

Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1987

du 6 avril 1988

Messieurs les présidents, Mesdames et Messieurs,

Au début de la nouvelle législature, les Commissions de gestion tentent pour la première fois de *contrôler systématiquement l'aboutissement des recommandations qu'elles ont faites* (ch. I). Une vue d'ensemble sous forme de tableau montre dans quelle mesure le Conseil fédéral et l'administration ont donné suite aux conclusions des commissions précitées.

La Commission de gestion du Conseil national a en premier lieu procédé à une inspection concernant *l'introduction de l'informatique dans l'administration fédérale* (ch. II/1). Après son enquête sur l'exécution du droit d'asile, elle s'occupe des questions fondamentales en matière de *politique à l'égard des réfugiés* (ch. II/2) et des *exigences de nature juridique relatives aux textes servant de base de décision* (automatisation de parties rédactionnelles de décisions) (ch. II/3). En outre, l'inspection de la *garantie des risques à l'exportation* (ch. II/4) et celle des *effets sur la politique régionale des mesures 1983 en faveur de l'emploi* (ch. II/5) sont terminées.

De son côté, la Commission de gestion du Conseil des Etats a, à la suite de son rapport de l'année passée concernant la surveillance exercée sur l'administration, établi un rapport explicatif visant à améliorer le *contrôle exercé sur l'administration* (ch. III/2) au sein de la Confédération, rapport dans lequel elle réclame un office spécialisé chargé de ce contrôle. La commission a, de plus, examiné les *problèmes de structure que pose l'aide en cas de catastrophe* (ch. III/3) et *l'affaire Blaser* (ch. II/4).

Nous vous prions de prendre acte du présent rapport.

6 avril 1988

Au nom des Commissions de gestion:

Les présidents,

Paul Rutishauser, conseiller national

Norbert Zumbühl, député au Conseil des Etats

I. Contrôle des suites données aux recommandations des Commissions de gestion 1984–1987

(Seules les principales propositions figurant dans des rapports publiés sont retenues. D'éventuelles questions en suspens en relation avec des inspections formellement achevées ne sont pas prises en compte.

Le présent contrôle ne prétend pas tirer des conclusions sur les effets réels des recommandations, les moyens nécessaires faisant actuellement défaut).

4

- | | |
|---|---|
| <p>N Gestion des emplois au DMF
(15. 5. 1984)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Le DMF devrait participer au projet EFFI. 2. Le groupe de travail chargé d'étudier la gestion des emplois devrait accueillir un représentant de l'Office du personnel. 3. Le projet EFFI, ou un projet similaire, devrait permettre une analyse comparative à long terme des efforts de tous les services de l'administration tendant à optimiser leur fonctionnement. |
| <p>N Système de contingentement relevant de la politique économique
(21. 1. 1985)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Composition plus représentative des commissions dans le domaine des exportations de ferraille et de déchets de métaux non-ferreux (fonction régulatrice sur ce marché fermé). 2. Création d'un marché plus libre des déchets non-ferreux en Europe. 3. Etablissement de relations commerciales plus suivies avec les acheteurs étrangers de ferraille. 4. Observation du marché par l'OFAEE; intervention en cas d'écart de prix injustifiés. |
| <p>N Système intégré de télécommunication (IFS)
(15. 5. 1984)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Amélioration générale de la gestion des projets. 2. Faire examiner le nouveau projet de gestion IFS par une agence extérieure. 3. Etudier au moyen de prototypes s'il est vraiment rationnel et économique à terme d'introduire trois systèmes différents sur un réseau aussi petit que celui de la Suisse. 4. Établir clairement la responsabilité du Conseil d'administration des PTT en matière d'exploitation. 5. Elire au Conseil d'administration des PTT des personnes ayant l'expérience de la gestion d'entreprise. |
| <p>N Contrôle d'efficacité des projets de développement au Népal
(23. 8. 1984)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Poursuite du projet IJDP avec quelques modifications, notamment promotion de programmes de planification familiale. 2. Contrôles postérieurs à l'achèvement du projet. 3. Enseignements à tirer pour d'autres projets. 4. Coordination des principes entre pays donateurs. 5. Elaboration de règles succinctes tirées de l'expérience (principes de stratégie du développement de la DDA). 6. Services de la DDA aux commissions parlementaires. |

1. Accepté	1. Terminé
2. Accepté	2. Terminé
3. Sans suite	3. En suspens (voir «Amélioration du contrôle de l'administration» dans le présent rapport)
1. Difficilement réalisable dans le domaine des métaux non-ferreux	1. à 4. Terminé
2. Difficile; fait l'objet d'études du GATT	
3. Largement réalisé; accord sur les buts	
4. Accord pour l'observation, mais rejet de toute intervention ne reposant pas sur des propositions de la commission. Des écarts de prix injustifiés ne peuvent aucunement se produire. Accord sur les buts	
5. Etude accomplie; refus de supprimer le contingentement	5. La Commission de gestion renonce à exiger la levée du contingentement
	6. Rapports complémentaires remis
1. Accepté; nouvelles directives	1. à 5. Terminé
2. Mandat attribué, structures mises en place	
3. Nécessité d'avoir des commandes avant l'évaluation des prototypes	
4. De nouvelles dispositions ne sont pas nécessaires	
5. Elections réalisées	
1. à 4. Accepté	1. à 6. Terminé
5. Publication en 1987 des principes de la coopération au développement	
6. Accepté	

- | | |
|---|--|
| <p>N Aide aux universités
(21. 1. 1985)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Simplification de procédure en faveur de la révision de la loi sur l'aide aux universités. 2. Examen de la possibilité d'une attribution forfaitaire des subventions dans le cadre de la revision de la loi. 3. Limitation du rôle de la Conférence universitaire et du Conseil de la science aux tâches attribuées par la loi. 4. L'Office fédéral de l'éducation et de la science doit être l'organe responsable dans la procédure d'allocation des subventions. 5. Définition claire des compétences conformément à la loi. 6. Nécessité d'obtenir de la Conférence universitaire qu'elle accepte les directives sur les subventions. 7. Clarification à l'intention des cantons des exigences de maturité des projets. 8. Réduction d'effectif des secrétaires de la Conférence universitaire et du Conseil de la science parallèlement à la diminution de leurs tâches. 9. L'examen général par l'OFES devrait inclure les recommandations de la Commission de gestion à l'office. 10. Postulat relatif aux chiffres 3 à 7 ainsi qu'à la limitation de la participation de la Conférence universitaire à la conception et à la planification générale de l'aide aux universités après revision de la loi. |
| <p>N Transfert à Avenches du Dépôt des chevaux de l'armée
(25. 1. 1985)</p> | <p>Etude du projet de fusion du Dépôt avec le haras d'Avenches.</p> |
| <p>N Réexamen des tâches de l'administration
(21. 5. 1985)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Examiner la possibilité de transférer le contrôle des entreprises concessionnaires de transport routier aux cantons; <ul style="list-style-type: none"> - Imposer des émoluments uniformes pour les prestations de la Confédération. 2. Examen du contrôle des téléphériques par la Confédération au titre de la politique coordonnée des transports. |
| <p>N Dégâts au réseau des routes nationales
(21. 5. 1985)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Application et adaptation des règles techniques à la construction des routes nationales. 2. Assurance de qualité par <ol style="list-style-type: none"> a. Renforcement de la surveillance des constructions; b. Pratique plus stricte en matière de prise en charge des ouvrages et de surveillance de l'exploitation et de l'entretien; c. Post-traitement du béton; d. Recherche plus spécifique en matière de construction routière. |

1. et 2. Accepté en principe

1. à 4. Procédure législative préliminaire
en cours

3. et 4. Accepté mais seulement après révision de la loi (pratique déjà plus restrictive)

5. à 7. Réalisé

5. à 7. Terminé

8. Etude en cours

8. et 9. En suspens

9. Réalisé par mandat d'expert; repourvoi du poste de sous-directeur; autres réorganisations prévues

10. Postulat combattu par le Conseil fédéral mais transmis par le Conseil national

10. En partie réalisé; le tout encore pendant

Accepté; mandat d'élaboration de projet

Décision du Conseil fédéral pendante

1. Inconvénients; conclusion de l'examen négative;
- édicter une ordonnance sur les émoluments

1. et 2. Terminé

2. Intégré à la politique coordonnée des transports

1. Accepté

Contrôle postérieur par la CdG concernant la construction et l'entretien des ponts, suite à un rapport du Groupe des constructions

2. Accepté

a. Compétence des cantons;

b. Pratique satisfaisante, renforcement d'effectif de l'OFR;

c. Seulement pendant la construction; problèmes au niveau de la recherche;

d. Accepté

3. Conditions relatives aux contrats des cantons avec les fabricants, en particulier:

- allongement des délais de prescription pour responsabilité en matière de défauts de construction.

N Pénurie d'instructeurs dans l'armée (22. 5. 1985)

1. Pas d'augmentation annuelle d'effectif sans adaptation du profil professionnel aux besoins de l'armée en instructeurs de compagnies et maîtres de classe.
2. Plan des emplois et plan de carrière pour le corps d'instructeurs.
3. Engagement dans l'instruction en principe jusqu'à la retraite.
4. En cas de réaffectation: perte du statut spécial compensé par un congé-formation ou un versement de capital.
5. Mise au point d'un plan permettant une double carrière aux instructeurs:
 - a. Passage à la conduite de l'armée;
 - b. Prise de fonctions civiles pour la Confédération ou l'économie.
6. Engagement plus fréquent d'instructeurs civils pour domaines spécialisés.
7. Ouvrir aux sous-officiers instructeurs la possibilité d'accéder au rang d'officier.
8. Examen des avantages et inconvénients d'une dissociation de la fonction d'instructeur avec le grade d'officier.
9. Etudier la possibilité de recruter les instructeurs plus jeunes.

N Principes de la coopération de la Suisse au développement (19. 11. 1985)

1. Définition de nouveaux principes en ce qui concerne les conditions générales de l'économie mondiale, l'évolution démographique et les développements sur le plan de la protection de l'environnement.
2. Développement d'une stratégie planifiée destinée à faire triompher certains principes.
3. Simplicité maximale dans l'exposé des principes, classement systématique des principes et ordre de priorité.

N Statistiques de la Confédération (19. 11. 1985)

1. Responsabilité du Conseil fédéral en tant qu'organe dirigeant. Création d'un organe de direction des compétences requises.

- | | |
|---|---|
| 3. Normes SIA durcies par la Confédération; il n'est possible d'exiger plus que pour des adjudications spécifiques; les questions de responsabilité soulèvent des difficultés en ce qui concerne l'établissement de la preuve
- doit être pratiqué plus souvent à l'avenir | |
| 1. Rejeté; proposition de traitement distinct des instructeurs en service | Pendant; seulement 40 postes approuvés pour 1988
- Contrôle postérieur pour l'ensemble |
| 2. Accepté | |
| 3. Accepté | |
| 4. Rejet de la réaffectation: examen en cours pour les conversions professionnelles proprement dites | 4. à 6. En suspens |
| 5. Principe des deux carrières accepté mais seulement au sein du corps des instructeurs | |
| 6. Accepté | |
| 7. Refus de l'avancement sans formation et service d'avancement; la limite d'âge reste fixée à 26 ans | |
| 8. Réalisé par un groupe de travail; le résultat milite contre la dissociation | 8. Terminé |
| 9. Difficile; la souplesse en matière ne doit pas préjudicier à la qualité | 9. En suspens |
| 1. Accepté; priorité accordée en particulier au problème de l'évolution démographique | 1. à 3. Terminé |
| 2. Renvoi aux priorités fixées dans la législation, concrétisation au moyen de programmes propres à chaque pays et de documents de projets | |
| 3. Rédaction d'un bref commentaire à usage interne | |
| 1. Le Conseil fédéral entend assumer lui-même cette responsabilité (programmes pluriannuels et programmes annuels selon le projet de loi sur la statistique) | 1. Terminé |

2. Coordination des projets de nouvelles statistiques avec les statistiques existantes sur la base d'une conception globale.
3. Sélection parmi les nombreuses statistiques, de celles qui sont nécessaires, utiles ou simplement souhaitables.
4. *Décision du Conseil fédéral en sa qualité d'organe directeur afin de rétablir la collaboration entre l'OFS et l'OFIAMT.*
5. Analyse des statistiques, qui ont un caractère interdépartemental, à la lumière du programme EFFI.
6. Nécessité de remplacer ou de compléter dans la mesure du possible les informations recueillies chez des tiers par des renseignements obtenus auprès de l'administration.
7. Amélioration des connaissances dont dispose l'administration sur l'utilisation effective des statistiques.
8. Perception pour toute livraison de statistiques d'un émolument couvrant les frais d'enquête et d'impression.

N EFFI – Augmentation de l'efficacité dans l'administration fédérale
(19. 11. 1985)

1. Contrôle strict des résultats de la réalisation du projet EFFI (avant tout en ce qui concerne les demandes des offices qui se prévalent d'un « accroissement prouvé du volume de travail » ou de « postes supplémentaires évités »).
2. Réalisation des mesures interdépartementales qui sont rentables et communication d'informations sur ces dernières.
3. Gestion centrale des emplois par le Conseil fédéral, qui disposerait ainsi d'une réserve appropriée de postes et pourrait effectuer des transferts de postes d'un département à l'autre.
4. Dans le cadre des mesures interdépartementales, ou après l'achèvement des travaux de contrôle des résultats, recours à des experts choisis en dehors de l'administration.
5. Amélioration de la méthode appliquée par l'OFO pour les expertises d'organisation (conception).

N Contrôle des denrées alimentaires II
(5. 2. 1987; cf. aussi le rapport du 13. 11. 1981, FF 1981 III 964)

Contrôle complémentaire à l'inspection de 1981:

1.
 - a. Accélération de la révision de la loi sur les denrées alimentaires;
 - b. Aménagement de l'information en fonction des besoins et des exigences modernes;
 - c. Nécessité de combattre les abus d'additifs et de médicaments dans l'engraissement du bétail.

2. La réalisation d'une conception globale en matière de statistique est prévue	2. En suspens
3. Problème pris en main	3. En suspens
4. Décision prise (la compétence a été attribuée à l'OFS)	4. Terminé
5. Accepté	5. à 8. En suspens
6. L'étude de cette question a été ordonnée	
7. Il est prévu que les demandes de données statistiques soient, pour certaines, enregistrées systématiquement	
8. Un tarif des émoluments a été arrêté. Ceux-ci couvrent les frais de publication, mais non les frais d'enquête	
1. Envoi des rapports intermédiaires sur l'état de réalisation du projet	1. En suspens, contrôle ultérieur prévu
2. Accepté	2. Terminé
3. Accepté; réserve centrale de postes introduits à titre d'essai	3. Terminé
4. Accepté; recours à des experts si certains offices enregistrent des résultats insuffisants	4. et 5. En suspens
5. A l'examen	
1. a. Message prévu pour 1988	1. et 2. En suspens
b. Les efforts en la matière se poursuivent	
c. Reporté pour des raisons ayant trait à nos relations avec l'étranger et à cause de l'ordre de priorité appliqué	

- | | |
|--|--|
| <p>N Exécution du droit d'asile
(19. 5. 1987)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 2. Obtention du projet détaillé concernant la création d'un organe spécialisé dans le domaine des viandes à l'Office fédéral de la santé publique (contrôle complémentaire ayant pour but de faire savoir si cette mesure peut permettre de réaliser le principe de limite en matière de responsabilité pour le contrôle de toutes les denrées alimentaires). 3. Rétablissement des rapports de confiance avec les organes spécialisés de certains cantons. 4. Etablissement, pour la division compétente, d'une conception des tâches qui lui incombent en matière de contrôle des denrées alimentaires. 5. Adaptation de l'information aux divers besoins des destinataires (renforcement de l'Etat-major de la direction; = répétition du ch. 1, let. b). 6. Amélioration de la collaboration entre les spécialistes du contrôle des denrées alimentaires et le service juridique. 7. Direction par la division (droit de donner des instructions aux cantons). 8. Délimitation claire des attributions en ce qui concerne les denrées alimentaires d'une part et les médicaments d'autre part. |
| <p>N Potentiel industriel du DMF
(19. 5. 1987)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Poursuite des efforts de rationalisation des structures et des procédures <ul style="list-style-type: none"> - par exemple définition de l'objectif qui doit être fixé aux collaborateurs et transformation de postes d'auxiliaires en postes autorisés. 2. Exigences devant être respectées dans un Etat de droit <ul style="list-style-type: none"> - audition, - consultation des dossiers, - prise de position en ce qui concerne les preuves. 3. Enrichissement de la collection d'éléments de textes. 4. Recherche des meilleures sources d'information que l'on puisse trouver. |
| <p>N Potentiel industriel du DMF
(19. 5. 1987)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrôle complémentaire concernant l'acquisition d'armements (6/14. 11. 1980, FF 1981 I 369): la majeure partie des recommandations a été suivie. 2. Autonomie des fabriques d'armement: Il n'est pas possible de mettre sur pied une gestion industrielle performante si l'on conserve le statut actuel de ces entreprises. 3. Détermination du potentiel des fabriques d'armement et des entreprises d'entretien: le rapport entre production et entretien n'a pas encore été soumis à l'examen de principe prévu. |

2. Prévu

3. Accepté

4. Accepté; dépend en partie de la révision de la loi

5. Accepté, mais sans augmentation de l'effectif du personnel

6. Accepté; le renforcement de l'effectif du personnel est à l'examen

7. Nouveau chef de division désigné (révision législative en cours)

8. Accepté, mais guère possible dans la pratique

1. Rationalisation réalisée

- objectif réduit de cinq à trois décisions par collaborateur et par semaine
- postes auxiliaires transformés en postes autorisés

2. Principe accepté; les travaux en vue de fournir des renseignements sur les différents points sont encore en cours

3. Accepté; revendication partiellement réalisée

4. Accepté

—

2. Rejeté: les problèmes que posent les rapports de subordination au sein du DMF peuvent être résolus

3. Rejeté: des mesures de coordination peuvent permettre de résoudre ces problèmes

3. Terminé

4. à 8. En suspens

1. Terminé

2. Terminé; certaines questions seront encore traitées suite à des requêtes à la Commission de gestion

3. Cf. inspection consacrée aux éléments de texte dans le présent rapport

1. Terminé

2. Terminé (le Conseil fédéral et le Parlement ont été rendus attentifs aux questions non encore résolues)

3. Terminé (le Conseil fédéral et le Parlement ont été rendus attentifs aux questions non encore résolues)

- | | |
|---|---|
| <p>N Répercussions de la catastrophe de Tchernobyl (rapport intermédiaire, 19. 5. 1987)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Adaptation de l'organisation de crise en vue d'augmentation de la radioactivité (priorité absolue) et nécessité d'assurer la diffusion des informations et l'exécution des mesures. 2. Renonciation à l'instrument que sont les «recommandations»: on ne prend plus que des mesures. 3. Elaborer la loi sur la protection contre les radiations avant la loi sur l'énergie nucléaire si celle-ci devait connaître des retards. |
| <p>E/N Commissions extraparlémentaires (4. 9. 1984)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Observation scrupuleuse des directives du Conseil fédéral en ce qui concerne la désignation, le mode de travail et le contrôle des commissions extraparlémentaires. 2. Propositions concernant de nombreux cas. |
| <p>E Aide humanitaire I (12. 11. 1985)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Clarification des relations entre la coopération au développement et l'aide en cas de catastrophe. 2. Subordination du chef du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe au directeur de la DDA. 3. Si besoin est, apaiser les tensions par une intervention sévère; éventuellement enquête administrative. |
| <p>E Aide humanitaire II (28. 11. 1986)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. La subordination directe du délégué au chef du département est de toute les solutions la moins recommandable. 2. Aucune base légale ne permettait de subordonner le délégué au chef du département alors qu'il faisait précédemment partie de la DDA: cette situation doit être réexaminée avant la nomination d'un nouveau chef du Corps d'aide en cas de catastrophe. |
| <p>E Office central de la défense (15. 11. 1985)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Description plus claire du rôle de l'office central, et précision sur ce que le Conseil fédéral attend de son état-major en temps de crise. 2. Solution de la question de la subordination hiérarchique compte tenu du principe selon lequel un seul Etat-major doit être appelé à intervenir en cas de crise. 3. L'Etat-major, au plus haut niveau de commandement, ne doit disposer que d'un petit groupe de personnes hautement qualifiées. 4. Examen des efforts de l'office en matière de recherche. |

