en cas de réponse affirmative, il faudrait, vu l'importance de l'administration des douanes, soit faire l'économie de personnel à l'intérieur de cette administration, soit trouver le nombre de postes requis hors du Département des finances. Cela pourrait, selon l'ampleur des besoins, conduire à relâcher le plafonnement global du personnel de l'administration fédérale.

La commission a examiné s'il existait encore au sein de l'administration des douanes des possibilités de rationalisation et si les prestations visées par les douaniers, notamment en ce qui concerne l'intensité des divers contrôles, peuvent être limitées davantage. Elle est parvenue aux conclusions suivantes :

En ce qui concerne *les prestations*, il faut distinguer les diverses fonctions des douanes et les formes de contrôle correspondantes. En principe, il est cependant possible de recourir au système des sondages. Un contrôle systématique du trafic transfrontalier ne s'impose pas. Selon le principe de désécurisation, il s'agit surtout de créer le risque pour le contrevenant potentiel d'être pris. Dans cette perspective, il n'est pas nécessaire d'accroître les prestations actuelles. Comparés à ceux des pays voisins, les résultats de nos contrôles douaniers sont satisfaisants malgré un personnel nettement plus restreint. Cela est vrai surtout pour les routes transfrontalières. Mais même aux «frontières vertes», les contrôles peuvent être considérés comme suffisants. Il convient cependant d'épuiser toutes les possibilités techniques permettant au personnel d'agir encore plus efficacement. De façon générale, en raison de la criminalité actuelle à l'échelon international, on ne saurait toutefois tolérer une réduction des prestations qui déchargerait le personnel de manière notable. Il convient d'ailleurs de faire des réserves quant aux effets de l'évolution qui se dessine au sein de la Communauté Européenne, où la réduction des contrôles frontaliers de nature policière est demandée.

Quant aux *efforts de rationalisation* accomplis par l'administration des douanes, l'inspection a donné l'impression que l'on tirait généralement parti des possibilités d'augmenter l'efficacité. Les réserves de personnel ne devraient être nulle part particulièrement abondantes. Elles pourraient tout au plus exister à la direction générale, dans les bureaux de douane principaux, et dans les équipes de gardes-frontière des grandes artères transfrontalières. L'administration des douanes a cependant prouvé au moyen des résultats des inspections effectuées par son propre service d'organisation, qu'elle s'efforce de tirer pleinement parti des possibilités existantes.

Ainsi, en été 1981, l'effectif des gardes-frontière a été passé en revue pour chaque section du premier arrondissement. De nombreuses mutations ont été effectuées. L'effectif nécessaire a pu être réduit globalement de neuf unités avec effet au 1^{er} janvier 1982.

Le service d'inspection de la gare badoise à Bâle a été analysé à fond pour la dernière fois fin 1978 par la direction générale. On avait pu alors ici aussi réduire l'effectif du personnel autorisé de neuf unités. Un examen analogue du service d'inspection de Bâle-poste en 1977 a permis d'économiser deux places. On a pu ainsi, depuis 1975, effectuer 145 mutations et supprimer 45 emplois dans l'ensemble de l'Administration des douanes.

L'examen de l'ensemble des effectifs des services douaniers civils par le service d'organisation fin 1979 a montré que la charge de travail du personnel était raisonnable. On a proposé une série de simplifications qui ont été largement mises à l'exécution. Certes, la lecture du rapport consécutif à cette inspection donne l'impression que la direction générale dispose encore d'une réserve de personnel. Un effectif identique accomplit encore aujourd'hui le même volume de travail qu'il y a dix ans. Or, on peut admettre que le rendement aurait pu augmenter pendant cet intervalle. L'Office fédéral de l'organisation estime cependant qu'ici non plus, il n'est pas possible de faire des économies notables de personnel.

Est-il possible de confier au personnel civil des tâches qui reviennent actuellement au corps des gardes-frontière, ou tout au moins d'engager pendant les périodes de pointe des auxiliaires civils ayant reçu une formation de garde-frontière? La direction générale pense que non. Ce procédé ne permettrait pas en effet de décharger l'administration des douanes dans son ensemble. En outre, il donnerait lieu à des pénuries de personnel dans d'autres secteurs. La visite du premier arrondissement n'a pas permis d'infirmier cette vue.

Par contre, la simplification des contrôles et le recours accru à des moyens techniques auxiliaires devrait permettre de rationaliser encore davantage le travail. Une forme de simplification particulièrement envisagée actuellement est la pratique du contrôle par sondage des déclarations d'importation et d'exportation. Quant aux moyens techniques, on pense surtout à la motorisation. L'usage accru de véhicules permet d'augmenter l'efficacité des patrouilles. On pourrait même recourir davantage aux hélicoptères de l'armée en montagne ou utiliser des caméras de télévision télécommandées. Il conviendrait aussi de remplacer le système compliqué du registre de recherches par un ordinateur.

Enfin, la fermeture de routes transfrontalières secondaires serait souhaitable, mais risque de se heurter à la résistance de la population.

Dans la mesure où les moyens dont dispose le Parlement dans ses fonctions de haute surveillance le permettent, on peut constater que l'administration des douanes ne possède pas actuellement de réserves importantes de personnel. Les possibilités de rationalisation sont, autant qu'on puisse en juger, suffisamment utilisées, et il n'est plus guère possible de réduire les prestations. Les efforts de rationalisation exigés de la direction générale, le recours aux moyens techniques auxiliaires, et la simplification des contrôles sont certes utiles, mais ne sauraient suffire à couvrir tous les besoins futurs en personnel.

En revanche, la demande d'amélioration de la sécurité personnelle des gardes-frontières mérite pleinement d'être appuyée. Ici encore, l'amélioration implique l'utilisation la plus rationnelle possible des moyens techniques auxiliaires. En règle générale, quoique pas nécessairement pour toute mission, la sécurité des gardes exige le service à deux.

Il reste à établir de façon plus précise à quel point des mesures qui impliquent une augmentation des effectifs s'imposent si l'on veut attirer et garder au service des douanes les fonctionnaires formés. Les horaires irréguliers sont en tout cas inhérents au travail des gardes-frontière. Encore devrait-il être possible en maints endroits, d'améliorer les plans de service et de les établir pour des périodes plus longues.

Il convient de fixer de façon générale les effectifs de manière à ce que les exigences du travail soient satisfaisantes dans l'hypothèse d'objectifs minimaux et d'une efficacité optimale du personnel. En raison de la sollicitation accrue des gardes-frontière pour les tâches relevant de la police de sûreté, et de l'intensification du trafic transfrontalier, il faudra augmenter le nombre des fonctionnaires. Il faut cependant écarter l'éventualité d'un brusque accroissement du nombre de places de l'ordre de 340 unités, telle que le prévoit la direction générale, tant que le rapport actuel entre la capacité d'instruction (environ 160 aspirants garde-frontière) et le nombre des départs annuels (dont 70 congés environ) est maintenu.

Quant à la fixation précise des besoins supplémentaires de personnel, on peut laisser cette question en suspens. Il appartiendra au Conseil fédéral d'en décider. Il suffit de constater pour l'instant qu'un besoin bien établi ne peut fondamentalement pas être satisfait en puisant dans le personnel de l'Administration fédérale des douanes.

Pour tous les motifs évoqués plus haut, une proposition du Conseil fédéral visant à relâcher le blocage du personnel de l'Administration des douanes ne peut être rejetée dans la mesure où elle concerne exclusivement les services d'exploitation – autrement dit, les équipes de gardes-frontière et le personnel civil des postes frontières – et dans la mesure où les économies possibles de personnel sont réalisées. En revanche, un accroissement de l'effectif du personnel de la direction

générale des douanes et des directions d'arrondissement ne saurait entrer en ligne de compte.