1. Ordonnance édictée; centrale d'information instituée; l'exécution est en partie confiée aux cantons	1. Inspection/contrôle complémentaire en cours
2. Accepté	2. Terminé
3. Décision prise dans ce sens	3. Terminé
1. Accepté	1. et 2. Terminé
2. Réalisé en partie	
1. à 3. Pas réalisé	1. à 3. Contrôle complémentaire 1986 (cf. aide humanitaire II)
1. Décision annulée	1. et 2. Terminé (cf. le point «Aide en cas de catastrophe» dans le présent rapport)
1. à 4. Désignation d'un groupe d'experts. Nomination d'un nouveau directeur lorsque les travaux de la commission seront terminés; nouvelles directives concernant la direction en cas de crise	1. à 4. En suspens; contrôle complémentaire en cours

E Surveillance exercée sur l'administration (19. 11. 1986)	<ol style="list-style-type: none">1. Etablissement de conceptions de la fonction de contrôle dans les départements.2. Organe chargé d'examiner les contrôles administratifs au service du Conseil fédéral et de la Commission de gestion.3. Nombreuses améliorations possibles (p. ex. en ce qui concerne les structures des départements, la Conférence des secrétaires généraux, l'Office fédéral de l'organisation ou au moyen de fonctions d'ombudsman, d'évaluation législative et grâce à la Chancellerie fédérale en sa qualité d'Etat-major central du Conseil fédéral).
E Structures de direction au sein du Département fédéral des affaires étrangères (19. 11. 1986)	<ol style="list-style-type: none">1. Création d'un secrétariat général complet (qui assume aussi les fonctions liées aux finances et au personnel).2. Avant de prendre une décision à ce propos, demander à l'OFO d'élaborer une proposition concrète.
E/N Exécution des Grandes lignes de la politique gouvernementale (9. 4. 1987)	La Chancellerie fédérale devra dorénavant rédiger un rapport dans lequel elle explique les écarts constatés par rapport aux objectifs fixés.

1. à 3. Cette tâche est effectivement très importante; mandat à un groupe de travail interne d'examiner la situation actuelle et de proposer de nouvelles méthodes et de nouveaux instruments (notamment contrôle de l'efficacité)

1. à 3. En suspens (cf. le point «Amélioration du contrôle administratif» dans le présent rapport)

1. Examen approuvé; décision en faveur d'un Secrétariat général sans fonctions relatives au personnel et avec des fonctions financières limitées
2. Accepté, mais pas réalisé

Réalisé en 1987

Terminé (annuellement)

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

Depuis le dernier rapport concernant les inspections, la Commission de gestion du Conseil national a publié les textes suivants:

- Exécution du droit d'asile (BO N 1987 753 ss)
- Potentiel industriel du Département militaire fédéral (BO N 1987 911 ss)
- Rapport intermédiaire sur la catastrophe de Tchernobyl (BO N 1987 772 ss).

1 Introduction de l'informatique dans l'administration fédérale (Rapport du 18 nov. 1987 au Conseil fédéral)

- 11 Motifs de l'inspection et manière de procéder
- 12 Résultats
- 121 Etat de l'informatique
- 122 Besoin de planification, de coordination et de contrôle
- 123 Compétences
- 124 Etablissement du budget
- 125 Formation
- 126 Effets de l'informatique
- 126.1 Incidences sur l'accomplissement des tâches
- 126.2 A quoi doit servir l'informatique?
- 126.3 Informatique et contrôle de l'administration
- 127 Protection des données
- 128 Tâches relevant de l'Office fédéral de l'organisation
- 13 Conclusions
- 14 Recommandations
- 141 Questions de principe
- 142 Structures
- 143 Compétences
- 144 Procédure
- 145 Personnel
- 15 Avis du Conseil fédéral

11 Motifs de l'inspection et manière de procéder

Le traitement électronique des données (TED) est de plus en plus un moyen auxiliaire indispensable de l'administration. Avec le traitement automatique des textes et la bureautique intégrée, il devient, sous le terme général d'informatique, un élément important du déroulement des affaires administratives. Certes, du point de vue technique, l'informatique est surtout un instrument de travail, mais par sa fonction, elle tend de plus en plus à être aussi un moyen d'action capital dans l'accomplissement des tâches fédérales.

Les Commissions de gestion des conseils législatifs se sont donc occupées à plusieurs reprises de questions d'informatique. En 1980 déjà, la *Commission de*

gestion du Conseil des Etats a procédé à une inspection du TED dans l'administration fédérale (rapport du 9 avril 1981 sur les inspections faites en 1980; FF 1981 II 208 ss). Elle a notamment présenté des recommandations qui sont encore d'actualité. Elle a par exemple demandé qu'on résolve le conflit dû à la double fonction des collaborateurs de l'Office fédéral de l'organisation (OFO), soit celle de conseiller et celle d'organe de contrôle, en déléguant à un collaborateur d'une organisation de projets la compétence de contrôler attribuée à l'OFO. La commission a d'autre part salué la création d'un système central de budgétisation, qui permet de regrouper à l'OCFIM tous les crédits relatifs au TED. Il faudra cependant veiller à ce que tout service utilisateur soit tenu au courant des frais d'investissement et d'exploitation qu'il cause au centre de calcul auquel il est rattaché. Enfin, la commission a demandé qu'on améliore la formation et le perfectionnement des collaborateurs de l'OFO. Il s'agit de leur laisser davantage de possibilités de suivre des cours complémentaires. Il faut aussi voir si l'on ne pourrait pas occuper temporairement du personnel de l'OFO au centre de calcul (rotation d'emplois).

La *Commission de gestion du Conseil national* a procédé de son côté à un examen de la protection des données dans l'administration et a constaté à cette occasion qu'il existe encore des lacunes considérables à cet égard. Cela s'applique en particulier à l'évolution de ce qu'on appelle les systèmes interconnectés, c'est-à-dire les installations de TED qui peuvent communiquer entre elles. Un réseau local à cet effet ayant été introduit récemment dans tout le Palais fédéral, le Service de protection des données a préparé un projet d'ordonnance afin de combler cette lacune juridique.

D'autre part, la commission s'est occupée à diverses reprises de l'introduction de l'informatique à la Chancellerie fédérale et exprimé des craintes au sujet de son organisation de projets. Elle a constaté qu'une conception moderne de l'informatique fait défaut à l'OFO et a prié cet office de lui préparer un document de travail adéquat. C'est sur la base de ce projet que la commission a décidé de procéder à une inspection dans le domaine de l'informatique.

La *section Département des finances* a invité à coopérer des représentants de la Commission de gestion du Conseil des Etats et des deux Commissions des finances. Elle s'est procuré une importante documentation, a fixé les thèmes sur lesquels devrait porter l'enquête (voir *annexe 1*), a procédé à de nombreuses auditions et a inspecté maints services (partiellement en sous-groupes). Après un entretien avec M. Stich, chef du Département fédéral des finances, concernant les thèmes abordés par le rapport final, elle a adopté le présent rapport et l'a transmis à la Commission de gestion du Conseil national le 28 octobre 1987. Ce texte a été envoyé simultanément au Département des finances en vue d'éviter tout malentendu ou toute erreur dans les constatations.

Parallèlement, la Commission de gestion a déjà attiré l'attention du Conseil fédéral, le 12 février 1987, sur une série de questions et l'a prié de les examiner dans le cadre du plan directeur de l'informatique et d'y répondre (*annexe 2*).

12 Résultats

121 Etat de l'informatique

A l'heure actuelle, les *champs d'application classiques* du TED – automatisation d'un grand nombre de processus de travail de même nature – sont en grande partie *épuisés*. Les réalisations en ce domaine aident efficacement l'administration à accomplir nombre de tâches de façon rationnelle. Par conséquent, une rationalisation plus poussée et une réduction des effectifs du personnel ne seront possibles qu'exceptionnellement. La bureautique et la communication entre installations de TED sont en voie de développement rapide. De nos jours, les projets d'automatisation visent plutôt à améliorer les prestations de l'administration ou à fournir de nouvelles prestations qu'à rationaliser les services existants. Il est bien plus malaisé de déterminer le rapport coût-bénéfice de ces investissements que ce n'est le cas pour des installations traditionnelles. Des chiffres ne peuvent être avancés que rarement.

Ces dernières années, les besoins en informatique signalés par l'administration se sont accrus beaucoup plus vite que les moyens (personnel et structures) permettant de répondre à ces besoins. On a *trop exigé dans ce domaine* de la plupart des offices fédéraux et des départements, mais aussi des services chargés du traitement électronique des données et de l'OFO, en tant qu'office de coordination au niveau fédéral des problèmes d'informatique. Le personnel disponible ne suffit pas à faire face à cette évolution. Les prescriptions existantes peuvent certes être une aide précieuse dans des cas précis, mais ne permettent pas de prendre les choses en mains globalement. Dans l'état actuel des choses, on a moins l'impression d'une introduction bien organisée de l'informatique dans toute l'administration fédérale que celle d'une évolution fortuite en fonction des besoins et de l'initiative de quelques offices.

Il y a de *fortes divergences de vues* entre spécialistes de l'informatique, divergences qui tiennent à des doctrines différentes. Il s'agit notamment de savoir si un problème doit être traité par un grand ordinateur central ou par de plus petits appareils décentralisés, si la Confédération doit trouver elle-même des solutions ou chercher ailleurs des solutions toutes prêtes, s'il faut engager des collaborateurs extérieurs et s'il convient de faire appel à IBM ou à d'autres entreprises. Un exemple d'évolution rapide est celui du système utilisé par le service d'informatique de la Chancellerie fédérale, qui jusqu'en 1982 fonctionnait comme un pur système de recherche de documents à l'usage des bibliothèques et qui, maintenant, est conçu comme l'organe centralisateur des problèmes d'informatique sortant du cadre des départements et qui se pose à la Confédération.

122 Besoin de planification, de coordination et de contrôle

Les observateurs extérieurs à l'administration ont actuellement l'impression que cette évolution rapide *échappe dans son ensemble à l'OFO*. Certes, des travaux préliminaires sont exécutés dans des domaines particuliers (tels que la bureautique et les réseaux locaux), mais on ne dispose pas d'une analyse générale des besoins. La procédure budgétaire n'est pas un instrument suffisant en matière de

planification générale, car elle n'est pas axée sur un plan d'investissement structuré selon des priorités bien définies. Dans le domaine de l'informatique, la planification souffre aussi du fait qu'il n'y a pas une interprétation uniformément reconnue du mandat légal confié à l'OFO et qu'une conception des tâches cohérente fait toujours défaut. Le *plan directeur de l'informatique de l'administration fédérale*, sur lequel le Conseil fédéral doit se prononcer prochainement, contribuera à combler cette lacune. Des conceptions semblables existent déjà au Département militaire fédéral (DMF) et dans les entreprises des PTT. Le projet vise une politique intégrée de la Confédération en matière d'informatique. On ne sait pas dans quelle mesure il sera possible de la réaliser compte tenu de l'évolution qui s'est produite. De toute façon, on voit que, comparé à la conception directrice du DMF, qui prévoit la décentralisation des installations de TED en quatre étapes, le projet indique moins clairement comment on pourra faire face à l'évolution future des besoins.

Le *besoin de coordination* dans le domaine de l'informatique s'est beaucoup accru avec l'évolution de l'équipement. En ce qui concerne notamment les projets dépassant le cadre des départements, la compétence et la capacité de coordination de l'OFO ont souvent été contestées. C'est pourquoi on a créé le *Groupe interdépartemental de coordination en matière d'informatique (GICI)*, qui fonctionne comme un forum, mais dont les méthodes de travail font l'objet de contestations (voir ch. 123).

Actuellement, le contrôle s'étend dans le domaine de l'informatique au développement de nouveaux projets, à l'acquisition de matériel et de logiciel, aux prestations, à l'élaboration du budget et au contrôle des dépenses. En revanche, on n'a procédé que rarement jusqu'ici au *contrôle des résultats* obtenus dans les applications courantes de l'informatique. Cette lacune a d'autant plus d'importance que, précisément en informatique, des projets dont l'élaboration est close doivent souvent être pectionnés, ce qui entraîne des modifications de leur caractère originel.

La Commission de gestion a l'impression que les faiblesses relevées ci-dessus proviennent dans une large mesure du fait qu'il n'existe pas de *direction centrale* dans le domaine de l'informatique. Certes, l'office responsable de la coordination a la compétence de prendre des décisions, mais il se heurte au système d'organisation départementale, c'est-à-dire à la responsabilité assumée par les organes directeurs dans l'exécution des tâches. Le rattachement direct de l'OFO au Conseil fédéral, et non à un département dont le chef pourrait donner audit office l'appui nécessaire face aux autres départements, constitue peut-être un désavantage. Il est vrai que la subordination à un département pourrait aussi présenter des inconvénients: le travail de l'OFO pourrait être considéré comme une immixtion d'un département dans les affaires d'un autre; on perdrait ainsi un instrument qui permet au Conseil fédéral de faire contre-poids à l'autonomie dont disposent les départements en matière d'organisation.

Le service spécialisé en informatique devrait constituer un instrument permettant de diriger l'administration, placé entre les mains du Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale. Sa tâche essentielle ne serait remplie d'une manière optimale que dans un *département présidentiel*. Celui-ci conviendrait en général

pour combler les lacunes constatées en matière de direction. Le service serait ainsi classifié compte tenu de ses fonctions et pourrait compter sur l'appui du président de la Confédération, qui serait libéré de la charge d'un département ordinaire pendant toute la durée de son mandat. Une telle solution nécessiterait certes une modification considérable du système actuel de gouvernement. Le Conseil fédéral devrait, avec l'aide d'experts, examiner quelles sont les possibilités d'atteindre cet objectif dans les circonstances présentes.

123 Compétences

Dans bien des cas, l'*incertitude* en matière de compétence a régné jusqu'ici: on ne savait pas quel service de la Confédération était responsable pour telle ou telle étape d'un projet d'informatique. Parfois, les réglementations existantes ne sont pas observées, par exemple lorsqu'il s'agit de gagner du temps ou d'établir un contact direct avec le fournisseur. Ce manque de transparence, allié à une surcharge de travail à l'OCFIM (office central d'acquisition de la Confédération) et à l'OFO (office de contrôle), a eu pour effet de donner l'impression d'une situation partiellement anarchique. Le *diagramme fonctionnel* dont le projet est prêt et qui fixe pour tout ce qui touche à l'informatique les organes compétents et la forme que doit prendre leur participation, va contribuer grandement à clarifier la situation.

Le *Centre de calcul électronique de l'administration fédérale (CCE)* est un exemple de mauvaise réglementation en matière de compétence. Cet organe constitue actuellement une division de l'Office fédéral de la statistique (OFS) qui, historiquement, a été le premier à éprouver de grands besoins dans le domaine du TED. Or, le CCE n'est adjoint à l'OFS qu'administrativement. Sur le plan technique, il dépend de l'OFO. Compte tenu de ce fait, le CCE n'a pas bénéficié de tout l'appui qui lui aurait été nécessaire pour pouvoir accomplir des tâches sans cesse croissantes. A l'heure actuelle, le centre voit son personnel émigrer fortement; il souffre à la fois d'un effectif insuffisant et de locaux inadéquats. Depuis longtemps, on examine la possibilité de le transférer au Département des finances. On envisage de préférence de le subordonner à l'OFO. Le chef du Département des finances critique une telle solution: selon lui, le CCE n'obtiendrait pas suffisamment de personnel et, en outre, le fait de le subordonner au Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale, et non à un département ne suffirait pas à en améliorer sa position. L'affaire dépend donc de la décision qui sera prise concernant l'avenir de l'OFO.

Un exemple de *conflit de compétence*, tel qu'il s'en produit fréquemment, nous est fourni par le Service d'informatique de la Chancellerie fédérale. Au début de son activité, il procurerait lui-même les appareils nécessaires aux utilisateurs qui lui étaient rattachés et pouvait ainsi assurer la compatibilité des dispositifs. Mais, comme cela ne correspond pas au système de budgétisation de la Confédération, les services achètent directement leurs appareils par l'intermédiaire de l'OCFIM, car ils ne sont pas liés par les recommandations du Service d'informatique. Il apparaît donc que l'unité constituée par les tâches, la responsabilité et les moyens soit rompue. Certes, les services utilisateurs peuvent se réclamer du même

principe lorsque des tiers leur prescrivent quels appareils ils doivent se procurer pour accomplir leur mandat. En pratique, une solution satisfaisante ne pourra être obtenue que si l'usager peut concilier son raccordement au service de la Chancellerie fédérale et d'autres moyens de tirer parti de l'informatique. Le cas échéant, l'OFO devrait avoir la compétence de délimiter les champs d'application des différents systèmes et indiquer les appareils qui peuvent être employés pour établir la liaison avec le service de l'informatique de la Chancellerie fédérale.

Le principal *conflit de compétence* dans le domaine de l'informatique est celui qui *oppose l'OFO aux départements*. L'OFO a pour tâche de développer, de coordonner et de surveiller le TED et d'assurer la planification d'ensemble. Il a en outre le droit de donner des instructions techniques, et c'est lui qui autorise l'acquisition d'installations de TED. Ainsi, il a en principe toutes les compétences nécessaires en matière de planification, de coordination et de décision. Toutefois, l'office concerné a la faculté d'en appeler à son département. (L'OFO peut faire recours contre la décision de celui-ci au Conseil fédéral). Même si on n'applique pas cette procédure, une telle possibilité renforce la position des secrétaires généraux, qui représentent le département sur le plan technique, à l'égard de l'OFO. Selon le principe fondamental applicable au déroulement du travail dans l'administration fédérale, les départements sont responsables de l'exécution des tâches qui leur ont été confiées et, par conséquent, compétents pour déterminer les moyens dont ils ont besoin. Cela explique comment la compétence de l'OFO de prendre des décisions de nature technique se trouve en conflit avec la compétence des départements d'accomplir leurs tâches sur le plan pratique.

Ce phénomène apparaît notamment dans le domaine de la *planification*. L'OFO exerce sa compétence sur le plan technique, c'est-à-dire qu'il peut fixer des priorités selon des critères purement techniques pour l'appréciation de projets. Cependant, l'OFO n'est pas compétent pour la planification des tâches nécessitant le recours à l'informatique. Ces priorités politiques majeures doivent être fixées par les organes directeurs, en particulier par les départements et le Conseil fédéral. Dans la *procédure budgétaire* surtout, on a éprouvé le besoin de décharger le Conseil fédéral en laissant le soin à un organisme spécial de trancher en temps opportun les différends qui se produisent entre techniciens et politiciens. C'est à cet effet qu'on a créé le *GICI*, qui s'occupe des problèmes de coordination, de planification et de budgétisation dépassant le cadre départemental. Toutefois, ce groupe n'a pas plus de base juridique pour la prise de décisions que la Conférence des secrétaires généraux à laquelle il est subordonné.

Par conséquent, il n'a aucune compétence. Malgré tout, il demande que l'OFO lui permette d'élaborer la politique générale en matière d'informatique. Il fait découler ses compétences de celles qui sont attribuées individuellement à chaque chef de département: selon lui, les compétences spéciales de départements doivent aussi pouvoir échoir d'une manière générale aux représentants compétents de tous les départements.

A un niveau inférieur, la conception différente du problème des compétences aboutit à ceci: les offices fédéraux dont les opinions divergent de celles des collaborateurs de l'OFO font appel au GICI.

On a en partie l'impression que cet organisme permet de compenser les lacunes de l'OFO en matière de coordination et de planification. Or, le GICI s'accorde lui-même ses compétences, ce qui ne fait que compliquer la situation dans le domaine de l'informatique. Le projet de diagramme fonctionnel montre toutefois clairement que le GICI est un simple collaborateur en ce qui concerne les problèmes de planification, alors que l'OFO constitue l'organe responsable. Le projet d'un plan directeur de l'informatique, qui voudrait faire du GICI une conférence de l'informatique de l'administration fédérale dont l'OFO assumerait la présidence, va dans le même sens.

124 Etablissement du budget

L'évolution rapide constatée dans le domaine de l'informatique accroît les difficultés qu'on éprouve aussi dans d'autres domaines du fait que le budget est établi *chaque année*. Comme pour les autres affaires qui s'étalent sur plusieurs années (p. ex. les constructions), une planification s'impose. A cela s'ajoutent les difficultés découlant de la *fixation des priorités* dans le cadre du système budgétaire applicable à toute l'administration fédérale. Les offices qui désirent réaliser des projets d'informatique envoient leurs demandes concernant l'achat et la location de matériel et de logiciel à l'OCFIM, celles relatives aux prestations à l'OFO. L'OFO étudie les propositions en collaboration avec les offices et les départements, en se fondant sur les demandes présentées et sur des tableaux récapitulatifs. Les résultats obtenus font ensuite l'objet de délibérations au sein du GICI et de la conférence des secrétaires généraux, les propositions définitives étant enfin transmises à l'administration des finances par l'OCFIM ou les offices. Les caractéristiques de cette procédure sont les suivantes: La fixation des priorités n'a lieu pour l'essentiel qu'au niveau OFO/département et GICI Conférence des secrétaires généraux. On ne dispose pas toujours d'organe interne pouvant assumer dans chaque département la responsabilité de l'établissement du budget et de la fixation des priorités.

L'OFO relève qu'il dispose de suffisamment de *critères d'appréciation* pour l'établissement du budget. Ces critères sont les suivants: l'appréciation du projet par l'office ou par le département, l'économicité du projet, ses effets sur l'effectif du personnel, la réalisation du projet grâce au personnel préposé à l'informatique, le caractère du projet (remplacement d'une installation ou nouvel investissement) et la priorité accordée aux projets courants, déjà approuvés. Cependant, des tiers prétendent que les critères susmentionnés ne permettent pas de classer les requêtes des offices selon un ordre de priorités.

Faute de priorités, on a procédé à des coupes linéaires au cours des négociations. Des amputations décidées d'un commun accord entre les offices ou les départements et l'OFO n'auraient finalement pas été respectées. Cela s'explique vraisemblablement par le fait que les plus hautes autorités administratives, le Conseil fédéral ou le Parlement ont réduit linéairement des postes du budget, dans le cadre des efforts déployés d'une manière générale pour réaliser des économies. Il en résulte nécessairement des amputations que l'OFO devra encore répartir sur les divers projets. Cela peut devenir gênant pour les offices concernés, mais

n'entraîne d'inconvénients sérieux que si un ordre clair de priorités n'a pas été établi dans la planification relative à l'informatique. A la suite des expériences esquissées ci-dessus, on en est arrivé à établir autant que faire se peut, *un budget axé sur des projets*. Cela signifie que l'achat ou la location du matériel et du logiciel, ainsi que les demandes de prestations sont groupés projet par projet, afin d'empêcher qu'on ne procède à des coupes peu judicieuses dans certaines parties du projet. En outre, on a créé à l'OFO un pool qui, au cours de l'année, met à disposition avec toute la souplesse voulue les fonds nécessaires à couvrir les besoins financiers peu importants.

Le projet de plan directeur de l'informatique prévoit que, dorénavant, les offices devront établir un *plan d'investissement* qui s'étale sur quatre ans au moins et qui sera actualisé chaque année, tous les plans devant être coordonnés au niveau des départements. L'Administration fédérale des finances s'est exprimée de la même façon en présence du groupe de travail: pour donner plus de poids aux critères de rentabilité et de possibilité de financement, il faudrait *établir le budget sur le modèle des projets de construction*. Ensuite, les offices qui désirent recourir à l'informatique font les enquêtes nécessaires et formulent leurs besoins en TED. Ils seraient tenus dans chaque cas de fournir la preuve de leurs besoins. L'OFO publierait à cet effet toutes les directives concernant l'administration de cette preuve, ainsi que les critères relatifs à la fixation des priorités et à la direction du projet. Puis les *départements* calculeraient les besoins de leurs offices et fixeraient les priorités les plus urgentes. Les propositions des départements seraient alors adressées à l'OFO et au GICI, qui les insèreraient dans le plan d'investissement de l'informatique, pour lequel le Département des finances fixerait chaque année des limites de crédit. L'OFO et le GICI établiraient les priorités et le plan d'investissement pour une période de quatre ans. Pour les projets de peu d'importance, il conviendrait de prévoir une procédure simplifiée. L'établissement du budget des crédits annuels suivrait une voie parallèle. C'est de cette manière que l'Administration des finances espère conférer au budget et à la planification financière un caractère encore plus obligatoire. La Commission de gestion estime qu'une telle proposition mérite d'être examinée.

Alors que l'instrument des *crédits d'engagement* semble être utilisé de façon judicieuse dans l'administration générale de la Confédération même dans le domaine de l'informatique, on devrait en faire un usage accru dans l'*Entreprise des PTT*. La direction financière des grands projets, qui y fait l'objet d'une nouvelle réglementation, devrait être complétée par la gestion des crédits d'engagement, ce qui accroîtrait la transparence du budget dans cet important domaine.

125 Formation

L'informatique modifie considérablement les qualifications requises du personnel. Par exemple, l'appel de données sur écran remplace l'entretien personnel ou téléphonique. Il n'y a donc plus d'interlocuteur qui interprète et précise les données en tenant compte des intérêts particuliers de celui qui se renseigne. Par conséquent, *la clarté et la sûreté* des données enregistrées par des moyens électroniques doivent être supérieures à celles des renseignements dont on disposait jusqu'à présent. En général, l'informatique exige que l'établissement des

rapports et des procédures de prise de décision dans l'administration se fassent selon des normes professionnelles. A tous les niveaux, elle augmente la responsabilité des collaborateurs pour leurs erreurs et exige de tous les usagers une éthique particulièrement développée en matière des données.

Les *qualifications requises* du chef sont également modifiées. La propension à nommer au poste de chef le meilleur collaborateur d'un service a souvent créé – on le sait par expérience – des difficultés. Il sera de moins en moins possible de diriger un service informatisé grâce aux connaissances supérieures et à l'autorité quant au fond. A l'avenir, le chef devra avoir la capacité de diriger des collaborateurs qui en savent beaucoup plus que lui.

L'informatique a donc pour effet de *modifier les exigences* sur le plan de la formation. La carence en *personnel spécialisé en informatique* et les hauts salaires à payer à ces spécialistes sur le marché du travail forcent la Confédération à former ses propres experts en la matière. Dans le cadre de la formation de base coordonnée de centres de calcul de la Confédération, des efforts sont entrepris dans ce domaine depuis quelques années déjà. De 1981 à 1986, l'Entreprise des PTT a donné une formation en informatique à près de 220 nouveaux collaborateurs. Une école spéciale créée pour le projet TERCO a formé 24 personnes en 1986. Pour les usagers des prestations des services d'informatique, les PTT ont créé un cours pour lequel une formation complète des instructeurs a débuté en automne 1987. Afin d'éviter que les collaborateurs formés à l'informatique ne s'engagent dans l'industrie privée, l'Entreprise des PTT exige que les informaticiens remboursent une partie des frais de leur instruction s'ils quittent l'entreprise. En outre, elle abrège pour ces spécialistes les délais réglementaires prévus pour l'avancement.

Enfin, des cours d'introduction au traitement électronique des données et à la programmation, l'analyse et la direction de projets sont organisés depuis quelques années déjà dans l'administration générale de la Confédération.

Selon un projet du 9 octobre 1986 sur l'information à l'informatique, l'Office fédéral du personnel et l'OFO organisent désormais des *séminaires* en la matière destinés aux cadres supérieurs. Un premier séminaire a été organisé au Département des finances. Le programme prévoit en outre une *formation axée sur les projets* et une formation spéciale pour les applications techniques et scientifiques. Il est également prévu de donner une *formation générale de base en informatique*, formation pour laquelle l'OFO et l'Office fédéral du personnel définiront d'un commun accord les objectifs, la matière à enseigner et le programme des cours; ce projet n'a pas encore été mis au point.

L'état actuel de la formation donne surtout l'impression, pour ce qui est de l'administration générale de la Confédération, que l'on a *sous-estimé* jusqu'à présent l'importance de l'informatique. Certes, l'OFO a régulièrement fait état de cette lacune, mais il n'a pas suffisamment insisté pour que les mesures nécessaires soient prises. Il y a un *grand retard à rattraper* non seulement en ce qui concerne la formation des spécialistes, mais aussi dans l'enseignement à dispenser en général, notamment aux cadres.

126.1 Incidences sur l'accomplissement des tâches

L'informatique est un moyen auxiliaire destiné à faciliter l'accomplissement des tâches de l'administration. Cependant elle n'est pas en premier lieu un instrument mis à disposition de chaque collaborateur; elle sert surtout à *coordonner l'ensemble du travail de l'administration*. Selon le programme établi en matière d'informatique, la création d'une infrastructure de communications propre à la Confédération doit avoir pour objectif d'intégrer et de relier tous les instruments servant à l'informatique. Par conséquent, la nécessité d'une *vue d'ensemble s'impose* chaque jour davantage, mais est de plus en plus difficile à réaliser au fur et à mesure que la technicité des moyens auxiliaires augmente. Comme le constate le projet de plan directeur de l'informatique, il appartient aux chefs de déterminer quand et comment l'informatique devra être utilisée. En l'occurrence, il s'agit en particulier de tenir compte résolument et à temps des conséquences de l'informatique sur la façon d'accomplir les tâches, sur les structures d'organisation et sur le poste de travail.

Cela s'impose parce que, comme on l'a généralement constaté, l'informatique peut *aussi bien entraver que faciliter l'accomplissement des tâches*. Outre l'augmentation de l'efficacité et de la rentabilité de l'administration, elle peut aussi avoir pour conséquence que l'on donne un poids excessif à l'élément quantitatif, mesurable, des informations et des données servant aux décisions ou que l'on se laisse guider aveuglément par les informations, toujours partielles, que fournit l'écran; c'est là un danger à prendre en considération. Les projets d'informatique peuvent avoir des effets secondaires ou des conséquences à longue échéance qu'il n'était guère possible de reconnaître au moment où ils ont été réalisés. Plus tard, ils créent cependant des contraintes et des mentalités qui ne peuvent être éliminées que difficilement. En outre, l'informatique crée également certains déséquilibres dans les rapports entre les offices ayant un degré d'informatisation différent; enfin, elle influe sur l'administration et sur les rapports entre celle-ci d'une part et les citoyens ou les cantons d'autre part.

L'informatique soulève des *problèmes juridiques de caractère général*. Par exemple, elle peut avoir des conséquences sur la *répartition des compétences entre la Confédération et les cantons* lorsque ceux-ci doivent réaliser des projets communs. Lors de la *réalisation de projets qui relèvent de plusieurs lois* et à la réalisation desquels plusieurs offices participent, les processus de décision dans l'administration fédérale peuvent être modifiées. Compte tenu du principe de la légalité qui régit l'administration, on peut se demander si de tels effets sont conformes à la loi et sont donc légitimes au regard de la démocratie. Plusieurs problèmes que pose l'informatique concernent l'échange d'informations entre divers offices de l'administration. Outre l'opportunité du point de vue administratif, il y a lieu dans ces cas, de tenir compte de critères relevant du droit matériel et du régime des responsabilités en vigueur.

L'exemple suivant montre à quel point l'informatique peut influencer l'exécution des tâches. Sur le plan cantonal, on s'efforce de *mettre en place un registre foncier informatisé*. Tant que le feuillet du grand livre restera déterminant pour l'existence

des droits, il ne sera pas nécessaire de modifier le code civil ou l'ordonnance sur le registre foncier. Cependant, l'introduction de l'informatique exige une définition claire des limites entre ce registre et les mensurations officielles. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a décidé, pour cette raison et pour d'autres motifs encore, de participer aux projets pilotes en exerçant la haute surveillance sur eux. L'expérience acquise et les enseignements qu'on en tirera devront permettre de préparer avec compétence les dispositions fédérales nécessaires pour la tenue d'un registre foncier informatisé. Il est également essentiel de comprendre que la Confédération ne pourra effectivement continuer à exercer la surveillance qui lui incombe que si elle participe activement au développement par les cantons des systèmes et des programmes nécessaires et à leur financement. Il s'agit pour elle de fixer le cadre dans lequel doivent s'inscrire les projets ainsi que les critères, auxquels doivent satisfaire les systèmes cantonaux. Cet exemple montre qu'il peut être nécessaire d'influer sur la mise au point des projets d'informatique afin de sauvegarder le droit matériel en vigueur.

Selon le but que l'on se donne, l'informatique peut servir soit à accentuer encore *la division moderne du travail*, soit à favoriser l'intégration des diverses phases dans l'accomplissement d'une tâche.

Un autre danger de l'informatique provient du fait que non seulement on dispose d'un plus grand nombre d'informations, mais que l'on risque aussi de diffuser *des renseignements insuffisamment élaborés*.

126.2 A quoi doit servir l'informatique?

Selon la procédure actuellement appliquée lors de la prise des décisions, l'OFO examine les questions concernant la possibilité d'exécuter les projets et leur rentabilité, alors que le service de la protection des données s'attache à résoudre les problèmes de la légalité et de la proportionnalité. Ce sont donc en principe les services fédéraux demandeurs qui déterminent s'il est opportun d'avoir recours à l'informatique pour accomplir les tâches de la Confédération. Certes, la question de l'opportunité est examinée au cours de la procédure d'autorisation lorsqu'il s'agit de déterminer le rapport coût-bénéfice, mais elle n'est guère analysée de façon approfondie pour le reste. On ne dispose pas encore de méthodes permettant d'évaluer les effets lointains et secondaires de projets d'informatique. Par conséquent, sous réserve du contrôle spécifique de l'OFO et du service de la protection des données, c'est en fin de compte l'utilisateur lui-même qui fixe les limites dans lesquelles il y a lieu de *recourir à l'informatique*.

Selon le projet également, les usagers devront continuer à déterminer les tâches qu'ils comptent exécuter en se servant de l'informatique et évaluer le rapport coût-utilité (ch. 1.3). Ce sont donc les services directement intéressés qui continueront de déterminer l'utilité de l'informatique dans leur domaine d'activité.

126.3 Informatique et contrôle de l'administration

Dans la mesure où l'informatique renforce l'efficacité et le rendement de l'administration, elle *accentue la tendance* qu'a déjà celle-ci à *se soustraire à la*

direction du Parlement et du gouvernement. Le contrôle et la haute surveillance incombant à ces organes en sont rendus plus difficiles (les hésitations qu'a eues initialement la Commission de gestion à décider l'inspection en cours et l'importance des moyens qui ont été nécessaires dans le cadre de cet inspection pour cerner l'ensemble du problème le montrent à suffisance). Le Conseil fédéral en tant qu'organe directeur, comme le Parlement, chargé de la haute surveillance devront désormais faire du potentiel de l'informatique l'objet de l'examen auquel ils procèdent et en tenir compte dans l'exercice de leurs tâches.

Par conséquent, l'informatique rend l'exercice du contrôle de l'administration plus ardu. Elle peut cependant servir à *soutenir le gouvernement et le Parlement* (cf. ch. 2.15 du projet de plan directeur de l'informatique: L'informatique doit aider l'administration à mieux servir le Parlement). En particulier, le vieux problème de l'information du Parlement par le gouvernement se pose avec une acuité nouvelle dans le domaine de l'informatique. Une *réglementation restreignant l'accès aux données* empêche l'exercice de la haute surveillance parlementaire sur des banques entières de données, ainsi que la communication avec le fonctionnaire compétent, alors que jusqu'à présent, il était possible de s'entretenir avec des représentants de l'administration sur les informations à recevoir et qu'on pouvait généralement obtenir des réponses partielles suffisantes. Le service de documentation de l'Assemblée fédérale a pour ce faire proposé une réglementation concernant le droit d'accéder aux informations selon lequel en principe, les services du Parlement auraient accès à tout moment à toute la documentation, dans la mesure où celle-ci n'est pas déjà classifiée ou soumise à la protection des données. A la différence de ce projet, l'ordonnance sur le service de l'informatique de la Chancellerie fédérale déclare que chaque service de l'administration est compétent pour régler l'accès à ses données. En cas de divergences, le Conseil fédéral tranche. Il en est résulté une longue liste de requêtes du service de documentation qui sont restées sans réponse ou qui ont été rejetées. Pour les Commissions de gestion, il faudrait avoir une réglementation qui tienne compte des droits de ces organes de procéder à des inspections.