Ces résultats, compte tenu du recrutement périodique du personnel, le caractère de l'entreprise et de l'impact de l'augmentation du trafic sur les besoins en personnel des offices douaniers et des postes de gardes-frontière, amènent la commission à traiter ces services de l'Administration des douanes à égalité avec les entreprises des PTT, des CFF et de l'armement quant au plafonnement des effectifs.

25 Recommandations

La commission a transmis au Conseil fédéral les recommandations suivantes:

251 Il convient d'améliorer la sécurité personnelle des gardes-frontière dans la mesure du possible par le recours à des moyens techniques auxiliaires, et au besoin, par le service à deux.

252 Les rapports structurels entre le corps de gardes-frontière et la direction générale des douanes devraient être réexaminés.

253 Le règlement des gardes-frontière devrait être remanié. Tant dans ce domaine que dans celui des services civils, il convient d'attacher la plus grande importance à une gestion efficace, mais coopérative du personnel.

254 Il convient enfin d'examiner les possibilités susmentionnées, à savoir la rationalisation à la direction générale, le recours accru aux moyens auxiliaires, et la simplification des contrôles par le procédé des sondages (par exemple en ce qui concerne les déclarations d'importation et d'exportation).

26 Avis du Département fédéral des finances du 15 mars 1982

261 Vue d'ensemble

Le département remercie la commission d'avoir examiné de près les problèmes qui se posent au corps des gardes-frontière en matière de personnel. Les résultats de l'étude sont d'une importance décisive pour tous les intéressés. Les recommandations de la commission de gestion ont été examinées par deux groupes de travail. Le problème de la subordination du corps des gardes-frontière au sein de la Direction générale des douanes est en cours d'examen. Les travaux concernant la refonte du règlement des gardes-frontière dureront jusqu'en 1983. On cherche à assurer une gestion tout à la fois efficiente et participative. L'avis concernant le renforcement de la sécurité des gardes-frontière et les mesures de rationalisation est résumé sous chiffres 262 et 263.

Le département souligne l'importance qu'il attache au renforcement de la sécurité personnelle des gardes-frontière. Il signale que si les

quotas de recrutement des aspirants gardes-frontière restent les mêmes (160), l'effectif moyen annuel autorisé pour l'administration des douanes serait dépassé en 1984 déjà. Les dépassements ne pourront alors plus être compensés au sein du département. Si l'effectif annuel moyen autorisé du personnel d'exploitation de la direction susmentionnée demeure inchangé, il ne sera guère possible de recruter cette année le même contingent d'aspirants gardes-frontière que l'année passée, étant donné que les nouveaux aspirants devraient être intégrés au personnel du département en janvier 1984, une fois leur formation terminée.

262 Renforcement de la sécurité personnelle des gardes-frontière

262.1 Renforcement de la sécurité personnelle par des moyens techniques auxiliaires:

Le département donne la priorité au développement des moyens de communication: augmentation du nombre de radiotéléphones portatifs, meilleure dotation du corps sur certaines parties de la frontière, modernisation du réseau de télécommunication du Tessin, développement du réseau de télécriteurs, augmentation du nombre de signaux d'alarme et agrandissement du parc de véhicules à moteur. On examine actuellement la possibilité d'utiliser d'autres moyens encore, tels que des gilets cuirassés, des gaz lacrymogènes et certaines armes défensives, des moyens d'éclairage, etc.

L'augmentation des moyens techniques auxiliaires exigera des investissements de sept millions de francs environ pour les cinq prochaines années.

262.2 Renforcement de la sécurité par des mesures touchant l'effectif du personnel:

A plusieurs reprises déjà, le Parlement a exprimé sa volonté de maintenir la surveillance de la frontière. Cela implique le renforcement de la sécurité personnelle des gardes-frontière par l'extension du service à deux agents. Actuellement, les deux tiers des gardes-frontière font leur service seuls. Afin d'assurer au moins pendant la nuit le service à deux sur les artères transfrontalières et dans la campagne, il faudrait disposer de 220 agents, ce qui ne serait possible que par l'augmentation des effectifs.

Il faudrait parallèlement réduire le nombre des départs. Il ressort des entretiens avec les agents qui quittent leur poste que les horaires défavorables, tels que le service à toute heure, le fait de ne pas avoir la semaine de travail de cinq jours, la rareté des samedis, dimanches et jours de fêtes libres, etc., incitent les gardes-frontière à donner leur congé. L'introduction de la semaine de travail de cinq jours, c'est-à-dire le droit à deux jours libres consécutifs par semaine exigerait une augmentation des effectifs de 120 unités.

Compte tenu des possibilités réduites de recrutement et de formation et vu la situation sur le marché de l'emploi, on pourrait couvrir les besoins courants et engager environ cinquante aspirants de plus chaque année. Lors de la présentation du budget, on demandera d'augmenter de ce chiffre les effectifs autorisés, étant donné qu'on ne peut compenser ces besoins au sein du département.

263

Mesures de rationalisation

La section des questions d'organisation et inspection encourage dans la mesure du possible l'accroissement de la productivité par de nouvelles méthodes de travail, la révision de l'organisation, l'examen des besoins, et les conseils. Actuellement, il est possible, avec les mêmes effectifs qu'en 1975, de remplir les tâches qui se présentent, en dépit d'une augmentation du trafic de 20 pour cent.

La section susmentionnée procède depuis 1974 à des révisions détaillées de l'organisation dans les secteurs du traitement électronique de l'information, de la comptabilité, de l'imposition de la bière, du contrôle des céréales, de l'enregistrement et de la chancellerie. En outre, le fonctionnement des systèmes de contrôle interne et des affaires financières de trois ou quatre secteurs est vérifié chaque année. On examine systématiquement s'il importe de pourvoir les places devenant vacantes. Les principaux projets actuellement à l'étude sont les suivants: l'enregistrement des données concernant la statistique commerciale relative aux envois soumis à la taxe lors de l'importation pourrait se faire dans les centres de calcul régionaux sans qu'il soit nécessaire d'augmenter les effectifs de ces services; d'autre part, il devrait être possible de réduire de neuf unités le nombre des emplois à la section du traitement électronique des données de la direction générale des douanes après une période de transition de cinq ans; la chancellerie générale de la direction devra être munie de machines à écrire automatiques plus rentables.

Les postes de douane disposent déjà en grand nombre de moyens auxiliaires (traitement électronique des données, machines à calculer, caisses d'enregistrement, moyens de communication et de transport). L'administration des douanes examine actuellement la possibilité d'utiliser le traitement électronique des données dans le trafic des envois postaux, le développement de ce genre de traitement pour les réglementations spéciales avec des personnes soumises aux taxes des douanes et les inventaires des biens soumis aux droits de douane, ainsi que l'accroissement du parc des machines servant au traitement des documents de douane à la frontière.

La simplification des contrôles par sondage a toujours dû s'adapter aux risques du moment. Actuellement, on ne saurait réduire les contrôles, les risques étant en forte augmentation dans de nombreux domaines (importation de stupéfiants, usage illégal de droit de doua-

ne préférentiels, p. ex.). On essaie actuellement d'assouplir le contrôle complet des demandes de dédouanement exigé par l'article 34 de la loi sur les douanes. S'il apparaît judicieux d'adopter le procédé des sondages, il faudra réviser la loi sur les douanes.