127 Protection des données

Dans la mesure où les moyens de l'informatique permettent d'enregistrer et d'exploiter des données personnelles, des problèmes se posent au sujet de la *protection de la personnalité* des intéressés; ces problèmes présentent, en raison notamment des possibilités de combinaison illimitées de renseignements provenant de sources diverses, des différences qualitatives par rapport aux difficultés que l'on doit résoudre lorsqu'on dispose de fichiers traditionnels. La protection des données – c'est-à-dire les mesures prises pour protéger la personnalité – s'oppose donc en principe à l'exploitation inconsidérée de toutes les possibilités qu'offre l'informatique. Cette protection impose des restrictions d'ordre juridique au recours à l'informatique. Avec la dépendance croissante de l'administration par rapport à l'informatique et à la communication automatisée des renseignements, ces conflits s'aggravent. Le risque d'abus augmente du fait que de plus en plus fréquemment des offices de l'administration ont accès à un nombre croissant de banques de données et que les appareils qui permettent à l'utilisateur de procéder

lui-même à la programmation à sa place de travail se multiplient aussi; cela élimine partiellement la division antérieure du travail entre les usagers, les personnes chargées d'établir les programmes et celles qui font fonctionner les machines. Les violations des droits de la personne des intéressés sont à craindre lorsque l'objectif de l'utilisation pour laquelle les données ont été collectées est défini vaguement. Ainsi, l'ordonnance sur le registre central des étrangers avait jusqu'à présent permis de collecter tous les renseignements nécessaires pour accomplir la tâche prévue par la loi. Désormais, cette collecte de renseignements doit être limitée à un nombre de données énumérées de façon exhaustive sur une liste.

Il y a lieu de regretter le retard dans la mise en vigueur de la loi sur la protection des données car il a notamment pour conséquence que plusieurs cantons doivent élaborer leurs propres projets. Les directives du Conseil fédéral en la matière s'appliquent entre-temps dans l'administration fédérale. Le service pour la protection des données de l'Office fédéral de la justice est chargé de veiller à l'application de ces directives. Cependant, compte tenu de sa position hiérarchique, du personnel qu'il emploie et de la procédure de développement des projets, il ne peut accomplir sa tâche que dans certaines limites. Par exemple, le service de la protection des données n'est pas toujours intégré suffisamment tôt dans la procédure. Vu la possibilité limitée qu'il a de s'imposer, le service se contente de donner son avis sur la légalité et la proportionnalité d'un projet, ainsi que sur l'accès des citoyens aux données, sur leur sécurité et sur les restrictions du droit à l'accès. S'il appartient aussi à ce service d'examiner l'utilité d'un projet en général, il n'a toutefois qu'exceptionnellement la possibilité de le faire. Le service n'a pas de pouvoir de décision, mais uniquement le droit de donner son avis. En revanche, il pourrait aussi exercer un contrôle de l'application de ses recommandations. En raison du personnel limité dont il dispose, il n'est cependant en général pas à même de le faire. Toutefois, tous les projets que l'OFO doit évaluer sont également soumis au service de la protection des données. On envisage de porter devant la Conférence des secrétaires généraux les différends entre ce service et un office qui fait une proposition. Quoiqu'il en soit, il faudrait introduire dans le processus de développement des projets une étape qui garantisse un examen sérieux sous l'angle de la protection des données.

Il n'est pas possible de tenir compte pour le moment de la tendance des systèmes de traitement électronique des données déjà en fonction à étendre constamment leur champ d'application. La pratique montre que l'on enregistre de plus en plus de données et que le nombre des autorités qui ont le droit de les consulter ou même de les élaborer augmente (cf. la liaison du registre central des étrangers avec les postes de police frontaliers et avec l'OFIAMT). De tels développements ne sont souvent pas connus du service de la protection des données et rendent une vue d'ensemble plus difficile. Dans ce domaine, le contrôle est insuffisant. Afin de permettre au service d'exercer un contrôle efficace, il faudrait nommer à sa tête un délégué à la protection des données ayant un rang élevé. Si on attend que la loi sur la protection des données entre en vigueur dans les années 90, ce délégué risque de ne plus pouvoir examiner le bien-fondé des projets à réaliser, ceux-ci étant déjà très avancés. Cet exemple montre que l'évolution de l'informatique échappe dans une large mesure aux décisions d'ordre politique.

Les réglementations particulières à ce domaine, réglementations qui devront assurer la protection de la personnalité jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi sur cette protection et qui devront être applicables aux grands projets, s'avèrent insuffisantes lorsque les fichiers concernant des domaines différents sont interconnectés. Il faudra élaborer des règles spécifiques à cet effet, comme c'est actuellement le cas pour le réseau local du Palais fédéral. La protection des données se révèle particulièrement difficile lorsqu'il y a échange de données entre la Confédération et les cantons.

La protection des données peut elle-même se heurter à ses propres règles. Ainsi, il serait souvent utile, pour assurer cette protection, d'avoir un dispositif qui enregistre automatiquement des renseignements sur ses usagers et sur les données auxquelles ils ont eu accès. Ce contrôle rend cependant le système d'information difficilement acceptable pour les usagers qui ne veulent pas qu'on enregistre leurs questions. Selon les directives pour la protection des données, un tel registre constituerait d'ailleurs une banque de données personnelles et devrait lui-même être protégé contre les abus. La protection contre l'utilisation abusive de renseignements fournis par les autorités se limite donc en général à ce que la loi sur le statut des fonctionnaires exige d'une façon générale des collaborateurs de la Confédération dans l'accomplissement de leurs tâches officielles. (Le Ministère public de la Confédération prépare actuellement une ordonnance sur la sûreté des systèmes informatiques).

128 Tâches relevant de l'Office fédéral de l'organisation

L'OFO est à la fois organe de coordination, organe de contrôle et conseiller en matière d'informatique. Il est en outre chargé d'établir un plan global pour l'utilisation de l'informatique dans l'administration fédérale. Avec le personnel dont il dispose aujourd'hui, l'office n'est plus en mesure, du point de vue tant qualitatif que quantitatif, de remplir ses fonctions de la même manière qu'au début de l'introduction de l'informatique dans l'administration fédérale. Si les tâches qui lui sont attribuées en vertu de la loi n'ont pas changé, l'office doit pourtant *de plus en plus se limiter à exercer une fonction de contrôle dans des affaires déterminées* et à veiller au bon déroulement du processus de mise au point du budget. En conséquence, l'examen des problèmes d'ordre général et la mise au point d'une politique de l'informatique ont été quelque peu laissés pour compte, certaines, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'OFO, déplorent parfois le fait que l'office ne dispose pas de vues cohérentes sur la manière d'accomplir ses tâches. Les méthodes de travail des collaborateurs de l'OFO et les problèmes qu'ils ont à résoudre sont manifestement très divers. Ce qui manque à l'office, c'est une unité de doctrine. Du fait de la structure de l'OFO, il a pu arriver que plusieurs de ses collaborateurs exercent leur activité dans un même office fédéral sans toutefois appliquer les mêmes méthodes de travail. Depuis quelque temps, il est question de *réorganiser l'OFO* et de replacer sa structure actuelle, soit une subdivision par domaine (organisation et information), par une structure prévoyant une subdivision par départements. La direction de l'office a donné son accord de principe à ce projet, mais a décidé de passer par une étape intermédiaire, notamment en organisant le Service de coordination en matière d'automatisation en fonction des

départements et en instituant des réunions mensuelles de tous les collaborateurs de l'OFO qui travaillent dans le même département.

Dans son rapport sur les mesures supradépartementales et interdépartementales dans l'administration fédérale, la *Société Mc Kinsey* propose apparemment de remplacer l'OFO par un *office de l'informatique* et, en cas de besoin, de transférer la fonction de conseiller en matière de gestion, que l'OFO a assumée jusqu'ici, aux secrétariats généraux des départements.

Tant qu'elle n'aura pas connaissance du rapport de la Société Mc Kinsey, la Commission de gestion ne sera pas en mesure de se prononcer sur d'éventuelles restructurations qui pourraient intervenir au sein de l'OFO. Les expériences faites jusqu'ici par les Commissions de gestion tendent néanmoins à indiquer que la combinaison de la fonction de conseiller et de la fonction d'organe de contrôle au sein du même office, et parfois dans le cahier des charges du même collaborateur, est génératrice de sérieuses difficultés. De plus, la structure actuelle, qui sépare les différents domaines d'activité de l'office, s'est révélé inappropriée dans les rapports de l'OFO avec l'extérieur. Il paraîtrait dès lors utile de *supprimer les cloisonnements qui séparent les fonctions de conseiller* dans le domaine de l'organisation en général et en *informatique* en particulier et de prévoir une spécialisation par départements. Reste à examiner dans quelle mesure les fonctions de contrôle ultérieur dans le domaine de l'informatique pourraient être remplies par le service de contrôle administratif dont la Commission de gestion du Conseil des Etats propose la création.

En vertu de la *loi fédérale pour la création de l'Office fédéral de l'organisation*, l'OFO n'est pour l'essentiel, chargé que d'assurer une organisation rationnelle et efficace de l'administration fédérale. Sa tâche se limite donc principalement à la recherche de moyens permettant de résoudre des problèmes donnés qui se posent au niveau de la Confédération. Le contrôle des activités que l'administration déploie vers l'extérieur ainsi que l'examen des tâches de l'administration en tant que telles ne font pas partie des attributions de l'office. Dans le domaine spécifique de l'informatique, les compétences de l'OFO vont plus loin étant donné, d'une part, qu'il est chargé d'assurer une planification globale en matière d'informatique et, d'autre part, qu'il est compétent pour rendre des décisions en ce qui concerne l'acquisition et l'affectation du matériel pour le traitement électronique des données. Or, ces deux domaines sont aujourd'hui source de tensions entre l'OFO et les organes de ligne. La question doit donc être entièrement réexaminée.

13 Conclusions

131

Etant donné l'état d'informatisation de l'administration fédérale, on peut aujourd'hui se demander si l'informatique est utilisée de manière correcte et judicieuse. Il serait nécessaire *que les décisions soient prises compte tenu de tous les aspects du problème*: utilité pour l'accomplissement des tâches de la Confédération, effets généraux et effets secondaires, organisation nécessaire, conséquences financières, personnel nécessaire et aspects juridiques du projet.

Les innovations les plus récentes dans le domaine de l'informatique peuvent avoir des conséquences incalculables. Il est particulièrement difficile d'anticiper l'évolution de l'informatique et d'en maîtriser les effets. Jusqu'ici, les plus hautes autorités de la Confédération ont *négligé d'accorder au problème de l'utilisation optimale de l'informatique l'attention voulue*. C'est pourquoi quelques offices ont introduit l'informatique avec un retard considérable. Les raisons en sont notamment *l'organisation de l'administration par départements et l'absence d'une autorité centrale* ayant le pouvoir de prendre le problème en mains, d'où le besoin ressenti de créer un groupe interdépartemental chargé des problèmes d'informatique.

Ce qu'il faut, c'est un service central qui ait une meilleure *vue d'ensemble* et qui soit mieux informé de tous les problèmes rencontrés dans l'administration fédérale, des solutions qui leur sont apportées ainsi que des contrôles dont font l'objet les résultats. Il convient par ailleurs de viser à une meilleure *compatibilité* des systèmes utilisés. Dans le cadre de la politique d'acquisition, des méthodes permettant de *fixer un ordre de priorité* doivent être élaborées.

133

Dans un domaine aussi complexe que l'informatique, il est indispensable que les *compétences soient définies de façon très claire*. Cela est tout particulièrement vrai en ce qui concerne les rapports entre l'OFO, les départements et l'OCFIM. La *représentation des différentes fonctions dans un diagramme* est un progrès essentiel à cet égard. Reste à décider de la subordination administrative du *Centre de calcul électronique* de l'administration fédérale.

En vertu de la loi pour la création de l'Office fédéral de l'organisation, l'OFO a, il est vrai, la compétence de prendre les décisions nécessaires en matière d'informatique. Toutefois, il se heurte dans cette tâche à la responsabilité générale qu'ont les départements du fait de leur organisation de ligne. La création du GICI l'a bien montré. Or le statut juridique de cet organe reste quelque peu ambigu. Le *GICI* est, par principe, *un organe purement consultatif*; il faut le transformer en conférence d'informatique de l'administration générale de la Confédération, sous la présidence de l'OFO.

134

Les problèmes que pose la *procédure de mise au point du budget* sont liés au fait que le budget est annuel, au fait que ce sont les départements qui sont responsables du projet, à la rapidité avec laquelle le marché évolue ainsi qu'à la nécessité de planifier et de fixer un ordre de priorité. Il convient de saluer l'adoption d'une nouvelle méthode de *budgétisation axée sur un projet précis* ainsi que la création du pool de l'Office fédéral de l'organisation. Reste à examiner la proposition concernant le *plan d'investissement* et l'établissement du *budget en matière d'informatique par département, selon le modèle du budget de construction*.

Dans le domaine de la *formation*, le *retard* qui doit être rattrapé est *considérable*. Ce retard se fait sentir tant dans la formation des *spécialistes* que dans celle des *cadres* et des *utilisateurs*. Il s'agit par ailleurs d'offrir des possibilités de perfectionnement et d'éviter que le personnel qualifié ne quitte la Confédération. Les mesures prises par la Confédération en vue de la formation des cadres et des utilisateurs arrivent avec beaucoup de retard. Pour tenter de combler ce retard, de très gros efforts sont aujourd'hui nécessaires dans tous les secteurs de formation: il ne faut pas se contenter d'organiser des cours, d'encadrer les collaborateurs à leur poste de travail, de faire appel aux différentes formes de «job rotation» et d'appliquer les modèles existants dans le domaine du perfectionnement, mais aller au-delà et chercher des solutions nouvelles.

L'influence de l'informatique sur la manière dont la Confédération accomplit ses tâches est admise dans son principe, mais la *question n'a pas encore été examinée de façon suffisamment détaillée*. Il serait bon que cette influence soit mise en évidence à temps au moyen d'études de principe et d'études faites sur la base de projets concrets.

Dans le cadre de la procédure de mise au point des projets, on se pose trop rarement la question de savoir si ce qui est possible est souhaitable ou nécessaire. Cette question doit être posée lors de chaque contrôle administratif, comme les Commissions de gestion l'ont demandé, au niveau du Parlement, du Conseil fédéral et des départements. Cependant, cela est particulièrement difficile dans le domaine de l'informatique. La question qui consiste à *s'interroger sur le sens* d'un projet n'est manifestement pas posée de façon systématique. Les répercussions à long terme et les effets secondaires devraient pourtant être évalués pour chaque projet. Il convient de mettre au point les méthodes nécessaires à cet effet. A défaut d'une telle évaluation, les *limites de l'informatique* dans la pratique sont, en définitive, fixées par l'office requérant lui-même. Afin d'y remédier, il serait bon que, au niveau des départements et, si possible, au niveau des offices, un *service d'informatique* soit chargé non seulement d'examiner les questions techniques, mais aussi de se demander si le projet est réellement utile. Reste à savoir s'il ne serait pas judicieux que chaque département ou même chaque office se donne un *plan directeur en matière d'informatique* ainsi qu'un *calendrier à long terme* en vue de la réalisation de ce dernier.

Il serait bon que l'autorité appelée à prendre des décisions dans le domaine de l'informatique saisisse l'occasion pour lutter contre la *tendance* de plus en plus marquée de *l'administration à s'arroger une certaine autonomie* face au gouvernement et au parlement. *L'accès des Commissions de gestion* aux données informatisées de l'administration fédérale devrait être réglé de manière à garantir leurs droits en matière d'inspection (on pourrait envisager l'accès illimité à tous les fichiers qui ne sont pas soumis à la protection des données; les données protégées, quant à elles, devraient être accessibles lors des inspections).

Il serait souhaitable que l'*Office fédéral de l'organisation* remplisse ses fonctions de façon judicieuse et en ayant une approche des problèmes moins ponctuelle: il doit veiller à donner aux départements une image de lui-même qui soit cohérente, à séparer son activité de conseiller de son activité de contrôle, à concentrer ses forces sur les questions essentielles et sur les questions de principe ainsi qu'à faire de gros efforts dans le domaine de la formation du personnel.

Il est nécessaire de revoir le mandat qui est confié à l'OFO dans la loi et de réexaminer la question de la subordination administrative de l'office (subordination au Conseil fédéral, à un département ou à la Chancellerie fédérale). Comme il n'existe pas, dans notre système de gouvernement de département présidentiel, il faut trouver pour la classification du service spécialisé une solution qui corresponde le mieux possible à la fonction dirigeante de ce service.

En se fondant sur le plan directeur de l'administration fédérale en matière d'informatique, il serait bon de dresser une *liste des exigences* auxquelles doit satisfaire l'OFO. Sur la base d'une telle liste, l'office pourrait mener une politique cohérente. Il serait souhaitable que la réorganisation de l'OFO se fasse en collaboration avec un expert agréé qui ne soit pas membre de l'administration. L'OFO – ou le service chargé d'assumer les tâches actuellement confiées à l'office – devra être renforcé tant sur le plan de la qualité que du point de vue de son effectif.

Il importe ensuite de mettre en lumière les *rapports fondamentaux entre organisation et informatique*. Pour certains, l'organisation est au service de l'informatique alors que, pour d'autres, c'est exactement le contraire. Quoi qu'il en soit, il paraît indispensable d'intégrer certaines questions d'organisation et d'informatique dans l'activité de conseiller que l'OFO déploie au service de l'administration fédérale. Les efforts de l'OFO en vue d'abattre les cloisons qui séparent les différents services de l'office et en vue d'instaurer un climat de coopération paraissent être en contradiction avec la création éventuelle d'un Office fédéral d'informatique. Avant qu'une décision soit prise concernant ces questions de restructuration, il serait bon de présenter toutes les *solutions envisageables* avec leurs conséquences respectives.

14 Recommandations

La Commission de gestion a soumis à l'examen du Conseil fédéral les recommandations suivantes:

141 Questions de principe

141.1

Il faut accorder une plus grande importance à l'informatique. Le *développement* de l'informatique doit, dans une plus large mesure que par le passé, être *guidé* en fonction des objectifs généraux de la Confédération. Il conviendrait, par exemple, de déterminer de quelle manière les informations intéressant plusieurs offices pourraient donner lieu à un échange de données (compatibilité nécessaire).

141.2

Il serait bon que la *direction* par le Conseil fédéral, en tant qu'autorité collégiale, et par le service central spécialisé soit renforcée lorsqu'il s'agit de trancher des questions de principe et des questions de priorité controversées. A cet effet, le Gouvernement devrait prendre des décisions et désigner l'organe responsable en matière d'informatique.

141.3

Le plan directeur de l'administration fédérale en matière d'informatique devrait aussi être un instrument concret et efficace permettant d'orienter le développement de l'informatique et d'en mesurer le sens fondamental en allant au-delà des problèmes purement techniques.

141.4

Compte tenu de ce qui précède, les départements et les offices fédéraux devraient établir des *plans directeur en matière d'informatique* ou des projets à long terme, dans lesquels ils déterminent le rôle de l'informatique dans l'accomplissement des tâches qui leur sont confiées.

141.5

Il serait important d'étudier de plus près les *effets* de l'informatique *sur le travail* de l'administration fédérale au moyen d'expériences et d'exemples concrets (rapport à la Commission de gestion). Il serait aussi intéressant d'étudier les effets de l'informatique sur la *gestion de l'administration* et sur les pouvoirs qu'ont les services travaillant avec l'informatique (ou leurs chefs) par rapport aux services qui travaillent selon des méthodes conventionnelles. Puis il conviendrait de trouver des moyens permettant de *corriger les différences* constatées, tout particulièrement en faveur du Conseil fédéral et du parlement. L'informatique doit servir à assister le Parlement dans ses travaux.

142 Structures

142.1

La Confédération a besoin d'un *service central spécialisé*, qui

- ait une vue d'ensemble sur l'informatique dans l'administration fédérale;
- traite les questions fondamentales posées par l'information et la communication dans l'administration fédérale;
- mette au point un plan directeur en matière d'informatique ainsi qu'un programme cohérent des tâches à accomplir;
- ait une unité de doctrine et fournisse un travail cohérent dans tous les départements;

- ne mélange pas les activités de conseiller avec les activités de contrôle; et
- mette en lumière les rapports existant entre organisation et informatique et, dans la mesure du possible, propose un moyen de fondre les deux activités.

Une *révision de la loi fédérale pour la création de l'Office fédéral de l'organisation* permettrait de donner au service spécialisé un cahier des charges plus complet et de définir ses compétences à l'égard des départements.

142.2

Le *Groupe interdépartemental de coordination en matière d'informatique (GICI)* n'a pas de base légale. Il faut créer à sa place (au sens du projet de plan directeur de l'informatique) une conférence d'informatique de l'administration fédérale, chargée de conseiller le service spécialisé et placée sous sa présidence.

142.3

Il conviendrait, à titre d'essai, de désigner un *délégué à la protection des données* avant même que la loi sur la protection des données n'entre en vigueur. Ce délégué devrait avoir des compétences de décision (sous réserve des dispositions légales régissant les voies de recours) et obtenir les moyens de contrôler les projets terminés et d'en suivre l'évolution. La protection des données doit être renforcée dans le droit des fonctionnaires.

142.4

Le *Centre de calcul électronique* de l'administration fédérale ne doit pas être subordonné au principal utilisateur, mais à un service spécialisé ou à une unité de prestation de service qui déploie ses activités dans l'ensemble de l'administration fédérale. Il est urgent de trouver une solution à ce problème. En cas de subordination à l'OFO, il faudrait veiller à ne pas lier d'une manière déplaisante la fonction de prestation de service supplémentaire à la fonction de contrôle de l'OFO dans le domaine de l'informatique.

143 **Compétences**

143.1

Il est important de mettre en lumière les *rapports entre compétence de décision technique du service spécialisé et responsabilité de ligne des départements* en ce qui concerne l'accomplissement matériel de leurs tâches (p. ex. compétence des départements pour établir l'ordre de priorité des dépenses portées au budget, décision d'autorisation prise par le service spécialisé selon des critères techniques dans les limites indiquées par les départements).

143.2

La conception des différentes *fonctions selon le diagramme* doit être éprouvée et contrôlée régulièrement afin de garantir qu'elle est bien adéquate.

143.3

Il faudrait que le service spécialisé puisse procéder à des *contrôles de l'efficacité des projets* achevés pendant leur fonctionnement.

143.4

Il faudrait que le Conseil fédéral, en accord avec la Commission de gestion, étende le champ d'application de son instruction de 1975 réglant la communication de renseignements et l'autorisation de consulter les documents à l'*accès aux données informatiques*.

144 Procédure

144.1

La *procédure de prise de décision* en vue de l'autorisation de projets d'informatique doit être aménagée de sorte que le sens et l'utilité du projet soient étudiés par une autorité supérieure (p. ex. au niveau des départements).

144.2

Le *plan financier et le budget* doivent être aménagés selon le modèle du budget des constructions. Ce qui serait souhaitable, c'est un plan d'investissement à moyen terme et l'*établissement du budget département par département*.

145 Personnel

145.1

Il faut que l'*effectif du personnel* nécessaire pour mettre au point, pour surveiller et pour gérer les projets de la Confédération en matière d'informatique soit mis en harmonie avec le volume de ces projets.

145.2

En ce qui concerne la *formation des spécialistes de la Confédération dans le domaine de l'informatique*, il est nécessaire de fournir un gros effort pour combler le retard pris par l'administration et, à cet effet, de mettre sur pied un projet spécial. Le nouveau projet prévoyant l'organisation de *cours destinés aux cadres* doit être réalisé. Il faudra ensuite procéder à une évaluation des résultats obtenus.

✦ La *formation générale de base* doit être proposée sur une grande échelle (en attirant par exemple l'attention des collaborateurs sur les exigences d'une certaine éthique en matière de protection des données et sur les responsabilités en matière de qualité de l'information).

La Commission de gestion a demandé au Conseil fédéral de bien vouloir lui communiquer, en même temps que l'approbation du plan directeur de l'administration fédérale en matière d'informatique, quelles suites il a données ou il entend donner à sa lettre du 12 février 1987 ainsi qu'au présent rapport.

15 Avis du Conseil fédéral du 17 février 1988

Le Conseil fédéral a fait savoir à la Commission de gestion que la maison Mc Kinsey & Co, de Zurich, a commencé en janvier 1988 ses travaux préparatoires pour la phase 2 du projet EFFI-QM-BV (mesures interdépartementales visant à augmenter l'efficacité de l'administration fédérale) et examinera, dans le cadre des mesures urgentes à prendre, la possibilité de créer un Office fédéral de l'informatique ainsi que les problèmes qui se posent à l'Office fédéral de l'organisation. Les recommandations que contient le rapport de la Commission de gestion seront prises en considération dans ce mandat.

La maison précitée présentera au Conseil fédéral, en juillet 1988, un rapport sur les résultats de ses investigations, des plans de travail concrets et des propositions à cet effet. C'est pourquoi le Conseil fédéral ne pourra donner son avis sur le rapport de la Commission de gestion qu'après avoir pris une décision concernant les propositions relatives au projet EFFI-QM-BV.

Annexe I

Annexe II

Thèmes de l'inspection

1. Répartition des compétences et du travail entre les utilisateurs, l'OFO et l'OCFIM lors de l'acquisition de moyens informatiques (relatifs à un projet)

Il s'agit en l'occurrence de savoir si, en pratique, les responsabilités sont suffisamment établies ou si les renvois de l'un à l'autre (principe de l'unité des tâches, de la responsabilité et des moyens).

2. Genèse, tâches et compétences du GICI

Il s'agit en l'occurrence de la genèse du GICI, la Chancellerie fédérale et plusieurs départements ayant l'impression que l'OFO ne remplit pas certaines fonctions, ainsi que de la fonction actuelle du GICI et de l'OFO, d'éventuels travaux faits à double et des domaines dans lesquels ces deux organismes ont des responsabilités.

3. Le processus de décision visant à la répartition des moyens financiers (procédure budgétaire dans le domaine de l'informatique)

La question de l'opportunité se pose en ce qui concerne la procédure budgétaire dans le domaine de l'informatique; les bases de décision semblent faire défaut à l'OFO, notamment pour l'appréciation des dépenses occasionnées par les projets et du rendement de ceux-ci; on peut se demander quels critères il faut adopter pour la répartition des moyens financiers.

4. Afflux d'informations à l'OFO et dans les services d'informatique (ou d'autres services) de l'administration fédérale

Il s'agit en l'occurrence de savoir si les collaborateurs de l'OFO échangent entre eux suffisamment d'informations, s'ils ont une vue d'ensemble sur les projets de l'administration et s'ils peuvent inciter les services d'informatique de l'administration fédérale à s'informer mutuellement; ces informations sont la condition sine qua non pour que l'OFO puisse établir sur le plan interne une conception cohérente des tâches visibles de l'extérieur (les méthodes de travail et les problèmes à résoudre varient d'un collaborateur à l'autre de l'OFO) et qu'il soit possible de créer une unité de doctrine dans le domaine technique et de réduire au minimum les différends entre les collaborateurs chargés de l'exécution de projets et les responsables des décisions de l'OFO.

5. L'OFO en tant qu'interlocuteur des services d'informatique des offices et des départements

Il s'agit en l'occurrence des expériences diverses et en partie peu satisfaisantes des collaborateurs de l'OFO (ce qui se traduit par une appréciation diverse des qualités des collaborateurs par les utilisateurs et les services d'informatique et aboutit à ce que les requérants prennent de plus en plus d'ascendant sur l'OFO) et des critiques fréquentes concernant la fonction de coordination de l'OFO entre divers projets d'un département ou de plusieurs départements.

6. Formation et recrutement dans le domaine de l'informatique (état de la question et problèmes qui se posent)

Il s'agit en l'occurrence d'un aperçu des efforts réalisés jusqu'ici et des mesures à prendre aussi bien en ce qui concerne les spécialistes du TED que les utilisateurs et le cadre qui doit diriger des services automatisés.

7. Protection des données

Dans le domaine de la *protection des données* et des conséquences extérieures de l'informatique en général, il se pose les questions suivantes qui vont au-delà des directives actuelles: antinomie fondamentale entre les possibilités de l'informatique et les limites qui lui sont imposées en vue de la sauvegarde des données; *enchevêtrement des systèmes d'information* de l'administration fédérale, des cantons et des organisations de l'économie; *accès des citoyens* aux données et collaboration des personnes touchées par l'activité automatisée de l'administration à la planification et à l'élaboration de projets d'informatique.

8. Efficacité de l'application de l'informatique

Il faut poser aux personnes consultées la question suivante au sujet des expériences qu'elles ont faites avec leurs propres projets d'informatique: L'efficacité de votre travail s'est-elle réellement améliorée?

L'informatique dans l'administration fédérale

Monsieur le Président de la Confédération,
Madame la Conseillère fédérale,
Messieurs les Conseillers fédéraux,

La Commission de gestion du Conseil national a demandé en janvier 1986 à l'Office fédéral de l'organisation de lui remettre un document de travail exposant la conception de cet office concernant l'introduction de l'informatique dans l'administration fédérale. L'office en question a saisi l'occasion pour poursuivre l'étude du plan directeur de l'informatique (PDI). Ce plan est actuellement à l'examen dans les services d'informatique et les autres services; il vous sera en fin de compte soumis pour approbation. Notre commission avait certes pris acte de ce document et en avait discuté, mais avait cependant renoncé à porter une appréciation sur tous les points de détail en raison du projet susmentionné. Nous vous prions toutefois de nous faire connaître en temps utile la version corrigée par vos soins de la conception.

Nous fondant sur nos délibérations précédentes, nous tenons à attirer votre attention sur certaines questions auxquelles nous vous recommandons de répondre compte tenu du plan directeur et de sa réalisation:

1. L'informatique n'est certes qu'un instrument technique permettant d'accomplir des tâches administratives, mais elle a cependant aussi des effets sur les rapports entre les pouvoirs, notamment entre le gouvernement et l'administration. Par conséquent, le plan directeur devrait en principe se prononcer sur la *participation du gouvernement et du Parlement à la planification* de l'application de l'informatique dans l'administration.

Au sein de l'administration, il existe des plans d'investissement des départements et de l'Office fédéral de l'organisation, ainsi que des priorités établies par le Groupe interdépartemental de coordination en matière informatique (GICI). Ces instruments devraient être appréciés de manière appropriée par vous-mêmes et par les commissions parlementaires compétentes. D'autre part, il faut se demander si et comment le gouvernement et le Parlement doivent avoir *accès aux moyens informatiques de l'administration* en ce qui concerne les fonctions de direction et le contrôle qui leur sont assignés, et de quelle manière vous pouvez les utiliser judicieusement.

2. Le plan directeur devrait aussi préciser la *structure de l'administration informatisée* telle qu'on la souhaite. Il s'agit en l'occurrence de l'influence réciproque des grands centres de calcul, des services d'informatique des départements et des offices et des utilisateurs, ainsi que de l'attribution de responsabilités déterminées à divers départements. Si l'on délègue toujours plus de tâches aux offices et aux départements, il se crée un déséquilibre entre les possibilités de contrôle de l'OFO qui diminuent, d'une part, et la

compétence de décider qui reste à cet office, d'autre part. Cela pourrait inciter à revoir le mandat légal de l'OFO.

3. Compte tenu de la situation actuelle, au moment où l'on introduit l'informatique dans l'administration, le plan directeur devrait aboutir à une *énumération des tâches* assignées à tous les services intéressés. Il convient de songer en particulier à un *tableau des prestations* de l'OFO, puis à un *diagramme des fonctions*, qui repose sur des conceptions des tâches pour tous les services intéressés et définisse la production, la coordination, les contrôles et les délibérations, celles-ci devant être vraisemblablement différenciées (classification en rapport avec la gestion du projet, l'évolution du système ou les conceptions indépendantes de projets). A notre connaissance, trois groupes de travail s'occupent à l'heure actuelle de ces problèmes dans l'administration; les études qui en résulteront devraient être intégrées au plan directeur de l'informatique.
4. Les *effets* de l'informatique sur le *personnel* de l'administration fédérale revêtent une grande importance. Il faudra les apprécier à chaque poste de travail et sur le plan de la collaboration entre les services. La *formation et le perfectionnement* du personnel devraient concerner aussi bien ceux qui utilisent l'informatique que ceux qui n'y recourent pas et permettre aux supérieurs qui ont des services automatisés à diriger de s'adapter aux méthodes de direction. Parmi les points très délicats, relevons la *responsabilité* croissante des *erreurs* commises lors de la saisie des données dans les raccordements avec les réseaux locaux, la professionnalisation croissante de la communication dans les services administratifs et la nécessité d'une *éthique en matière de données*, même au niveau du simple utilisateur.
5. Le plan directeur devrait prévoir son propre développement et indiquer en particulier des possibilités de saisir et de diriger les tendances de ce développement dans le domaine de l'*intelligence artificielle* (p. ex. les systèmes d'experts).
6. Il faudrait également signaler dans le plan directeur l'importance de l'informatique pour la sauvegarde des formes actuelles de la décentralisation de l'administration fédérale: il y aurait donc lieu de recourir à l'informatique (notamment les systèmes de communication) pour supprimer l'inconvénient de la distance et rendre efficaces les structures de l'administration décentralisée.

Monsieur le Président de la Confédération, Madame la Conseillère fédérale, Messieurs les Conseillers fédéraux, nous vous saurions gré de faire part des suggestions ci-dessus aux membres des groupes de travail s'occupant du plan directeur de l'informatique. Nous examinerons dans l'intervalle quelques problèmes en relation avec la situation actuelle de l'informatique dans l'administration fédérale et nous reprendons contact avec vous à ce propos.

Veillez agréer, Monsieur le Président de la Confédération, Madame la Conseillère fédérale, Messieurs les Conseillers fédéraux, l'assurance de notre haute considération.

Au nom de la Commission de gestion
du Conseil national:

Le président, Leuenberger

Le secrétaire, Mastronardi

32146

L'inspection faite par la Commission de gestion concernant l'exécution du droit d'asile a clairement montré que l'ensemble des problèmes centrés autour de la notion d'asile ne saurait être résolu que par des mesures de police et d'assistance sur le territoire suisse. Ces questions doivent être repensées et s'intégrer dans une politique générale envers les étrangers et les réfugiés, pratiquée sur le plan international par tous les Etats industrialisés.

Face aux problèmes soulevés par les réfugiés et les migrations provenant des pays du tiers monde et se dirigeant vers les Etats industrialisés, on peut envisager en principe trois stratégies:

- Premièrement, il faudrait supprimer les causes de l'émigration dans le pays d'où proviennent les réfugiés (détresse économique et violences de nature politique).
- Deuxièmement, rendre (provisoirement) possible l'établissement des immigrés dans leur propre aire culturelle (en les incitant à aller dans les pays voisins).
- En dernier lieu, il faudrait n'accepter dans les pays industrialisés que les véritables réfugiés en provenance du tiers monde.

Comme le révèle l'inspection de la Commission de gestion, les autorités fédérales ne recourent pas encore assez aux deux premières stratégies. Le délégué aux réfugiés a certes admis le fait et s'efforce de trouver une solution. Cependant, la politique suisse en matière de coopération au développement et de commerce extérieur semble ne pas avoir été jusqu'ici dirigée suffisamment dans ce sens.

Pour réaliser les deux premiers objectifs, il y a lieu d'examiner la possibilité de coordonner la coopération au développement et le commerce extérieur des Etats industrialisés. Cela suppose des aides diverses dans des conditions appropriées. En tant que pays sans colonies, la Suisse pourrait prendre dans ce domaine d'utiles initiatives.

Le 26 août 1987 s'est déroulée une séance de coordination des présidents des commissions des deux conseils législatifs qui s'occupent de problèmes de politique étrangère ou de commerce extérieur, séance consacrée à la coopération au développement. On y a appris que, sur mandat du Département fédéral de justice et police, un groupe interdépartemental de stratégie doit traiter ce thème. La Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire a présenté, au cours de la même séance, un document de travail qui pourra servir de base à des considérations ultérieures.

Lors de cette séance, la Commission de gestion a proposé que l'une des autres commissions poursuive les travaux sur ce thème. Toutefois, la conférence a renvoyé l'affaire à la Commission de gestion, celle-ci étant la mieux placée pour embrasser l'ensemble du problème grâce à la coordination de plusieurs de ses sections.

C'est pourquoi la Commission de gestion a décidé de poursuivre lesdits travaux.

La coordination avec les sections des affaires étrangères et du Département

fédéral de l'économie publique est assurée sous la responsabilité de la section du Département fédéral de justice et police. Les premières enquêtes se dérouleront dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 1987.

3 Exigences de nature juridique auxquelles doivent répondre les éléments de texte

(Rapport de la Commission de gestion au Conseil fédéral du 18 nov. 1987 concernant la mise sur ordinateur de textes pour la rédaction de décisions, dans la procédure d'asile en particulier)

- 31 Motif et manière de procéder
- 32 Utilisation d'éléments de texte par l'administration fédérale
- 33 Utilisation d'éléments de texte dans la procédure d'asile
- 331 Données du problème
- 331.1 Problèmes spécifiques posés par les éléments de texte utilisés à l'heure actuelle
- 331.2 Appréciation générale
- 332 Nature juridique des éléments de texte
- 333 Avis de la Commission de gestion
- 34 Recommandations

31 Motif et manière de procéder

Lors de son inspection destinée à contrôler l'exécution de la législation sur l'asile, la Commission de gestion s'est heurtée à une série de problèmes dus à la manière dont les éléments de texte informatisés sont utilisés pour la rédaction des décisions rendues en matière d'asile. Dans son rapport final d'inspection du 19 mai 1987, la commission s'est contentée d'aborder brièvement le sujet (voir ch. 333) en annonçant qu'elle y reviendrait. Désireuse d'en savoir plus sur la nature juridique des éléments de texte utilisés dans la procédure d'asile et dans d'autres procédures semblables de l'administration fédérale, elle a demandé au Département fédéral de justice et police de lui fournir un avis de droit de l'Office fédéral de la justice. Le département a répondu à cette demande. Les auteurs de l'avis ont répondu à la question d'ordre général que se posait la commission dans la mesure où ils ont estimé que les éléments de texte n'ont pas valeur de règles de droit, donc de normes contraignantes, mais n'ont pas traité les questions concrètes. La commission s'est donc adressée au professeur Walter Kälin, son expert en la matière, pour lui demander de rédiger à son tour un avis de droit. Se fondant sur les deux expertises ainsi que sur les résultats de l'entretien que le président de la section compétente a eu avec les auteurs des deux avis de droit, la commission est parvenue aux résultats suivants:

Il n'est pas nouveau que les collaborateurs de l'administration fédérale mettent sur fiches les phrases et les tournures qui reviennent souvent dans leur domaine afin de rationaliser le travail. Depuis l'introduction des systèmes de traitement de texte, ces éléments sont stockés dans la mémoire de l'ordinateur et il suffit de les appeler pour les intégrer dans un nouveau texte. L'utilisation de tels éléments est de plus en plus fréquente lors de la rédaction de questionnaires, de lettres-type et de décisions administratives. Les résultats d'un sondage réalisé par le Service de la protection des données indiquent que les éléments de texte sont utilisés principalement dans

- les documents faisant état de principes généraux ou de bases légales (p. ex. de l'Administration fédérale des contributions ou du Tribunal fédéral des assurances);
- les textes qui contiennent des considérants ou des motifs de nature juridique qui reviennent souvent (p. ex. ceux qui émanent de la Division juridique de la Direction de l'administration militaire fédérale ou de l'Administration des contributions);
- les décisions pénales peu importantes (p. ex. aux PTT);
- les décisions relatives au personnel, telles que promotions, nominations ou mises à la retraite anticipées (p. ex. aux Chemins de fer fédéraux ou à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures);
- mais aussi dans les décisions d'ordre juridique dont la rédaction est entièrement informatisée (p. ex. à l'Office fédéral des transports, à l'Office fédéral du logement et à l'Office fédéral de la propriété intellectuelle).