L'administration des douanes s'efforce de stabiliser les effectifs des services civils même si le trafic continue à s'accroître; il entend prendre à cet effet des mesures de rationalisation et assouplir l'engagement du personnel des postes de douane. Un accroissement de l'effectif s'impose si on veut améliorer les conditions de travail et la réglementation relative aux jours de fête et au temps libre, augmenter le nombre des postes de douane ou charger l'administration des douanes de nouvelles tâches.

27 Démarches complémentaires

En avril 1982, après conclusion de l'inspection sus-mentionnée, un membre du Parlement s'est adressé à la commission, lui faisant part d'une série de problèmes qui se posent au corps des gardes-frontière d'un canton. Ces observations correspondent, pour une part, aux constatations et aux exigences résultant de l'inspection, pour une autre part, elles abordent des objets dépassant le cadre de l'inspection qui, elle, ne concernait que les effectifs du personnel.

La commission examinera ces observations, elle publiera le résultat que ses démarches complémentaires lui permettront d'atteindre.

II

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

1 Généralités

Parmi les inspections et visites d'offices exécutées l'année dernière dans le cadre des travaux de la commission, quatre méritent une attention particulière:

- *Evaluation de l'impact des projets de développement* de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA), (ch. 2);
- Visite de l'*Office fédéral des assurances privées*, (ch. 3);
- Visite de deux entreprises de l'*Office fédéral des aérodromes militaires*, (ch. 4); et
- Visites de l'*Inspection fédérale des installations à courant fort* et de l'*Inspection des pipelines*, (ch. 5).

L'examen de la question de la *radiodiffusion par satellite* n'est pas terminée. C'est pourquoi nous n'y ferons que brièvement allusion: les enquêtes sur le monopole des PTT occasionnées par leurs nouveaux services, ont révélé la nécessité d'établir de nouvelles bases légales pour l'activité des PTT dans certains domaines. Cela vaut tout d'abord pour l'attribution des fréquences pour les radiotéléphones et pour l'interdiction de posséder et de vendre des relais radio servant à des émissions de radio pirates. Il s'agit surtout de créer une base légale à l'institution du VIDEOTEX, système de télétexte des PTT. Ce système permettrait l'accès de chacun à des banques de données reliées au réseau téléphonique commuté. Les conséquences politico-sociales de ce nouveau moyen de communication ne peuvent guère pour le moment être évaluées avec précision. Restent en suspens les questions de la protection de la sphère privée et de la responsabilité quant au contenu des informations diffusées par le système VIDEOTEX.

Par contre, la radiodiffusion par satellite peut être instaurée par le Conseil fédéral et les PTT, sans nouvelle base légale. C'est seulement au cas où les PTT devraient pour ce faire prélever des crédits de leur budget annuel que le Parlement interviendrait. Il y a lieu de s'attendre à ce que cette nouveauté ait des effets sur l'ensemble de la politique des médias, et par là sur notre société en général. Le 8 décembre 1981, la commission a présenté une *interpellation* à ce sujet, afin de permettre au Parlement de s'exprimer sur les aspects fondamentaux de la radiodiffusion par satellite. L'examen de cette interpellation devant le Conseil est prévu pour la session d'été 1982 au plus tôt.

Enfin, mentionnons que des sections de la commission ont visité l'Office fédéral des affaires culturelles, l'Office fédéral de métrologie

et l'Office vétérinaire fédéral. Un contrôle concernant une inspection antérieure a été exécuté à l'Office fédéral de la santé publique. De même, la question de la sécurité des grands barrages a nécessité un examen complémentaire.

2 Evaluation de l'impact des projets de développement de la DDA

Dans le cadre de la haute surveillance sur la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA), la Commission de gestion se demande *jusqu'où peut aller son examen et son évaluation des divers projets*. La section compétente augmentée de deux membres¹⁾, a abordé cette question à la faveur d'un projet de production laitière à Madagascar. Cet exemple l'a incitée à rechercher, *avec d'autres commissions parlementaires s'occupant de coopération au développement, une coordination des activités et des critères d'évaluation uniformes*. Ces efforts doivent débiter en 1982. Les présidents des commissions intéressées du Conseil des Etats se sont mis d'accord lors de la session de printemps 1982 sur la coordination proposée (ch. 23).

21 Bureau Central Laitier à Madagascar

Ce projet n'a pas été élaboré de la manière habituelle; il a été repris des mains d'une organisation internationale pendant les années soixantes et réalisé de façon pragmatique. Il est maintenant achevé. Aujourd'hui, la DDA ne l'entreprendrait plus de la même manière. De plus, la Commission de gestion se demande si l'aide à la production laitière à Madagascar est réellement une forme appropriée de coopération au développement. En effet, le pays se prête mal à la production laitière. Quoique les producteurs de lait aient bénéficié du projet, son utilité reste insignifiante pour les couches pauvres de la population, puisque seules les classes aisées consomment du lait et des produits laitiers. Il en découle un conflit avec les objectifs (fixés d'ailleurs plus tard) de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire. Le dernier rapport concernant le sort dudit projet depuis le retrait de l'aide suisse laisse des doutes quant à son maintien.

Selon la DDA, il ne s'agit pas pour autant d'un échec, puisque les centrales fromagères fonctionnent depuis des années. De même les producteurs de lait ont trouvé des débouchés relativement sûrs pour leurs produits. De plus, la consommation de fromage et de lait a augmenté. La DDA fait remarquer avec raison que, dans le domaine de la coopération au développement, il ne faut pas juger les décisions prises il y a dix ans en fonction des critères actuels.

¹⁾ Les membres de la section élargie sont les suivants:
M. Miville (président), MM. Dreyer, Matossi, Munz et Ulrich.

Critères d'évaluation des projets d'aide au développement à la lumière du cas examiné

La commission sait qu'il est difficile de juger à distance de l'efficacité et des chances de succès d'un projet de développement tel que celui de Madagascar. Elle en tire néanmoins un certain enseignement, à partir duquel elle tente d'élaborer les critères d'évaluation des projets futurs.

Les *critères principaux* peuvent être formulés succinctement et provisoirement comme suit :

- Transmission de connaissances à la population du pays : l'enseignement représente souvent le meilleur remède à bien des maux.
- Adéquation du projet au pays et à sa population :
 - le projet doit répondre aux véritables besoins fondamentaux du pays ;
 - il doit tenir compte de la situation sociale, culturelle et politique et respecter les structures sociales traditionnelles ;
 - il ne sera pas fixé d'avance, mais plutôt élaboré en collaboration avec les personnes concernées ;
 - les intéressés seront appelés au plus tôt et dans la plus grande mesure possible à prendre leurs responsabilités.
- Fixation de conditions financières claires : un contrôle des finances fondé sur une estimation du rapport coût/utilité présuppose un objectif précis, permettant d'évaluer les dépenses.
- Prise en considération des expériences faites sur le plan international : il importe de tirer parti de toutes les expériences et informations provenant d'autres pays et d'organisations internationales ; il y a lieu d'encourager la collaboration internationale.
- Instauration de prix d'appel stimulant les producteurs du pays en voie de développement : politique favorisant la fixation de prix suffisamment élevés pour stimuler la production.

Ces critères devront être affinés et complétés à la faveur d'autres cas.

Haute surveillance parlementaire sur les projets d'aide au développement de la DDA

Pour assurer le contrôle parlementaire de la coopération au développement, il importe de coordonner l'activité des commissions suivantes des deux conseils :

- Commission des affaires étrangères,
- Commission du commerce extérieur ou Commission des affaires économiques,
- Commission des finances et Délégation des finances,
- Commission de gestion.

En principe, le contrôle parlementaire doit être exercé par un nombre d'organes aussi réduit que possible. Pour cette raison, une commis-

sion pourrait renoncer à certains contrôles, en faveur d'une autre commission. Par contre, une délimitation générale des attributions n'est pas possible. Tout au plus peut-on mettre l'accent sur les points qui concernent plus particulièrement l'une ou l'autre commission :

- Principes de la politique du développement (Commission des affaires étrangères),
- Politique commerciale à l'égard des pays en voie de développement (Commission du commerce extérieur ou des affaires économiques),
- Budgétisation et utilisation économe des crédits de l'aide au développement (Commission et Délégation des finances),
- Exécution appropriée du mandat légal (Commission de gestion).

Le contrôle de l'efficacité des projets de développement intéresse donc principalement les commissions de contrôle proprement dites (finances et gestion), mais il peut aussi servir de base aux travaux de la Commission des affaires étrangères et de la Commission du commerce extérieur (ou de la Commission des affaires économiques). Les inévitables chevauchements devraient être limités aux seules zones transitoires entre les domaines d'attribution respectifs. Il y aurait lieu de définir pour chaque commission les domaines la concernant plus particulièrement et dans lesquels elle assumerait la responsabilité principale («Federführung»). Si l'une des autres commissions veut traiter une question relevant de ces domaines, elle devra prendre contact avec la commission responsable aux fins de coordination. Il s'agit d'éviter ainsi le double emploi, et, ce qui serait plus grave, les efforts divergents. La haute surveillance des projets de développement de la DDA devra donc être exercée selon des critères établis d'un commun accord par les commissions intéressées.

24 Evolution des critères d'évaluation

Lors d'un contrôle de l'efficacité des projets de développement, il y aura lieu de faire montre d'une certaine tolérance. Il faut toujours accepter le risque d'un échec. Les objectifs doivent néanmoins être fixés de manière réaliste. Un contrôle plus sévère doit être exercé pour assurer une utilisation correcte des moyens financiers.

Les critères applicables sont établis dans la loi sur l'aide au développement¹⁾, dans la loi sur les finances de la Confédération²⁾, dans la loi sur le Contrôle fédéral des finances³⁾, dans la loi sur l'organisation de l'administration⁴⁾ ainsi que dans les Directives sur la gestion des affaires administratives⁵⁾.

¹⁾ LF du 19 mars 1976 sur la coopération internationale au développement et l'aide humanitaire, RS 974.0

²⁾ RS 611.0

³⁾ RS 614.0

⁴⁾ RS 172.010

⁵⁾ FF 1975 II 1017

Si l'on se réfère au système d'évaluation de la DDA de janvier 1981, on constate que les critères se subdivisent en quatre catégories, à savoir :

- efforts et dépenses consenties,
- résultats obtenus,
- effets sur le développement,
- objectifs.

Le *rendement* d'un projet, en tant que rapport entre les efforts et les dépenses consenties d'une part, et les résultats obtenus d'autre part, peut être évalué. L'*efficacité* d'un projet - c'est-à-dire les effets qu'exercent les résultats obtenus sur le développement du pays - peut être établie concrètement voire quantitativement. Par contre, l'importance de ces effets sur le développement du pays et leur conformité avec les *objectifs de développement* du pays doivent être essentiellement jugés de manière qualitative.

Les critères d'évaluation suivants correspondent à ces divers aspects :

- Les *objectifs de développement* sont mentionnés dans la loi sur l'aide au développement (art. 5) :

- Amélioration des conditions de vie de la population
 - Contribution au développement du pays par ses propres forces
 - Création d'un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale
 - Priorité des pays, des régions et des groupes de population les plus défavorisés (régions rurales, autarcie alimentaire, artisanat et petite industrie, création d'emplois)
 - Recherche et maintien de l'équilibre écologique et démographique.
- Les *effets sur le développement* visés découlent des exigences qu'on peut tirer pour la pratique des objectifs de chaque projet :
On y inclura par exemple les critères établis à la faveur du projet de Madagascar. On essaiera d'élaborer, d'entente avec les autres commissions, une liste de critères susceptible d'être complétée. On devrait finalement en arriver à l'établissement d'un système de critères permettant au Parlement d'exercer son contrôle. Pour être valable, un projet de développement devrait inclure le plus grand nombre possible d'objectifs, de moyens et de conditions, parmi ceux énumérés.
- Le rapport souhaitable entre efforts consentis et résultats obtenus doit être formulé à la lumière des effets sur le développement que l'on recherche, compte tenu des principes d'une saine gestion (cf. lois sur les finances de la Confédération, sur le contrôle des finances, sur l'organisation de l'administration, ainsi que les directives sur la gestion des affaires administratives). Sont déterminants en l'occurrence, les principes généraux de contrôle des finances (licéité, rationalité, économicité et exactitude comptable) et de la gestion (conformité au droit, opportunité et rendement).

Visite de l'Office fédéral des assurances privées

La commission juge utile de relater pour une fois la visite d'un office fédéral qui ne visait pas à un contrôle approfondi de cet office et n'a donc pas débouché sur des conclusions bien précises mais qui permet de mettre en lumière des aspects intéressants de l'activité de l'administration:

L'Office fédéral des assurances privées a pour tâche de surveiller l'ensemble de cette branche de l'économie qui s'est fortement développée ces trente dernières années. Pendant cette période, le nombre des sociétés d'assurances soumises à la surveillance de l'office a passé de 74 à 110. Celui-ci doit affronter de nouveaux problèmes, résultant de l'application de la Loi sur la surveillance des assurances de 1978, ainsi que de l'imbrication croissante des compagnies au niveau international. Chose peu connue, la surveillance de l'activité des compagnies d'assurances s'étend également aux contrats d'assurances et, partant, aux relations entre assureurs et assurés. La surveillance fédérale vise une double protection: d'une part, il s'agit d'éviter que l'assuré soit lésé du fait que la compagnie, suite à des difficultés d'ordre financier, néglige ses obligations; d'autre part, il importe de veiller à ce que les compagnies ne s'enrichissent pas au détriment des assurés par le biais de primes exagérées. L'office fédéral examine surtout les conditions générales. C'est le juge qui tranche les litiges dans les cas d'espèce. Lorsque des réclamations dirigées contre une compagnie se multiplient, l'office fédéral entreprend une inspection.

Le fait qu'en Suisse, il n'y a jamais eu faillite d'une société suisse d'assurances depuis l'instauration de la surveillance des assurances (1885), peut être considéré comme une preuve de l'efficacité de cette surveillance.

Conformément à la séparation des domaines prévue par la loi, une section de l'office s'occupe des assurances-accident et dommages tandis que l'autre traite des assurances-vie et maladie. Les deux sections ont un dénominateur commun: elles exercent essentiellement leur surveillance sur la base des rapports annuels que les sociétés d'assurances sont tenues de leur remettre et par des inspections. Les rapports annuels sont volumineux; ils renseignent sur les comptes de pertes et profits, le bilan, les titres, les participations et les investissements.

En matière d'*assurances-accident et dommages*, 76 assureurs et 11 réassureurs sont soumis à la surveillance.