L'utilisation des éléments de texte est de plus en plus fréquente dans l'administration fédérale. Cette évolution continuera pourtant d'être fortuite tant qu'aucune directive n'aura été émise dans ce domaine.

La plupart du temps, les éléments de texte ont pour seul et unique but de faciliter le travail de rédaction. Ils permettent à la fois de gagner du temps et de garantir une constance parfaite de la qualité rédactionnelle. Dans le cas des procédures de décision régies par des dispositions légales, des éléments de texte peuvent être utilisés dans l'exposé des motifs, mais peuvent aussi servir de liste de contrôle au rédacteur. Celui-ci peut ainsi s'assurer qu'il a bien traité tous les principaux aspects de l'affaire qu'il est appelé à trancher et que sa décision est conforme à la jurisprudence. Lorsque, dans un certain domaine, le nombre des éléments de texte utilisés dépasse certaines proportions, on peut se demander si, matériellement, ils n'acquièrent pas le caractère d'instructions administratives. La raison de cette interrogation ne réside pas dans l'informatisation des fichiers de textes, mais dans le fait que les textes constitués d'éléments préfabriqués ne sont plus rédigés par le collaborateur qui s'en occupe, mais bien décrétés sous une forme standard et pour tout un service par une autorité supérieure. L'informatique n'est en définitive que l'instrument sans lequel de telles méthodes de travail n'auraient jamais été possibles.

La comparaison des éléments de texte utilisés dans la procédure d'asile avec ceux dont se servent les deux tribunaux fédéraux et cinq offices de l'administration fédérale - la Commission de gestion a réuni quelques exemples - révèle que les

éléments de texte utilisés par les services du Délégué aux réfugiés se distinguent de tous les autres en des points essentiels: aucune des autres autorités ou unités administratives étudiées n'a poussé l'informatisation de son travail aussi loin et constitué une collection d'éléments de texte dans lesquels les dispositions légales applicables ont été coulées de manière aussi détaillée et aussi complète. Les services du Délégué aux réfugiés sont les seuls à utiliser des éléments de texte pour rédiger des décisions qui sont parfois très complexes et dans le cadre desquelles il est capital de protéger les droits des demandeurs. Le Délégué aux réfugiés est également le seul à avoir préparé des éléments de texte pour faciliter l'exposé des faits. D'une manière générale, on peut dire que, dans le domaine de l'application du droit, le Délégué aux réfugiés a poussé l'informatisation bien plus loin que toutes les autres autorités administratives, tant du point de vue quantitatif qu'en ce qui concerne la forme et le contenu des éléments de texte enregistrés.

Etant donné la manière dont l'informatique est aujourd'hui utilisée dans les procédures aboutissant à des décisions, les problèmes juridiques que nous avons soulevés se posent uniquement dans le domaine de l'asile. Au Tribunal fédéral des assurances, qui se prête le mieux à une comparaison, le problème ne se pose pas parce que la collection de textes de cette autorité est constituée exclusivement de considérants extraits de décisions publiées.

Si l'on s'est fondé, dans ce qui suit, sur l'exemple de la procédure d'asile, c'est uniquement parce que c'est le seul qui permette d'aujourd'hui de présenter le sujet clairement. Mais cet exemple doit servir à dégager des principes généraux pour l'utilisation future de l'informatique dans des procédures de décisions régies par la loi.

33 Utilisation d'éléments de texte dans la procédure d'asile

331 Données du problème

331.1 Problèmes spécifiques posées par les éléments de texte utilisés à l'heure actuelle

A l'occasion de son inspection, la Commission de gestion s'est penchée sur le recueil des éléments de texte. Les faiblesses qu'elle y a relevées sont les suivantes:

- *Lacunes*: il manque certains éléments de texte relatifs à des questions importantes, telles que le non-refoulement, le refoulement et le renvoi (cas au sens de l'art. 3 CEDH). Ces lacunes augmentent le risque que les auteurs de décisions négligent de tenir compte de certains critères, qui, s'ils n'ont aucune influence sur la décision d'octroyer l'asile, ont cependant leur importance lorsque l'on envisage l'expulsion du requérant ou le renvoi dans son pays d'origine.
- *Absence d'indications relatives aux conditions d'utilisation*: les éléments de texte ne contiennent souvent aucune précision sur les critères et sur les conditions qui doivent être remplies pour leur application. Ils ne font que définir les conséquences d'une situation ou d'un acte non spécifié. Les rédacteurs de décisions ne disposent par conséquent pas des critères nécessaires pour s'assurer qu'il n'y a pas de décalage entre le cas d'espèce et le cas auquel s'applique l'élément de texte utilisé. Il existe par exemple un élément dont le libellé est le suivant: «Les

... (chicanes/vexations) ... mentionnées ne peuvent être considérées comme des inconvénients graves au sens de la loi sur l'asile». Pour le rédacteur de la décision, il serait cependant plus important de savoir dans quelles conditions des tracasseries ou des vexations deviennent des inconvénients pouvant être considérés comme constituant une pression psychique insupportable.

- *Description de l'état des faits*: il y a toute une série d'éléments de texte qui contiennent des affirmations relatives à la situation qui règne dans certains pays. Or le requérant a le droit de s'exprimer sur les conditions qui prévalent dans sa patrie.
- *Normalisation pour les décisions négatives uniquement*: c'est là la principale faiblesse du recueil. Le fait qu'il n'existe pas de liste de contrôle équivalente regroupant les arguments qui plaident en faveur de l'octroi de l'asile présente un double inconvénient: non seulement il rend moins aisée la rédaction des décisions positives, mais il risque aussi de conditionner les collaborateurs dans l'approche qu'ils ont des problèmes étant donné que la démarche intellectuelle qu'on leur demande est négative.

A la suite de la présentation par la Commission de gestion d'exemples concrets illustrant ces critiques, le *département* a réexaminé une série d'éléments de texte et les a partiellement modifiés. Hormis quelques cas particuliers, des divergences subsistent principalement sur les points suivants:

- Le département ne souhaite pas mettre au point des *éléments de texte positifs* étant donné que les motifs qui fondent l'admission d'une demande d'asile ne sont pas communiqués au requérant et qu'ils ne sont donc pas mis au propre puisqu'ils ne sont destinés qu'à l'usage interne. Cependant, les collaborateurs appelés à rédiger des décisions positives ne se voient de ce fait privés que de l'une des deux fonctions que remplissent les éléments de texte, soit de celle de béquille rédactionnelle. Les éléments de texte peuvent en effet aussi bien servir de liste de contrôle avec valeur de directive lorsque les décisions à prendre sont positives.
- C'est à dessein que le département a conçu les éléments de texte de sorte que leurs *conditions d'utilisation n'en ressortent pas*. Cette manière de procéder présente l'inconvénient de dépouiller la décision d'une partie essentielle de l'exposé des motifs. Ces éléments de texte sont alors tels des dispositions légales qui énonceraient des effets juridiques sans préciser la valeur des faits dont ils découlent.
- Le département craint que la publication du recueil d'éléments de texte ne fasse augmenter le nombre des demandes d'asile déposées abusivement. S'ils connaissent dans le détail les arguments que le Délégué aux réfugiés oppose aux leurs, les requérants d'asile auraient plus de facilité à formuler leur demande de manière quasiment irréfutable. Relevons à ce propos que l'on ne souhaite pas voir publier des informations confidentielles relatives à certaines réalités concrètes, mais uniquement des arguments d'ordre juridique: ce que l'on voudrait connaître, c'est l'interprétation que fait l'autorité compétente de notions juridiques non clairement définies.

331.2 Appréciation générale

Malgré les problèmes abordés et lors de son inspection déjà, la commission est parvenue à la conclusion que le recueil des éléments de texte est de toute évidence très utile: il facilite le travail, permet d'accélérer la procédure et garantit une pratique constante, ce qui accroît considérablement la sécurité du droit. Ce dernier aspect est d'autant plus important que les mouvements de personnel sont fréquents et que les services du Délégué aux réfugiés emploient de nombreuses personnes qui n'ont pas une formation de juriste.

Dans la mesure où les éléments de texte ont non seulement pour but de faciliter la dactylographie, mais encore de remplir la fonction de liste de contrôle permettant au collaborateur de s'assurer qu'il a bien examiné tous les aspects pertinents pour l'octroi de l'asile, la Commission de gestion estime néanmoins qu'ils soulèvent certains problèmes délicats. L'expérience a en effet montré que le collaborateur, qui doit travailler de façon expéditive et qui souvent n'a que peu d'expérience, s'appuie, pour rédiger sa décision, sur le recueil d'éléments de texte, qui, pour lui, revêt la fonction de liste de contrôle. Il aura tendance à examiner l'affaire (essentiellement) sous l'angle des éléments qui figurent dans le recueil. La commission estime par conséquent qu'il est nécessaire de tirer au clair les questions d'ordre juridique qui se posent en rapport avec l'utilisation d'éléments de texte dans la procédure d'asile en particulier.

332 Nature juridique des éléments de texte

Relevons, à titre préliminaire, que l'analyse des éléments de texte du point de vue du droit (nature juridique) ne peut pas se résumer à la question de savoir si ces éléments sont susceptibles d'être assimilés à des règles juridiques (c'est-à-dire à des règles générales et abstraites qui sont destinées, par exemple, à guider le comportement des gens) (question portant sur la nature de règle de droit).

L'administration est dirigée à l'aide de nombreux instruments, qui vont du mandat concret portant sur la façon d'accomplir une tâche jusqu'aux directives générales et aux règlements sur la manière dont doivent se dérouler les activités administratives. Quant à savoir si des instructions ou des directives qu'un supérieur donne à ses subordonnés peuvent déborder le cadre de l'administration et avoir des effets juridiques sur des tiers, c'est une question qui, dans la doctrine est discutée sous le terme «instructions de service applicables à des tiers». Les auteurs des deux avis de droit commandés par la commission sont d'accord sur ce point: il n'existe aujourd'hui aucune pratique ou jurisprudence reconnue qui tranche la question de savoir si de telles instructions de service applicables à des tiers peuvent être considérées comme ayant valeur de règles de droit. La différence fondamentale entre les deux avis de droit est celle-ci: l'Office fédéral de la justice considère le recueil des éléments de texte utilisés dans la procédure d'asile comme formant un tout et estime qu'il n'a pas, en tant que tel, les caractéristiques d'une instruction de service applicable à des tiers; le professeur Kälén, en revanche, range les éléments de texte du recueil dans différentes catégories. Outre les simples béquilles rédactionnelles, il a trouvé dans le recueil de nombreux éléments de texte qui précisent le contenu de la loi et de l'ordonnance sur l'asile

(éléments de texte précisant la signification concrète des dispositions légales). Ces éléments donnent une interprétation détaillée de la législation sur l'asile (p. ex. énumération des dangers qui ne peuvent pas être considérés comme des motifs de persécution pertinents en vertu du droit sur l'asile ou énumération des critères qui rendent une affirmation invraisemblable).

L'expert estime que les éléments de texte de ce type sont des instructions de service applicables à des tiers. Il en tire des conclusions juridiques, tout en affirmant qu'il n'est pas nécessaire de trancher si ces instructions doivent ou non être considérées comme étant des règles de droit. Il est en effet d'avis qu'il suffit d'avoir la certitude que de telles instructions à usage interne sont contraignantes pour les collaborateurs dans la mesure où elles sont l'expression de la pratique constante du service qui ne tolère d'exceptions que dans des cas dûment motivés. La valeur contraignante du recueil d'éléments de texte – poursuit le professeur Kälin – découle d'une lettre datée de la fin mai 1986 ordonnant aux collaborateurs d'utiliser dans toute la mesure du possible les éléments de texte pour la rédaction des considérants et, si possible, de se limiter à présenter les éléments particuliers à chaque cas dans l'exposé des faits. La raison pour laquelle la contrainte interne découlant des instructions de service a des répercussions sur des tiers est qu'elles déterminent à l'intention du collaborateur la manière dont les dispositions du droit objectif doivent être interprétées dans le cas d'espèce (ATF 105 Ia, page 352). Or, selon le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, le requérant doit, dans la procédure de recours, pouvoir reconnaître et invoquer le fait que la décision prise à son sujet n'est pas conforme à la pratique constante de l'administration en la matière, telle qu'elle est fixée dans l'instruction de service (Max Imboden/ René Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, n° 55). Cette instruction de service doit par conséquent obligatoirement être accessible aux parties. Dans les limites du droit de consulter les dossiers que prévoit la constitution, il en découle donc forcément un droit d'accès à l'instruction de service.

Dans le cas de la procédure d'asile, les éléments de texte précisant la signification concrète de dispositions légales ont une double fonction: elles sont à la fois une aide rédactionnelle et une instruction de service. Tant qu'il en sera ainsi, le droit de consulter les dossiers portera directement sur ces éléments de texte. L'administration est cependant libre d'extraire des éléments de texte la substance qui précise le sens de la loi et de refondre cette substance en une directive complète qui comprenne l'ensemble de la liste de contrôle. Le recueil d'éléments de texte retrouverait ainsi sa fonction de simple béquille rédactionnelle. Le droit à la consultation des pièces porterait alors sur la directive.

333 Avis de la Commission de gestion

La Commission de gestion ne conteste pas l'utilité, comme moyen auxiliaire, du recueil des éléments de texte pour la procédure d'asile. C'est en effet un moyen auquel on ne peut renoncer du fait de la charge extrême de travail dans ce domaine et de la nécessité d'accélérer la procédure. Il faut donc maintenir l'utilisation de ce recueil en observant toutefois les remarques suivantes.

Le recueil contient d'une part de simples appuis rédactionnels, qui ne posent aucun problème, et d'autre part des textes indiquant aux collaborateurs la manière dont il convient d'interpréter la loi et l'ordonnance. Les textes de ce type permettent de rationaliser le travail, mais revêtent aussi la fonction d'une instruction administrative déterminant la pratique constante du service.

Il serait bon que les éléments de texte soient complétés. Les instructions administratives relatives à la pratique d'un service doivent en effet garantir la sécurité du droit et l'égalité devant la loi. Il faut par conséquent qu'elles soient équitables. En ce qui concerne les éléments de texte utilisés dans le domaine de l'asile, cela veut dire qu'il est nécessaire de créer de nouveaux éléments relatifs à la décisions de renvoi et de compléter les éléments qui ne font qu'énoncer des conséquences juridiques en y précisant les conditions dans lesquelles ils peuvent être utilisés. De plus, il convient de rédiger des textes analogues s'appliquant aux décisions positives.

Conformément à la pratique administrative actuelle de la Confédération, le contenu de ces éléments de texte ainsi complétés devrait faire l'objet d'une directive générale du Délégué aux réfugiés qui définisse tous les critères appliqués aux éléments de texte. Il faudrait que cette directive soit publiée ou au moins rendue accessible aux parties devant la procédure. Si l'on veut éviter le travail considérable que représente l'élaboration d'une telle directive, il suffit, pour simplifier les choses, que le délégué rende public les éléments de texte en cause. S'il devait néanmoins opter pour la solution de la directive, il faudrait que, d'ici sa publication, il autorise toutes les parties qui ont une procédure pendante à consulter les éléments de texte.

La publication des éléments de texte ou l'élaboration d'une directive est nécessaire du seul fait que ces derniers sont une instruction de service applicable à des tiers. Il n'est donc pas indispensable que la Commission de gestion réponde à la question contestée de savoir si les éléments de texte sont aussi des règles de droit. Il lui suffit en effet de rappeler les exigences liées au principe de l'égalité devant la loi. A ce jour, le Délégué aux réfugiés est apparemment la seule autorité fédérale à faire aussi abondamment usage d'éléments de texte précisant le contenu de la loi dans sa procédure. Au cas, cependant, où il y en aurait d'autres, celles-ci devraient se plier aux mêmes exigences.

La peur des abus est un argument qui ne tient pas. La façon dont les autorités administratives conçoivent les dispositions légales doit en effet pouvoir être connue des requérants de la même manière que les motifs de jugement de nos tribunaux. Quoi qu'il en soit, les organisations et les avocats spécialisés ont aujourd'hui déjà la possibilité de connaître les critères juridiques appliqués par l'autorité par déduction, en analysant les décisions rendues par le Délégué aux réfugiés. Le fait que les éléments de texte ne soient pas publiés n'est donc que générateur d'injustices. La reprise des critères juridiques officiels dans les demandes d'asile ne constitue d'ailleurs pas un abus de droit, mais permet au contraire au requérant de bien exposer ces motifs du point de vue juridique, ce qui ne peut être que dans l'intérêt de l'administration.

34 **Recommandations**

La Commission de gestion a transmis au Conseil fédéral les recommandations suivantes:

1.

Le gouvernement est invité à tenir compte à l'avenir des principes énoncés dans le présent rapport, dans tous les cas de procédure de décision régis par la loi, dans lesquels il est utilisé dans une large mesure des éléments de texte. Lors de l'octroi de l'autorisation pour des projets informatiques de ce genre, il faudrait veiller à ce que le contenu d'éléments de texte précisant la signification concrète de dispositions légales soit fixé dans les instructions de service qui puissent être consultées, de manière appropriée, par les intéressés; de cette manière, on pourrait s'assurer que les éléments de texte eux-mêmes ne sont que des béquilles rédactionnelles se rapportant aux instructions de service.

2.

Il serait bon que le Département fédéral de justice et police tâche de satisfaire aux exigences que doivent remplir les éléments de texte utilisés dans le domaine de l'asile en prenant l'une des deux mesures suivantes:

2.1.