C'est la surveillance sur les *assurances responsabilité civile obligatoire des véhicules* qui présente l'aspect le plus marquant. Dans ce secteur en effet, toutes les compagnies sont tenues d'appliquer les mêmes tarifs; la libre concurrence y fait donc défaut. Pour pallier cette carence on a institué un système de calcul rétrospectif individuel; les excédents sont restitués aux assurés sous forme de ristourne. Lors de la fixation périodique des tarifs, les sociétés d'assurances doivent

soumettre des propositions concertées à l'office fédéral. Celles-ci sont tout d'abord examinées par la Commission consultative pour les assurances responsabilité civile obligatoire des véhicules du Département fédéral de justice et police, qui comprend des représentants aussi bien des assureurs que du trafic routier. L'agrément des tarifs a toujours été donné par l'office fédéral, après entente avec ladite commission. Les recours de compagnies ou d'assurés contre les décisions de l'office sont plutôt rares. Grâce à la parcimonie qui caractérise les tarifs en Suisse, le montant net des primes d'assurance pour les voitures privées ne représente aujourd'hui que 86 pour cent de celui de 1972.

En 1980, dans le domaine des assurances-vie et maladie, 22 sociétés d'assurances étaient soumises à la surveillance. Le bilan total de cette branche se chiffre à 44 milliards de francs en 1980 contre 18 milliards en 1970. Outre les rapports annuels, il y a lieu de contrôler surtout les fonds de sûreté. Pendant la même période, ceux-ci ont passé de 12 à 31 milliards de francs; ils augmentent de dix pour cent par année, c'est-à-dire d'environ 3 milliards de francs. En ce qui concerne les fonds de sûreté, l'office s'efforce surtout de déterminer les valeurs immobilières. Il peut réduire les valeurs déclarées par les sociétés.

Les compagnies d'assurances sur la vie peuvent appliquer des tarifs différents. Le jeu de la libre concurrence entre les sociétés semble efficace puisque, selon les constatations de l'office, les primes se situent plutôt dans le bas de l'échelle prévue par la loi.

L'organisation de l'office fédéral est largement dictée par ses travaux de surveillance. Depuis 30 ans, ses structures ne se sont guère modifiées. D'innombrables questions techniques, législatives et économiques se chevauchent, ce qui exige une collaboration très étroite entre les sections. La section juridique traite des questions d'application du droit dans tous les domaines des assurances. La plupart des affaires sont traitées par plusieurs sections. Dans ses rapports avec l'extérieur, l'office agit soit directement, soit par l'intermédiaire de la section compétente.

L'effectif du personnel de l'office est le même qu'il y a 30 ans (28 fonctionnaires). Dans ces conditions, seules des mesures de rationalisation dont la mise en œuvre doit du reste se poursuivre, ont permis de faire face à l'accroissement des tâches. L'office a renoncé à la publication de certains résultats provisoires; il a introduit un système de contrôle par sondages dans plusieurs domaines. Certains contrôles ont été limités. L'office n'établit plus de statistique par canton. Il a adopté l'informatique et intensifié la collaboration entre les différentes sections. Selon son directeur, l'office dispose d'un effectif à peine suffisant mais continue à assurer une surveillance suffisante.

Jusqu'ici, la *coordination* entre l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) n'était guère nécessaire. Les caisses maladie ne sont jamais soumises à deux

organes de surveillance. Elles restent soumises à la surveillance de l'OFAS tant qu'elles pratiquent, outre l'assurance-maladie, d'autres mode d'assurance couvrant des risques et offrant des prestations limitées et se bornant aux indemnités de décès et aux assurances accidents et invalidité. Ces assurances ne doivent pas dépasser les prestations applicables en cas de maladie. Lorsque l'activité d'une caisse sort de ce cadre, l'OFAS lui retire l'autorisation. C'est ainsi que les compagnies d'assurances sont soumises soit à la surveillance de l'OFAS soit à celle de l'OFAP.

De nouveaux problèmes se poseront dans le domaine de la prévoyance professionnelle et dans celui de l'assurance-accidents obligatoire. On cherche actuellement une réglementation administrative interne qui permette d'éviter l'assujettissement des compagnies à deux organes fédéraux de surveillance.

4 Visite de deux entreprises de l'Office fédéral des aérodromes militaires

La visite des entreprises de Buochs et d'Emmen par la section compétente a conduit aux constatations et conclusions suivantes:

41 Constatations

L'Office fédéral des aérodromes militaires (OFAM) représente l'organisation professionnelle des troupes d'aviation et de la défense contre avions. C'est à lui qu'incombe la garde du matériel et des installations de ces troupes, notamment l'entretien des avions militaires, des engins guidés de défense contre avions, des installations de transmission, ainsi que des aérodromes, des places d'armes et de tir des troupes d'aviation et de la défense contre avions. L'OFAM offre ses services aussi bien à la troupe qu'à l'Office fédéral de l'aviation militaire et de la défense contre avions, qui est responsable des écoles dispensant une instruction dans ces domaines.

L'organisation de l'OFAM ressemble à celle d'une entreprise. La direction se compose de trois divisions qui correspondent en partie à celles du Groupement de l'armement. Ses neuf entreprises relèvent de la Division exploitation.

Entre 1950 et 1973, l'effectif du personnel a passé de 1600 à plus de 2800; depuis lors, il a légèrement diminué. L'effectif du personnel de l'administration centrale a été gelé à 260. Seules les entreprises engagent du personnel supplémentaire. L'effectif total est de 2780 employés, outre 285 apprentis. Depuis 1973, l'OFAM connaît un important surcroît de travail dû à la modernisation du matériel. Le surcroît théorique occasionné par l'entretien des avions de combat équivaut à 310 postes de travail. Le volume de travail dû à d'autres améliorations et projets peut être évalué à 74 places. Jusqu'ici,

l'OFAM a pu faire face à ces besoins par des mesures de restructuration. On a tenu compte des besoins de la troupe et l'état de préparation à la guerre est assuré.

La seconde série d'avions de combat Tiger implique une charge supplémentaire correspondant à 80 postes de travail. Des solutions sont actuellement à l'examen. Pour 1982, le DMF a déjà accordé 10 nouveaux postes à l'OFAM. Le postulat du Conseil national porte donc déjà des fruits.

Un code comptable assure une grande transparence des activités de toutes les entreprises de l'administration centrale. Le coût annuel de chaque système d'armement est connu avec exactitude. Pour chaque système, le coût (des heures de vol par exemple) peut être indiqué avec précision. On peut également déterminer le nombre d'heures de travail nécessaires à l'entretien résultant d'une heure de vol. Depuis 1974, la somme de travail par heure de vol d'avion Hunter a pu être réduite de 25 pour cent. C'est là un effet positif du plafonnement des effectifs du personnel. Pourtant, le coût de l'heure de vol a légèrement augmenté, suite à la hausse des prix du matériel.

Pour venir à bout de ses tâches, l'OFAM a pris les mesures suivantes: rationaliser, optimiser l'entretien, équilibrer les capacités au sein des entreprises, attribuer des mandats à l'industrie et planifier l'exploitation et la production d'avions. C'est surtout la planification de l'utilisation des avions qui est importante. Afin de tirer le meilleur parti des possibilités de l'OFAM, les pilotes doivent tenir compte de cette planification lors du choix de leurs heures de vol. La visite a permis de constater une rationalisation dans l'exploitation due à des améliorations du matériel, à l'automatisation, et à la planification du déroulement du travail. Les expériences faites permettent d'allonger les intervalles entre les révisions. Les contrôles ont été réduits en fonction de l'état du matériel.

Ces mesures n'ont pas empêché que la disponibilité du matériel diminue en temps de paix et que le personnel soit quelque peu surchargé. Certes, il y a des employés qui ne sont pas entièrement accaparés par leurs tâches; il en est pourtant qui, prenant plaisir à leur travail, dépassent les horaires réglementaires. On fait beaucoup de zèle et on ne se plaint pas de faire des heures supplémentaires. Il y a pourtant lieu de constater la transgression des normes fixées dans la loi sur le travail.

Dans le groupe d'exploitation d'Emmen, la capacité de travail de la Division «service de vol» a diminué de neuf unités depuis 1971 (surtout à cause de la réduction des heures de travail et des vacances plus longues). Néanmoins, un nombre accru de pilotes passent leur brevet (30 par année). Alors que sur les avions Hunter l'équipe d'école de pilotage ne peut effectuer que 44 vols par jour, les Vampires permettent 72 vols. Sur les Tiger, les conditions seront encore moins favorables. L'entretien préventif des avions ne pouvant

plus être effectué dans la mesure souhaitable, cette tâche doit être assurée par d'autres entreprises.

Le nombre exceptionnellement élevé d'*accidents d'avions* de l'année dernière éveille l'inquiétude. En effet, huit accidents d'avions de l'armée ont entraîné la mort de trois pilotes et d'un civil; neuf avions ont été détruits et un hélicoptère a été endommagé. Les années précédentes, on comptait en moyenne un accident pour 700 pilotes. La multiplication récente des accidents n'est pas directement imputable à l'OFAM: les constatations ont montré qu'aucun d'entre eux n'était dû à des carences dans la préparation ou l'entretien du matériel. Il n'y a donc pas de lien de cause à effet entre ces accidents et les mesures de rationalisation ou la réduction des contrôles du matériel par l'OFAM. Tous les accidents résultent manifestement d'erreurs de pilotage ou de circonstances malheureuses. Les causes exactes restent à déterminer. Il y aura notamment lieu d'établir s'il y a relation entre certains accidents et le nombre restreint d'heures de vol offert par les écoles de pilotage.

42

Conclusions

La documentation disponible et la visite de la section n'ont pu donner à la commission qu'un aperçu des domaines de l'activité. Il n'est pas possible qu'une inspection plus approfondie permette de faire plus de lumière sur certains aspects. La commission tient cependant à souligner qu'elle a été favorablement impressionnée par les mesures de rationalisation que l'OFAM a prises et par le parti qu'il a tiré de l'effectif du personnel disponible. Il semble que cet office s'efforce de traduire en acte les principes suivants:

- gestion dynamique;
- méthodes de direction faisant appel à des moyens auxiliaires éprouvés, tels que:
 - règlement interne clair,
 - comptabilité moderne (transparence des dépenses de tous les services assurée par un code comptable),
 - principes de travail précis (motivation des collaborateurs);
- politique souple et encadrement du personnel;
- profit maximal tiré de la nécessité d'augmenter le rendement en raison du plafonnement des effectifs;
- fixation de priorités (limitation de certaines tâches au strict nécessaire; c'est le cas des contrôles de matériel);
- optimisation et non maximisation de la qualité des travaux sans toutefois compromettre la sécurité et le bon fonctionnement du matériel;
- emploi de moyens auxiliaires modernes (p. ex. automatisation des mesures);
- voie de service complétée par la communication horizontale directe et par le biais de l'organisation des projets;

- planification du déroulement des travaux;
- répartition des tâches entre les entreprises en période de surcharge;
- détermination des heures auxquelles les pilotes peuvent recourir aux services de l'office;
- disponibilité réduite des avions en temps de paix;
- attitude des collaborateurs favorable au travail supplémentaire (facilité par le fait que les activités qu'ils exercent relèvent du même domaine et par l'attrance qu'ils ont pour l'aviation).

On ne saurait tirer de ces constatations des critères généralement applicables à la gestion de tous les offices et services de l'administration. En effet, certaines ne valent que pour les organes administratifs chargés de tâches d'exploitation. Certaines méritent cependant d'être prises en considération par d'autres services.

5 Visite de l'Inspection fédérale des installations à courant fort et de l'Inspection fédérale des pipelines

51 Inspection fédérale des installations à courant fort

511 Généralités

L'Inspection fédérale des installations à courant fort est une division de l'Association suisse des électriciens chargée de tâches relevant du droit public et ayant un pouvoir de disposition. Elle perçoit des taxes pour l'approbation des projets et le contrôle des installations intérieures, ainsi que d'autres taxes pour les décisions. Ainsi, l'Inspection fédérale des installations à courant fort constitue un modèle intéressant de la manière d'accomplir des tâches incombant à l'Etat: une association privée s'en charge sous la surveillance de la Confédération.

Le contrôle de la sécurité des installations à courant fort dans notre pays se distingue par son caractère préventif: la construction de telles installations présuppose l'examen des projets par l'inspection. Celle-ci doit d'ailleurs examiner surtout les lignes à haute tension (plus de 1000 volts). Selon le projet, il convient d'entamer une procédure de consultation. S'il s'agit de conduites à haute tension, il faut toujours aviser les PTT, car leurs conduites pourraient en être affectées. En ce qui concerne les lignes de transport de courant à longue distance, il faut en plus consulter les cantons (qui, de leur côté, questionnent les communes), puis l'Office fédéral des forêts (y compris la division de la protection de la nature et du paysage, dont la commission consultative examine les projets), l'Office fédéral de l'aviation civile, ainsi que l'Office fédéral des aérodromes militaires. Lors des visites des lieux, on cherche à se mettre d'accord; les demandes spéciales font l'objet d'une discussion approfondie. On essaie autant que possible d'éviter les recours; ceux-ci sont le plus souvent présentée par les communes.

512 Statut de l'inspection

L'inspection remplit une double tâche: en tant qu'organisme privé, elle travaille pour de nombreuses entreprises qui ont conclu avec l'association un contrat privé portant sur un contrôle; en tant qu'organisme fédéral, elle surveille toutes les installations à courant fort, sauf celles des transports publics. En qualité d'inspection fédérale, elle est soumise à la surveillance du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, qui peut juger les recours contre les décisions de l'inspection et même donner à celle-ci des instructions. En revanche, l'inspection dépend du directeur de l'association en ce qui concerne le personnel et les questions administratives.

Cette solution donne satisfaction tant que le directeur de l'association et le chef de l'inspection entretiennent de bons rapports et que les organes de l'association évitent de s'ingérer dans les affaires publiques. En outre, l'association se rend compte que les interventions du directeur pourraient mettre en danger le système actuel. Elle a cependant intérêt à maintenir la réglementation actuelle qui est rationnelle: le contrôle direct par l'Etat supposerait qu'un service fédéral exerce ses propres contrôles, ce qui aurait pour conséquence des travaux à double lorsque l'association est consultée en matière de sécurité. C'est pourquoi l'association respecte la position indépendante de l'inspection, et notamment l'obligation pour elle de garder le secret. Enfin, l'inspection fédérale jouit de l'appui nécessaire du département et de l'Office fédéral de l'énergie.

Les comptes de l'inspection sont examinés par le Contrôle fédéral des finances. Soulignons à ce propos que le travail effectué par les collaborateurs est, sur la base de rapports périodiques simplifiés, attribué en partie à l'inspection fédérale, en partie à l'inspection de l'association. Les taxes perçues par l'inspection fédérale couvrant tous les frais, l'association a renoncé à la subvention fédérale annuelle de 50 000 francs fixée par contrat.