Les éléments de texte qui figurent dans un recueil et qui précisent le contenu de la loi et de l'ordonnance doivent être complétés (combler les lacunes, p. ex. en ce qui concerne la procédure de renvoi). Les éléments de texte dans lesquels sont énoncées des conséquences juridiques, mais non les conditions auxquelles il sont applicables, doivent être complétés par ces dernières. Des éléments de texte destinés à la rédaction des décisions d'octroi de l'asile doivent être élaborés par analogie aux éléments de texte utilisés pour la rédaction des décisions négatives. En ce qui concerne les éléments de texte qui décrivent une situation ou des faits généraux, il convient de rappeler aux collaborateurs du Délégué aux réfugiés qu'il n'en ont pas moins l'obligation d'interroger les requérants à ce sujet.

2.2.

Le Délégué aux réfugiés peut aussi, s'il préfère, satisfaire à ces conditions en élaborant une directive répondant à toutes les exigences précitées. Juridiquement, c'est la directive et non plus les éléments de texte qui devraient alors répondre aux exigences précitées.

2.3.

Il est en outre loisible au département de renoncer à élaborer des éléments de texte précisant la signification concrète des dispositions légales ou de réduire ces éléments au rôle de simples béquilles rédactionnelles, si cela ne doit pas aller, dans une large mesure, à l'encontre des effets de rationalisation que l'on attend de l'informatisation des textes.

2.4.

Il faudrait que le Délégué aux réfugiés veille à publier de façon appropriée sa directive ou ses éléments de texte qui précisent le contenu des dispositions légales. Si le Délégué opte pour la solution de la directive, il faut que, jusqu'à la publication de celle-ci, les requérants et leurs avocats aient accès aux éléments de texte précisant le contenu des dispositions légales.

La Commission de gestion a prié le Conseil fédéral de bien vouloir lui communiquer avant le 14 mars 1988 les suites qu'il aura donné aux présentes recommandations.

4 Garantie contre les risques à l'exportation (Rapport du 19 nov. 1987 au Conseil fédéral)

- 41 Procédure
- 42 Résultats
- 421 La garantie contre les risques à l'exportations (GRE) dans le commerce mondial
- 422 Les objectifs de la garantie contre les risques à l'exportation et leur réalisation
- 423 Organisation et procédure
- 43 Conclusions
- 431 Dans le cadre de la politique de commerce extérieur
- 432 Indépendance financière
- 433 Aménagement de la GRE
- 434 Risques monétaires
- 435 Organisation et procédure
- 44 Recommandations
- 45 Avis du Conseil fédéral

41 Procédure

Lors de l'examen du rapport de gestion 1986, une série de questions sont restées ouvertes, qui devaient être tirées au clair dans le cadre d'une inspection. Mandatée par la Commission de gestion, la section compétente a par conséquent présenté à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures un grand nombre de questions supplémentaires, auxquelles il a été répondu par écrit ou oralement. La section a en outre eu l'occasion de discuter de différents problèmes de la Garantie à la lumière d'exemples concrets avec la firme Brown Boveri & Cie, Baden ainsi qu'avec la firme Gebrüder Bühler SA, Uzwil. L'organisation et le déroulement de la procédure ont fait l'objet d'une séance réunissant la section et la Commission de la Garantie contre les risques à l'exportation.

Le rapport ci-après ne saurait être une présentation globale de la situation de la GRE, étant donné que cette institution fait actuellement l'objet d'un réexamen au sein de l'administration fédérale. Il se borne à relater les principaux résultats et à fixer des conclusions que la commission soumet au Conseil fédéral pour examen et avis.

42 Résultats

421 La garantie contre les risques à l'exportation (GRE) dans le commerce mondial

La garantie des risques à l'exportation ne touche qu'une partie des questions de commerce extérieur qui ont trait au financement des exportations, à savoir celles que pose la garantie d'engagements à payer. Elle doit néanmoins être insérée dans l'ensemble des problèmes que soulève le commerce extérieur.

La garantie contre les risques à l'exportation sert à couvrir des risques de paiement que ne peuvent pas l'être par des compagnies d'assurances privées. Il s'agit en premier lieu de *risques politiques*, qui font que la situation régnant dans le pays où la commande a été passée peut empêcher le commettant de fournir correctement sa contre-prestation. Jusqu'en 1985 les risques monétaires rentraient encore dans la catégorie des risques de paiement. La Confédération soutient la Garantie car il est mathématiquement impossible de déterminer les risques politiques. On s'efforce toutefois en principe de garantir l'indépendance financière de la GRE.

De par sa fonction première, la GRE ne couvre toutefois qu'une partie limitée des problèmes de financement de notre commerce extérieur. En effet, elle ne protège pas de l'insolvabilité des débiteurs étrangers de l'économie privée, et elle n'est pas davantage le garant de prêts ou de réductions d'intérêts pour le déroulement d'opérations commerciales. Même lorsque des risques sont couverts dans le cadre limité ainsi défini, les exportateurs doivent prendre en charge une lourde franchise. La GRE ne se veut pas subventionnement à l'exportation, mais elle suppose en fin de compte un commerce mondial libéral et ouvert, et son unique objectif est d'atténuer les conséquences que pourraient avoir des événements exceptionnels de nature politique venant perturber l'économie de marché.

Il est vrai que *les conditions qui règnent sur le marché mondial* ne correspondent pas partout aux objectifs de la politique suisse de libre-échange. La promotion des exportations prend des formes très diverses. Différentes limitations protectionnistes sous la forme de barrières quantitatives à l'importation et de restrictions de devises ou encore d'obstacles au commerce non-tarifaires viennent entraver la circulation des biens et des services. Et là où de tels obstacles n'empêchent pas l'accès au marché ou lorsque cet accès est possible en dépit de ces mêmes barrières, les pays exportateurs interviennent alors sur les possibilités de financement pour provoquer une distorsion plus ou moins forte de la concurrence. Nombreux sont les pays industrialisés qui accordent à leurs exportateurs des crédits à l'exportation subventionnés assortis de taux d'intérêt réduits. Une autre pratique, largement répandue, consiste à accorder au pays importateur des crédits mixtes, prêts bénéficiant de conditions de faveur, prélevés sur des fonds publics et

privés. Mais le pays importateur ne peut bénéficier de tels crédits qu'à la condition d'affecter ceux-ci à l'achat de biens issus du pays qui lui a baillé les fonds. A la différence de la Suisse, les pays étrangers n'organisent en règle générale aucun appel d'offres pour de telles commandes, rendant ainsi toute concurrence impossible. Sur certains marchés (tels que la Chine par exemple) les différents pays qui accordent des crédits mixtes se livrent à une véritable guerre (on parle alors de «spoiled markets», autrement dit de marchés «pourris»). Les pays qui accordent des subventions gouvernementales à l'exportation à des conditions particulièrement avantageuses (prêts «gâteaux»), vont plus loin encore; en effet, il n'est pas rare que le remboursement s'étale sur 20, voire 25 ans ou plus, avec un intérêt de 1 à 3 pour cent et un délai de grâce de 10 ans pour le premier remboursement. C'est notamment le cas en Angleterre, en France, en Italie, au Japon et en partie en Allemagne. Enfin, la promotion des exportations s'effectue dans une large mesure également par le biais de crédits traditionnels d'aide au développement, qui sont liés à l'achat de biens issus du pays créditeur. En effet, on peut s'attendre à ce que d'autres pays utilisent au profit de leur industrie exportatrice les fonds de l'aide au développement, par exemple dans le commerce avec l'Egypte, pays pour lequel la garantie contre les risques à l'exportation a été suspendue, du moins pendant la durée des négociations visant le rééchelonnement de la dette.

L'organisation et la conception de la garantie contre les risques à l'exportation présentent également des variantes importantes selon le pays en question. Dans la plupart des pays concurrents de la Suisse, le risque de ducroire (concernant la solvabilité du débiteur privé) est ainsi également englobé par la GRE. Il n'est pas rare par ailleurs que l'on accepte des déficits élevés de la Garantie, ce qui, en d'autres termes, revient à subventionner les exportations lorsque les avances versées par l'Etat ne portent pas d'intérêt ou que le remboursement de la dette se fait au moyen du budget de l'Etat. Dans ces pays, les primes sont en outre en partie sensiblement plus basses qu'en Suisse. En Italie, par exemple, la GRE couvre l'intégralité du risque (100%). Là comme ailleurs, la garantie contre les risques à l'exportation est utilisée comme un instrument visant à réduire le chômage existant.

Dans les pays étrangers, la GRE s'inscrit ainsi dans un contexte où les mesures de promotion des exportations vont beaucoup plus loin qu'en Suisse. Les garanties étrangères couvrent en outre davantage de risques (risque de ducroire d'établissements privés, risque monétaire) que la GRE suisse, et offrent des prestations supérieures même là où la GRE suisse opère; le taux de couverture, c'est-à-dire la part des pertes prises en charge par l'Etat dépasse en général de 5 à 10 pour cent celui de la GRE suisse. Enfin, s'il n'existe aucun pays auquel la Suisse accorde encore sa garantie alors que ses concurrents ont cessé de le faire, il en est d'autres qui ne bénéficient plus de la GRE suisse, mais toujours de celle des autres pays.

Pour apprécier la garantie et déterminer son développement, il s'agit de *prendre en considération* les faits décrits ci-dessus, qui déterminent l'état général du commerce dont elle dépend nécessairement. Les déficits qui résultent de la garantie contre les risques monétaires ne couvrant pas les coûts ont aujourd'hui pour conséquence que les discussions concernant la GRE portent avant tout sur la nécessité d'indépendance financière de cet instrument. Cette exigence correspond

† aux objectifs de la GRE telle que nous la concevons, et, à une plus grande échelle à ceux d'une concurrence la plus libre possible sur le marché mondial telle que se la représente le régime politique suisse. Force est toutefois de constater que, dans l'industrie exportatrice suisse, on exige en même temps de la GRE qu'elle aménage sur le marché mondial des conditions générales compétitives pour les produits suisses. Dans sa conception actuelle, la GRE suisse n'est manifestement pas en état d'assurer à notre industrie exportatrice les mêmes conditions de financement et les mêmes possibilités d'accéder aux marchés que celles dont jouissent ses concurrents. Si les crédits mixtes que nous accordons aujourd'hui représentent l'un de ces moyens de financement, on ne saurait en dire autant des crédits d'aide au développement. En fait, le problème appelle une approche au niveau de notre politique commerciale extérieure dans son ensemble, politique qui vise à la fois à démanteler les mesures protectionnistes et à supprimer les subventions à l'exportation prises à l'étranger (en émoussant les armes des autres pays plutôt qu'en aiguisant les nôtres).

Une question générale se pose: la garantie contre les risques à l'exportation, dans sa conception actuelle, est-elle encore adaptée *aux nouvelles données du marché mondial*? Il est exact que la GRE – avec elle l'ensemble des conditions de financement – ne représente qu'un des facteurs de la compétitivité de l'industrie exportatrice suisse. La Suisse dispose également d'avantages concurrentiels, tels que le bas niveau d'intérêt et la stabilité économique. La Suisse industrielle dans son ensemble est toutefois placée devant un défi international. Pour relever ce «gant» il convient que la Confédération élabore, lors du réexamen de la GRE, différentes stratégies. L'inspection a donné l'impression que nous attachons plus d'importance que l'étranger aux principes politiques libéraux appliqués dans notre économie et dans notre administration. D'autres pays, moins attachés à de tels principes, sont de ce fait mieux à même d'utiliser de manière beaucoup plus vaste, au profit de l'économie indigène, les possibilités qu'a l'Etat d'intervenir dans le commerce mondial.

Aujourd'hui, les représentations de ces tenants et aboutissants qui étayent les déclarations du Conseil fédéral dans le message du 13 mai 1958 sur la loi-GRE actuellement en vigueur apparaissent comme lacunaires. Le Conseil fédéral estimait alors que la loi de 1939 nécessitait certains amendements et compléments «si notre industrie exportatrice, qui fait vivre une grande partie de la population, voulait garder ses chances dans la course aux débouchés sur le marché mondial». Quelques dispositions s'étaient révélées trop étroites, en ce qu'elles «ne permettaient pas à notre industrie exportatrice de faire face à la concurrence internationale à armes quasiment égales». Il est évident que la Commission de gestion ne recommande nullement le rejet de principes politiques qui ont donné satisfaction. Il est en revanche nécessaire d'examiner de manière impartiale les possibilités et les limites des instruments existants et nouveaux dans un contexte économique mondial modifié.

En vertu de la *loi fédérale* sur la garantie contre les risques à l'exportation (RS 946.11), la garantie constitue un moyen de «maintenir et de développer les possibilités de travail et de promouvoir le commerce extérieur». S'agissant d'exportations à destination des pays en développement les plus défavorisés, la Confédération tiendra compte des principes fondamentaux de la politique suisse en matière d'aide au développement (art. 1^{er} de la loi).

Considérant que le *maintien des places de travail*, objectif principal de la Garantie, revêt une portée macro-économique, les autorités n'examinent pas cet aspect dans chaque cas particulier du projet soumis à approbation. Une évaluation de l'effet qu'a chaque projet sur le marché de l'emploi exigerait un effort excessif des exportateurs et des autorités. Il est cependant certain que l'on ne saurait conclure d'affaires comportant des délais de paiements supérieurs à cinq ans sans une garantie des risques à l'exportation. Selon les estimations de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE), les nouvelles garanties accordées en 1986 assurent quelque 15 000 à 20 000 emplois. L'engagement total de la GRE s'élève à passé 100 000 hommes-années. Les nouvelles garanties ont en outre déclenché des impulsions positives pour les sous-traitants et les livraisons complémentaires. L'OFAEE suppose que les incidences de la GRE sur l'économie suisse dépassent de loin les estimations habituelles, compte tenu de son effet multiplicateur.

Il est difficile à la Commission de gestion d'apprécier l'exactitude de cette déclaration. Les firmes consultées confirment l'importance existentielle de la GRE pour l'industrie exportatrice. Par ailleurs, la GRE a été moins sollicitée depuis la suspension de la garantie contre les risques monétaires et l'augmentation des primes, cette diminution ayant été en partie supérieure à 50 pour cent (cela est dû d'abord au fait que l'on a renoncé à assurer des risques mineurs au moyen de la prime uniforme majorée, mais probablement aussi à la décision de refuser la garantie pour certains pays importants, ainsi qu'à une diminution générale de la demande de pays en développement et du bloc oriental). Etant donné le niveau de l'emploi élevé que nous connaissons en Suisse, la GRE n'a toutefois pas la même valeur ici que dans les autres pays, sur le plan politique. – Toutefois, cela peut changer très rapidement, comme ce fut le cas lors de la récession de la précédente décennie.

Le maintien des emplois, en relation avec la garantie contre les risques à l'exportation vise principalement à assurer une *stabilité dite «de base»*. Il s'agit d'une contribution au maintien d'une exploitation durable de l'industrie exportatrice, visant à aider celle-ci à garantir une présence constante des produits suisses sur les marchés. Il est par conséquent extrêmement important que la Garantie soit maintenue dans toute la mesure du possible pour les pays où sont établies des firmes suisses et où l'exportateur ne saurait porter seul les risques.

La garantie contre les risques à l'exportation n'est toutefois pas conçue comme un *instrument de politique conjoncturelle* permettant de maintenir, respectivement de créer des emplois. Elle n'a pas pour but d'augmenter le volume des commandes de l'industrie d'exportation compte tenu des besoins de la politique à appliquer sur le

plan de la conjoncture. Certes, elle peut, en cas de besoin (p. ex. Mesures de renforcement de l'industrie suisse de 1983), contribuer facilement à stimuler celle-ci; cependant, en tant qu'institution analogue à une assurance et ayant pour objectif de couvrir ses coûts, elle n'est pas apte à remplir des fonctions supplémentaires. Les politiques structurelle, conjoncturelle ou encore régionale doivent soit utiliser d'autres instruments, soit réparer les dommages que pourrait subir la Garantie.

On reproche toutefois à la Garantie *de maintenir les structures* et de promouvoir les grandes entreprises au détriment des petites. Ce à quoi les autorités et les représentants de l'industrie, rétorquent que la promotion de l'industrie des machines en particulier ne saurait être comparée au maintien des structures. S'agissant d'exportations, seul celui qui est capable d'innover peut s'imposer avec ou sans la GRE. A titre d'exemple, précisons que les installations énergétiques modernes ne sont plus, pour une grande part, des machines conventionnelles mais de l'électronique moderne. Il serait par ailleurs exact que globalement la GRE profite essentiellement aux grandes entreprises. Mais les petites et moyennes entreprises ne seraient pas, de par leurs structures, en mesure de mener à bien de grands projets. Les commandes de petite importance seraient plutôt payées comptant ou avec de brefs délais de paiement, si bien que le besoin d'une garantie contre les risques à l'exportation serait moindre dans leurs cas. A signaler enfin que pour tous les grands projets-GRE les firmes fournisseuses profitent directement de la Garantie. La firme BBC estime ainsi que ses exportations alimentent quelque 7000 emplois en Suisse au niveau des fournisseurs. La firme Bühler, quant à elle, a calculé qu'elle occupe de cette manière quelque 1000 personnes dans d'autres entreprises.

D'autre part, on ne saurait nier le fait que la GRE, quand bien même elle est appliquée de manière délibérément neutre, représente une *mesure de promotion gouvernementale* qui, tant du point de vue structurel que concurrentiel, ne peut être tout à fait neutre même lorsqu'on veille à assurer l'égalité. Précisément le fait de renoncer à lui donner une orientation définie se traduit par une tendance au renforcement des positions déjà existantes sur le marché. La garantie doit malgré tout être utilisée de manière à assurer strictement l'égalité. Les demandes doivent être traitées conformément au principe de l'égalité, de sorte qu'une orientation voulue au profit de la politique structurelle, régionale ou concurrentielle n'entre pas en question. Par conséquent, l'importance moyenne de la couverture doit être indépendante de la grandeur de l'entreprise. En pratique, elle dépend d'ailleurs uniquement du degré de risque que représente les pays acheteur. La statistique montre en outre que les petites entreprises non seulement sollicitent moins la GRE que les grandes, mais également qu'elles bénéficient de taux de couverture sensiblement plus bas; cela ne tient pas à une inégalité de traitement dans le domaine de la Garantie. Il arrive en effet que les petites entreprises n'assurent que les risques les plus gros, alors que les maisons plus importantes se couvrent également pour les risques moins grands.

Le renvoi *aux principes de la politique suisse de développement* ne fait pas de la GRE un instrument de l'aide au développement, mais exige toutefois au moins le renoncement aux garanties qui sont discutables du point de vue de cette même politique du développement. De par ses structures, la GRE ne se prête cependant

pas à l'application du principe fixé dans la loi. Selon les milieux économiques, la GRE est au fond une assurance privée, elle-même soutenue par l'économie exportatrice et les associations qui la composent. Dans ce contexte, la Confédération a un rôle indispensable à jouer, ce qui ne l'autorise pas pour autant à modifier l'objectif économique de l'institution. La commission-GRE confirme également qu'elle détermine le risque par pays selon des critères purement économique-financiers et non pas politiques. Il est vrai que par le biais d'un questionnaire soumis au requérant on s'efforce de vérifier si les livraisons vers un pays défavorisé sont conformes à la politique de développement. Les autorités partent toutefois du principe que la Suisse, en octroyant une GRE à un pays, ne lui accorde aucune aide quelle qu'elle soit, et que, de ce fait, elle n'est pas habilitée à lier l'octroi de cette garantie à un quelconque contrôle. Il apparaît donc que la procédure d'une GRE et le déroulement de celle-ci sont peu propices à la prise en considération des principes de politique du développement.