513 Problèmes en suspens

La *base juridique* que constitue la loi fédérale de 1902¹⁾ concernant les installations électriques à faible et à fort courant donne toujours satisfaction en raison de sa teneur de caractère général. En revanche, il est difficile de suivre l'évolution de l'électrotechnique en appliquant les ordonnances d'exécution. C'est la raison pour laquelle la révision de celles-ci n'avance que lentement. Les usines électriques, qui sont obligées d'accepter des solutions transitoires, désirent une accélération des travaux.

¹⁾ RS 734.0

De l'avis de l'inspection, on pourrait libéraliser le monopole des entreprises concessionnaires de la branche électrique en ce qui concerne les *installations intérieures*. On pourrait, dans les appartements, laisser le profane monter des installations simples pour lesquelles le matériel est facile à obtenir. D'après les expériences faites, de tels travaux d'appoint sont déjà effectués illicitement par des non-professionnels; néanmoins, les accidents sont rares dans ce domaine. Toutefois, l'industrie électrique est en principe opposée à la libéralisation projetée. La décision se fait encore attendre.

L'*examen d'admission* à la vente d'appareils électriques fait perdre un temps précieux aux producteurs et aux marchands de notre pays. Surtout en ce qui concerne les dispositifs électroniques modernes, qui vieillissent très vite, le temps presse. Comme aucun Etat voisin de la Suisse ne connaît le contrôle préventif, on le considère à l'étranger comme un frein à nos importations et on l'accuse de constituer une violation de nos obligations internationales. On pourrait résoudre ce problème en remplaçant le contrôle préalable par des sondages ultérieurs. Cependant, la méthode des sondages ne saurait couvrir les frais qu'elle occasionne: pour des raisons d'égalité de traitement, il est difficile de faire supporter à un petit nombre d'entrepreneurs les dépenses provenant d'un contrôle effectué dans l'intérêt général. Les usines électriques et les marchands d'articles électriques se refusent à en assurer le financement intégral. D'autre part, vu la situation actuelle des finances fédérales, une subvention de la Confédération visant à couvrir les déficits ne saurait entrer en ligne de compte.

L'association suisse respecte scrupuleusement les *normes techniques internationales* afin de favoriser l'adaptation nécessaire. Les dérogations servent à augmenter la sécurité. Il est regrettable que, dans beaucoup de pays, la forme des prises de courant ne soit pas la même. Toutefois, une uniformisation signifierait qu'il faudrait remplacer presque toutes les prises et les frais en découlant seraient disproportionnés. De plus, une telle uniformisation n'aurait aucune base légale.

52 Inspection fédérale des pipelines

L'Inspection fédérale des pipelines est une division de l'Association suisse de contrôle des installations sous pression chargée de tâches relevant du droit public, mais n'ayant aucun pouvoir de décision. Son activité se fonde sur la loi fédérale de 1963¹⁾ sur les installations de transport par conduites de combustibles ou carburant liquides ou gazeux (Loi sur les installations de transport par conduites). L'autorité de surveillance est l'Office fédéral de l'énergie. Pour toutes les questions techniques, c'est l'Inspection des pipelines qui est compé-

¹⁾ RS 746.1

tente. Au cours de la procédure d'approbation des concessions et des plans, cette inspection présente des propositions à l'Office fédéral de l'énergie quant aux exigences techniques. En cas de construction de pipelines, l'inspection vérifie tous les cahiers des charges, suit de près la conduite des travaux et propose d'accorder l'autorisation d'exploiter. Elle exerce ses contrôles pendant l'exploitation. Pour toute décision de fond, l'inspection peut contacter la Commission fédérale de sécurité des pipelines, composée de trois membres.

Les contacts personnels entre l'inspection et l'office fédéral sont qualifiés de très bons des deux côtés. Le partage de la surveillance de caractère technique ne provoque pas de frottements. L'office fédéral a le droit de déléguer un représentant aux séances de l'association. Cependant, rien jusqu'à présent n'a rendu cette démarche nécessaire.

L'Inspection des pipelines occupe sept personnes. Comme la somme de travail dépend surtout de la construction de grandes conduites de pétrole ou de gaz naturel, elle est très irrégulière. C'est pourquoi il faut confier des mandats à des experts (EMPA, Inspection fédérale des courants forts) ou faire appel temporairement à des travailleurs d'organisations professionnelles étrangères (parfois jusqu'à 50 personnes supplémentaires). A cet égard, on peut dire que la solution de l'économie privée donne une souplesse utile aux contrôles.

L'Inspection des pipelines devant subvenir à ses frais, elle prélève des taxes en conséquence. Un supplément de 15 pour cent, destiné à couvrir les frais généraux, vient s'ajouter au prix de ses interventions. Au début, la Confédération accordait une aide de 50 000 francs et à couvert les déficits des premières années. Depuis lors, l'inspection se suffit à elle-même. Ses comptes sont examinés par le Contrôle fédéral des finances.

L'Inspection est subordonnée administrativement à l'association. Quoique celle-ci n'ait en principe pas le droit de donner des instructions à l'inspection, le directeur peut exercer des activités au sein de cette dernière. Cette réglementation était justifiée par des considérations de personnel lors de la conclusion du contrat avec la Confédération. A l'heure actuelle, le directeur estime faire partie intégrante de l'inspection. Celle-ci n'a d'ailleurs à s'occuper que des sociétés régionales de distribution de gaz et des compagnies exploitant des oléoducs, qui ne sont pas membres de l'association. Ainsi, l'inspection ne peut pas se trouver mêlée à un conflit d'intérêts.

53

Autres inspections spécialisées

A côté des activités que nous venons d'esquisser, il existe des formes de contrôles confiées à des organes extérieurs à l'administration. Citons par exemple l'Inspection des chaudières, qui constitue également une division de l'Association suisse de contrôle des installations sous pression. L'inspection est sous la surveillance de la CNA, l'autorité de recours étant l'Office fédéral des assurances sociales.

Il incombe à l'inspection de contrôler des installations sous pression appartenant aux membres de l'association. Il existe donc, dans ce domaine, un risque de conflits d'intérêts, puisqu'une division de l'association exerce sa surveillance sur les membres de celle-ci. Cependant, l'Office fédéral des assurances sociales n'a pas connaissance de conflits. Les spécialistes accomplissent leur tâches de contrôle avec une telle conscience que des considérations économiques ne sauraient entrer en ligne de compte. En outre, toute tentative de pression sur l'inspection par des membres de l'association parviendrait immédiatement à la connaissance de la CNA. Celle-ci interviendrait alors dans son propre intérêt.

La commission peut se rallier à ce jugement tant qu'on n'enregistre pas de plaintes. Manifestement, dans tous les cas de ce genre, le système qui consiste à confier des tâches de surveillance à des organes extérieurs à l'administration donne satisfaction. Dans des affaires purement techniques, il semble possible de servir deux maîtres à la fois.

III

Annexe

Liste des requêtes traitées par les commissions de gestion en 1981

Chaque année, les commissions de gestion reçoivent de nombreuses communications et requêtes dont elles tirent parti dans l'exercice de la haute surveillance. On trouvera ci-après la liste de quelques requêtes qui ont été traitées en bonne et due forme en tant qu'affaires distinctes. Les requêtes émanant de fonctionnaires fédéraux ne sont pas mentionnées ci-après.

Il n'est pas possible de donner formellement suite à toutes les requêtes déposées chaque année. Il est cependant tenu compte, en règle générale, dans le cadre de la haute surveillance, des remarques qu'elles contiennent.

1 Conseil national

1.1 *K. Alder contre Confédération suisse*

Le requérant fait valoir qu'il a été traité de manière illégale en tant que délégué de la Confédération auprès de l'agence de l'énergie nucléaire de l'OCDE. La Confédération n'aurait notamment pas tenu compte dans le cadre du programme d'impulsions, des batteries et montres de longue durée qu'il aurait développées sur mandat fédéral, ce qui serait arbitraire. Il exige une réhabilitation complète et des dommages-intérêts d'un montant de 540 000 francs.

La commission de gestion est à même de confirmer que M. Alder a été réhabilité par le Conseil fédéral en 1978. En outre, après un examen approfondi de la requête, a décidé de ne pas lui donner de suite pour les raisons suivantes: les demandes à caractère civil peuvent être portées devant le Tribunal fédéral; on ne saurait admettre l'existence de rigueurs exceptionnelles qui inciteraient le Parlement à verser une certaine somme au requérant sans bases légales. Les reproches adressés à l'administration se sont révélés sans fondement après examen.

1.2 *J. Bucher contre Tribunal fédéral*

Les Chambres n'examinent les communications et requêtes relatives au Tribunal fédéral que sous l'angle de la gestion administrative et du respect des règles élémentaires de la procédure, l'indépendance du pouvoir judiciaire devant être sauvegardée.

Le requérant se plaint notamment de deux arrêts prononcés par le Tribunal fédéral (refus d'entrer en matière sur un recours en nullité de décision prise dans un procès pour atteinte à l'honneur); il ressort des considérations du Tribunal fédéral que le droit du requérant d'être entendu a été respecté. Rien ne permet à l'autorité chargée d'exercer la haute surveillance d'adresser des critiques au Tribunal fédéral.

Un autre recours porte sur la protection des eaux; le Tribunal fédéral l'avait rejeté parce qu'il n'était manifestement pas fondé. On ne peut déceler dans cet arrêt de violation flagrante des règles de la procédure.

1.3 *M. Feldinger contre Tribunal fédéral*

Dans ce cas également, le requérant critique la jurisprudence du Tribunal fédéral (au sujet d'un recours de droit public, d'une demande de revision et d'une demande de récusation). La commission de gestion constate que la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle il n'est pas nécessaire d'engager la procédure de récusation lorsque la demande y relative n'est pas fondée, est conforme à la loi; il n'y a pas de raison de proposer que cette réglementation soit précisée.

1.4 *K. Gasser contre Tribunal fédéral*

La requête concerne un litige sur la valeur officielle d'un bien-fonds. L'estimation a déjà acquis force de chose jugée. Le requérant fait valoir que les autorités ont fait preuve d'arbitraire et prétend qu'une estimation du fisc ne saurait acquérir force de chose jugée. Le Parlement ne peut annuler les arrêts du Tribunal fédéral portant sur l'application du droit.

1.5 *R. Gross contre Tribunal fédéral*

Dans une procédure de recours en réforme ouverte par le requérant, le montant avancé pour couvrir les frais a été supérieur aux dépens effectifs. La différence n'a été restituée au requérant qu'après la rédaction des considérants. Le requérant exige que la Confédération lui paye des intérêts sur cette somme pour la période qui s'est écoulée entre le prononcé du jugement et le remboursement. Les frais de chancellerie dus par le requérant ne peuvent cependant être calculés et mis en compte avant que les considérants ne soient rédigés.

1.6 *J. Hinnen contre Office fédéral des affaires économiques extérieures*

Le requérant accuse notamment l'Office fédéral des affaires économiques extérieures d'être responsable du fait que l'exposition commerciale qu'il envisageait d'ouvrir à Manille n'a pas pu être réalisée. Il ressort des faits établis par le Tribunal fédéral au cours d'un procès sur la responsabilité des services fédéraux, qu'on ne saurait leur imputer les déclarations injustifiées dont ils sont accusés. – Aucune des commissions de gestion n'a donné suite à la requête. Il a été recommandé à l'office d'exercer dorénavant une réserve encore plus grande que par le passé dans ses déclarations et conseils concernant les expositions commerciales à l'étranger.

1.7 *H. Keller contre Tribunal fédéral*

Le requérant estime que les actes judiciaires ne devraient pas être envoyés sous plis recommandés; il demande en outre que les rensei-

gnements sur les paiements à faire au compte du Tribunal fédéral soient donnés gratuitement. L'envoi sous pli recommandé est souvent le seul moyen de faire parvenir judicieusement des actes de tribunaux à l'intéressé. Les renseignements exigeant un certain travail administratif, il y a lieu de prélever des émoluments à cet effet.

1.8 *E. Leisi contre Tribunal fédéral*

L'assistance judiciaire a été refusée au requérant dans une procédure de recours de droit public qui n'avait guère de chances de réussir selon la cour. La prétendue violation du droit fédéral a déjà fait l'objet d'un recours en nullité qui a été rejeté. En outre, les Chambres fédérales ne sont pas habilitées à déterminer si le Tribunal fédéral a jugé pertinemment les chances de succès d'un recours.

1.9 *W. Rüedi contre certains juges fédéraux*

Le requérant affirme que certains juges fédéraux auraient manqué à leurs devoirs en rejetant un recours de droit public qu'il avait formé, mais il se contente de formuler des critiques de caractère appellatoire à l'égard du jugement prononcé. Les Chambres ne peuvent entrer en matière sur cette requête.

1.10 *H. Sax contre Tribunal fédéral*

Le requérant a attaqué en justice le monopole du canton d'Argovie en matière d'entreposage et de destruction de véhicules mis hors service; le tribunal administratif cantonal comme le Tribunal fédéral ont rejeté sa plainte. Il critique la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui échappe toutefois à la haute surveillance exercée par le Parlement.

1.11 *Swami Omkarananda contre Tribunal fédéral*

Dans plusieurs requêtes, l'intéressé critique la jurisprudence du Tribunal fédéral et exige que tous les juges faisant partie de la cour de cassation extraordinaire se récuse. Le Tribunal fédéral et ses sections ne peuvent être récusés simplement parce que l'une des sections a déjà prononcé un jugement concernant l'intéressé. Le refus d'ouvrir la procédure de récusation est conforme au droit.

2 **Conseil des Etats**

2.1 *H. Küng contre Département des affaires étrangères*

Dans la procédure administrative fédérale, les délais sont respectés lorsque les actes sont envoyés à une ambassade suisse avant l'échéance; en revanche, il n'existe pas de disposition semblable pour la procédure civile (dans le canton de Zurich p. ex.). Se fondant sur un renseignement fourni par une ambassade, le requérant a laissé passer une échéance dans un litige successoral; il critique notamment l'insuffisance des renseignements juridiques. Bien que l'ambassade n'ait

pas failli à sa tâche du point de vue formel, le département a été invité à faire en sorte que de tels malentendus puissent être évités dorénavant.

2.2 *«Verband der Zuger Papeteristen» et «BEAG Druck SA» contre PTT*

Les requérants se plaignent du fait que des appareils à photocopier soient installés dans certains locaux des PTT accessibles au public à l'intention de celui-ci; ainsi l'Entreprise des PTT agirait en violation de la régle des postes et ferait concurrence aux entreprises privées de reproduction de textes. Il s'agit en l'occurrence de délimiter les sphères d'activité respectives des services publics et des entreprises privées. La commission a invité les PTT à renoncer à mettre un appareil à photocopier à la disposition du public, lorsque leurs clients ont une possibilité raisonnable de recourir aux services d'une entreprise privée.

27458

Rapport des commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1981 des 19 avril/14 mai 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.020
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.06.1982
Date	
Data	
Seite	242-272
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 391

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.