423 Organisation et procédure

La Confédération a institué un *fonds* de garantie contre les risques à l'exportation qui n'a pas de personnalité juridique mais qui est financièrement indépendant. Ce fonds est géré par une *commission* composée de six membres et par le secrétariat de celle-ci. La commission compte trois représentants de la Confédération et trois de l'économie. Le Secrétariat a ses locaux au siège de la Société suisse des constructeurs de machines. Les requêtes visant l'octroi de la garantie sont examinées au préalable par le Secrétariat et par la Commission qui tient à cet effet des séances régulières au rythme d'une tous les quinze jours. La commission examine les propositions, notamment selon l'importance du risque par pays. L'autorité de décision peut être, selon le montant de la garantie à accorder, l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, le Département fédéral de l'économie publique, ce dernier agissant avec l'approbation du Département fédéral des finances, ou bien encore le Conseil fédéral. Dans les faits, la décision revient normalement à la commission, car les autorités de décision n'ont encore jamais rejeté les propositions de la commission et n'ont pas lié le projet à une condition plus sévère. Le Conseil fédéral n'est allé qu'une seule fois au-delà des propositions de la commission, lorsqu'il lui a semblé que la GRE pouvait supporter un risque supérieur pour des motifs d'ordre plus important. La commission a en revanche également le pouvoir de décision selon la situation juridique, lorsqu'il s'agit de régler des cas de dommages.

Le déroulement des opérations-GRE est *confidentiel*. L'exportateur requérant, le service concerné et la Commission GRE, ainsi que les offices compétents de la Confédération y participent. Ce groupe a laissé une impression de grande *homogénéité* lors de l'inspection. Les personnes concernées sont en principe d'accord quant au but poursuivi par la GRE et aux critères à appliquer. La procédure est bien au point. Elle est rapide et fiable. L'objectivité et la discrétion qui accompagnent le déroulement répondent à l'esprit de la Garantie et de l'organisation d'entre-aide pour l'industrie exportatrice, esprit qui sous-tend la GRE. Face à cet aspect «économie privée» de la GRE, il en existe un autre, de dimension politique celui-là, qui vient de la participation gouvernementale. Pour

tenir compte de la responsabilité politique qui en découle, les commissions parlementaires compétentes reçoivent toutes les informations qu'elles demandent. La présente inspection en a donné la preuve, car la section compétente de la commission a obtenu de l'industrie et de l'administration tous les renseignements désirés, dans les limites nécessaires au maintien du secret d'affaires. Toujours est-il que cette inspection a mis en évidence une certaine étroitesse des structures et de la procédure. Par exemple, les conceptions et structures actuelles de la GRE ainsi que le personnel de celle-ci font que les critères de la coopération au développement se trouvent relégués au second plan. A ce jour, la disposition légale relative aux critères de la coopération au développement n'a guère influé sur la conception et la structure de la GRE. Lesdits critères ne sont pris en considération qu'au niveau de l'examen préalable de la requête, effectué par le Secrétariat avec le concours du Service pour les questions du développement de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures. Celui-ci ne peut toutefois qu'émettre son avis sur la requête en question à l'intention de la commission GRE et n'a pas le droit de faire opposition. Précisons en outre que la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire n'est associée à la procédure que pour les projets particulièrement importants.¹⁾

De facto les décisions concernant l'octroi ou le rejet d'une GRE ne relèvent en règle générale pas des autorités politiques compétentes; elles sont prises par la commission-GRE composée paritairement de représentants des associations et de spécialistes de l'administration. Il se pose donc la question de la *représentativité* de cette commission. Les syndicats et les organisations d'aide au développement ont fait valoir des requêtes visant l'élargissement de la commission. La Commission de gestion n'est pas en mesure d'apprécier chaque requête isolément. Elle prie le Conseil fédéral de donner son avis à ce sujet.

La *procédure-GRE* ne prévoit pas de contrôle systématique, puisqu'elle repose sur le principe de l'exactitude des données figurant dans la déclaration du requérant. Cette déclaration ne peut être vérifiée qu'en cas de dommage, moyennant l'examen des contrats et des factures. A ce jour la commission-GRE n'a relevé aucun cas de déclaration abusive.

L'inspection a laissé l'impression que la pratique de la commission-GRE est fortement empreinte par la personnalité de ses membres et de son président. La question se pose de savoir si l'on pourrait améliorer encore la base objective – qui est déjà donnée – des décisions de la commission en élargissant cette base ou en faisant appel à d'autres instances au cours de la procédure.

Aucun *contrôle* visant à déterminer l'efficacité de la GRE dans son ensemble n'a été effectué ou planifié à ce jour. On ne saurait dire comment de tels contrôles devraient être faits, ni s'ils permettraient d'obtenir des résultats significatifs, en raison de la complexité des rapports entre les différentes questions à étudier. On pourrait envisager notamment l'examen de cas d'espèce au niveau de l'entreprise; en l'occurrence, il faudrait toutefois prendre en considération les limites qu'impose la sauvegarde légitime de secrets d'affaires.

¹⁾ Note du secrétaire: Ce passage tiré du premier projet est nécessaire à la compréhension de la phrase précédente; il a été sans doute biffé par mégarde avec d'autres remarques.

43 Conclusions

Figurent ci-après des suggestions qui ont été soumises à la Commission de gestion ou qui ont pris corps au cours de l'inspection. Le Conseil fédéral est prié de les intégrer dans l'examen dont la GRE fait actuellement l'objet.

431 Dans le cadre de la politique de commerce extérieur

La GRE ne doit pas être considérée isolément, mais bien comme *l'élément* d'un tout, à savoir l'ensemble *de nos mesures de politique de commerce extérieur*. On déterminera donc sa valeur dans cette optique globale.

432 Indépendance financière

Si l'on tient à l'ancienne conception fondamentale de la GRE, on continuera à poursuivre l'objectif initial de la loi, à savoir *l'indépendance financière de la Garantie*. L'augmentation des émoulements introduits en 1985 a manifestement eu des résultats négatifs. Il convient d'examiner l'opportunité d'élargir les bases de la GRE, moyennant des polices forfaitaires, qui offriraient au garanti, – prêt à assurer une plus grande part de ses exportations – des conditions plus avantageuses qu'elles ne le sont aujourd'hui. En lieu et place de l'actuelle prime unique, il conviendrait d'instaurer des primes différenciées selon le risque par pays, mesure qui pourrait inciter l'économie exportatrice à solliciter davantage la Garantie.

Il faut cependant bien préciser que de telles mesures visent uniquement à régler de manière optimale la double question: risques politiques imprévisibles d'une part et couverture des risques d'autre part, et non *pas* la suivante: couverture des risques et *création de conditions de concurrence égale* dans le commerce mondial. Ainsi donc la GRE ne permet pas de satisfaire à l'exigence principale de l'économie exportatrice: à savoir garantir la compétitivité des conditions générales auxquelles sont soumis nos exportateurs.

433 Aménagement de la GRE

Il convient en outre de tenir compte, dans le cadre du réexamen déjà évoqué des *suggestions* suivantes:

- veiller à une augmentation générale du taux de couverture-GRE (ce qui entraînerait pourtant une diminution de l'effet de risque en tant qu'instrument utilisé dans le cadre de la GRE);
- couvrir le risque de paiement commercial privé (ce qui éliminerait la zone «grise» située entre le domaine des assurances privées et la GRE);
- réintroduire une couverture des risques liés aux opérations en monnaies étrangères et
- octroyer la Garantie contre les risques à l'exportation pour des livraisons de pièces de rechange dans un volume normal également dans des pays à destination desquels les livraisons principales sont frappées d'embargo par la GRE.

434 Risques monétaires

La garantie contre les *risques monétaires* a été suspendue à un moment où la couverture était très défavorable. La Garantie ne peut pas se relever de la charge financière qui lui a été imposée dans ce domaine. Une question se pose du reste: dans quelle mesure la perte des quelque 600 millions de francs résultant de la couverture contre les risques monétaires a-t-elle été motivée par des considérations politiques, et comment pourrait-elle être mise à la charge du budget général de la Confédération sans que la GRE soit mise à contribution. La Commission de gestion attend du Conseil fédéral un rapport sur la garantie contre les risques monétaires, dès que les derniers cas de dommages auront été liquidés, en été 1988.

435 Organisation et procédure

L'organisation de la Garantie contre les risques à l'exportation et la procédure suivie en la matière devraient tenir compte, outre du caractère d'organisation d'entraide que revêt la Garantie, davantage de l'importance de celle-ci en tant que service public. Il convient en particulier d'étudier la possibilité de rendre la commission plus *représentative* et notamment d'associer à la procédure des organismes extérieurs. Dans ce contexte il faudrait en même temps tirer les conclusions qui résultent de l'obligation de prendre en considération les critères de politique du développement. En outre, le Conseil fédéral devrait fixer les critères déterminant d'ordre supérieur, qui seraient applicables aux cas dans lesquels il entend couvrir un risque plus important que celui qui pourrait être encouru compte tenu de la nécessité de garantir l'indépendance financière de la GRE. Enfin, pour mieux connaître les incidences de la GRE sur la création et le maintien d'emplois auprès des entreprises concernées et en Suisse de manière générale, il faudrait faire effectuer des contrôles d'efficacité par des organisations extérieures à l'administration.

44 Recommandations

La Commission de gestion a recommandé au Conseil fédéral d'examiner les conclusions qui précèdent et l'a prié de lui communiquer avant le 14 mars 1988 quelle suite il entend donner au présent rapport.

45 Avis du Conseil fédéral

Le 24 février 1987, le Conseil fédéral a répondu à la commission comme il suit: Les élucidations désirées se poursuivent au sein de l'administration au moment de la rédaction du présent rapport. Vos suggestions seront examinées; elles avaient déjà été intégrées en grande partie dans les travaux. Nous ne sommes toutefois pas encore en mesure aujourd'hui de vous soumettre des propositions définitives. Les résultats de la révision ne seront pas disponibles avant le milieu de l'année 1988. Il convient par conséquent de considérer les déclarations ci-après comme une prise de position provisoire. Le rapport que nous soumettrons au Parlement en relation

avec la présentation de la situation de la garantie contre les risques monétaires comprendra notre prise de position définitive et détaillée concernant les questions GRE.

451 Remarques de principe (ad ch. 42)

La GRE a été fondée en 1934. Depuis sa création jusqu'à fin 1986, elle a accordé 134 138 garanties pour une valeur totale de 174,6 milliards de francs, ce qui correspond à une valeur moyenne par livraison de 1,2 million de francs. En 1986, cette valeur moyenne était encore de 0,8 million de francs; 83 pour cent des garanties accordées étaient inférieures à un million de francs, quelque 13 pour cent d'entre elles se situaient entre 1 et 5 millions de francs et 4 pour cent entre 5 et 50 millions de francs. Une seule garantie dépassait les 50 millions de francs. Cette répartition subit d'année en année certaines modifications.

La GRE assure donc en premier lieu un nombre considérable de petites et moyennes livraisons. Pour les grands projets la tendance a été à la baisse ces dernières années. Dans les pays endettés à faible revenu, de tels projets ont pratiquement disparu.

Les principales bénéficiaires de la GRE sont l'industrie des machines et l'industrie chimique. Avant la suspension de la garantie contre les risques monétaires, les industries textile et hologère représentaient également une partie non négligeable des garanties.

Pour l'industrie suisse d'exportation, la GRE revêt une importance capitale. En effet, pour nombre de pays, des opérations d'exportation ne peuvent se dérouler que lorsque des financements sont proposés sous forme de crédits à l'exportation. De tels crédits – qui sont souvent des crédits à long terme – doivent toutefois être assurés, afin d'éviter que des risques inacceptables ne viennent compromettre l'existence de l'exportateur. Une GRE fonctionnelle et fiable permet par conséquent, *directement ou indirectement, non seulement de maintenir un nombre considérable d'emplois, mais constitue également, d'une manière générale, un facteur-clé du maintien de la place productrice suisse.*

Si la possibilité de couvrir les risques dans les affaires internationales au moyen de la GRE est une condition nécessaire pour garantir la présence de notre industrie sur les marchés d'exportation, elle n'est pas une condition suffisante. La GRE ne saurait, en effet, compenser un manque de compétitivité au niveau technologique ou du point de vue des prix; elle n'est pas un instrument de maintien des structures. Ce serait le cas si la position de nos exportateurs sur le marché se trouvait améliorée du fait de meilleures conditions de notre GRE, par rapport à celles de leurs concurrents étrangers. *L'offre et les coûts de la GRE ne favorisent pas l'exportateur suisse; celui-ci est plutôt désavantagé – comme le montre d'ailleurs votre rapport –, inconvenient qu'il doit compenser par une compétitivité accrue dans d'autres domaines.*

Malgré une offre restreinte et des primes en moyenne déjà supérieures à celles de l'étranger et augmentées à diverses reprises, la situation financière de la GRE suisse – comme celle des GRE étrangères – s'est détériorée ces dernières années.

Jusqu'en 1977, recettes et dépenses s'équilibraient. Depuis cette date, la GRE a enregistré chaque année des déficits qui, depuis 1982, date de l'épuisement des réserves, ont dû être financés par des avances de la Confédération. Fin 1987, ces avances cumulées dépassaient la limite du milliard. Les avances portent des intérêts à des conditions du marché, intérêts qui sont payés par la GRE. Grâce à l'indemnisation des exportateurs par la GRE, la Confédération, les cantons et les communes réalisent des recettes fiscales considérables qui se réduisent, du moins, en partie, si ces dommages ne sont pas couverts par la GRE.

La détérioration de la situation financière de la GRE est due en premier lieu aux pertes résultant de la garantie contre les risques monétaires, suspendue au printemps 1985, et à la crise de l'endettement dans de nombreux pays du Tiers monde. La situation de ces pays appelait manifestement la conclusion d'accords de rééchelonnement. Ces accords ont atteint entre-temps un montant de 1,2 milliard de francs, somme à laquelle il y a lieu d'opposer les avances de la Confédération à la GRE. En revanche, les dommages issus de la garantie contre les risques monétaires ne sont pas recouvrables. La détérioration continue de la situation financière de la GRE a en outre incité le Conseil fédéral (voir ch. 421) à procéder à un nouvel examen de la situation générale de la GRE. Dès que nous aurons pris connaissance du résultat de cet examen, et après le bouclage des comptes de la garantie contre les risques monétaires en 1988, nous établirons un rapport indiquant l'importance des dommages et les éventuelles mesures à prendre.

452 Remarques concernant les conclusions (ad ch. 43)

452.1 Intégration de la GRE dans l'ensemble des mesures de politique économique extérieure

La GRE est un instrument important de notre politique économique extérieure. Elle ne dépend ni d'un régime commercial mondial libéral ni d'un environnement protectionniste. Elle entre en jeu dès qu'une commande nécessitant une couverture a été passée. Elle n'a pas de lien direct avec les aspects de financement. Ces derniers peuvent toujours, ainsi que votre rapport le précise, influencer sensiblement l'adjudication des commandes. Il importe de mentionner en particulier les subventions aux crédits à l'exportation et les financements liés à l'aide au développement – sous forme entre autres de prêts concessionnels et de crédits mixtes – pouvant entraîner une distorsion de la concurrence. Afin d'enrayer cette évolution, nous œuvrons, dans le cadre de l'OCDE, en faveur d'une meilleure discipline. Certains progrès ont été réalisés ces derniers temps, un nombre toujours plus grand de pays constatant que l'utilisation agressive de ces financements pour la promotion des exportations est coûteuse et n'apporte à long terme que rarement les résultats escomptés. En conséquence, nous ne pensons pas qu'une dérogation à nos principes de politique libérale, dans le sens d'une multiplication des mesures ponctuelles d'intervention visant à soutenir l'économie indigène serait indiquée. Au cas où la compétition internationale en matière de financements influencerait de manière toujours plus négative les exportations

suisses, il faudrait au besoin, en tenant compte des principes politiques existants, examiner d'éventuelles mesures défensives de financement (matching). Il s'agirait en l'occurrence de défendre les intérêts de l'industrie suisse d'exportation là où elle se trouve, dans des cas particuliers et faute de bénéficier d'un financement compétitif, exclue du marché, bien que son offre soit la meilleure du point de vue prix et qualité. A cet égard, l'instrument de crédit mixte offre certaines possibilités, bien que très limitées. Il convient, toutefois, de dissocier les problèmes de financement des exportateurs suisses de la question de la GRE et de les traiter séparément.

452.2 Indépendance financière

(ad ch. 432)

Outre l'objectif de la promotion des exportations, la loi fédérale sur la GRE stipule l'indépendance. Implicitement, elle suppose également que la GRE existe subsidiairement au marché privé.

Les risques politiques ne sont cependant pas calculables au sens mathématique. Il n'est pas possible d'exprimer des probabilités quant aux dommages futurs, ce qui rend d'autant plus difficile la réalisation de l'indépendance financière de la garantie. Cette indépendance ne saurait, quelle que soit la prime, être planifiée ou forcée. La fixation des primes se heurte en outre à des limites ou se trouve même en contradiction avec le mandat légal de maintenir et de développer les possibilités de travail et de promouvoir le commerce extérieur, objectif premier de la GRE, dès lors que ces primes, comparées aux émoluments exigés à l'étranger, remettent en question la compétitivité de l'économie suisse. En conséquence, l'indépendance financière ne peut être définie qu'à long terme et en tant que condition. La prise en considération simultanée des intérêts de la promotion des exportations et de ceux de l'indépendance financière exige ainsi une optimisation, ce qui revient à marcher constamment sur la corde raide.

Dans ce contexte, la révision en cours de la GRE tend vers une meilleure répartition des risques pour l'avenir. Une structure tarifaire différenciée selon les risques (éventuellement combinée avec l'introduction de polices globales) est à l'examen; elle incitera l'exportateur à arrêter son choix, y compris sous l'angle économique, sur des risques relativement bons, pour lesquels il fera appel à la GRE.

452.3 Création de conditions égales de concurrence

(ad ch. 432)

Les conditions de compétitivité de l'économie suisse reposent sur un grand nombre de facteurs, dont la GRE. En conséquence, une révision de la GRE devra toujours tenir compte, outre l'aspect couverture des coûts, de l'aspect compétitivité. Il ne s'agit pas de se conformer aux conditions des institutions GRE les plus généreuses, mais plutôt de créer des conditions permettant, d'une façon générale, de maintenir, voire d'améliorer la compétitivité des exportations suisses. Amélioration de l'offre et couverture des coûts ne doivent pas nécessairement être en

* contradiction. Cette amélioration pourrait même – moyennant une prime correspondante – devenir dans certains cas la condition d'une plus grande indépendance financière (par primes différenciées, incitation à une couverture plus large du volume d'exportation, etc.).

452.4 Suggestions individuelles

(ad ch. 433)

Il convient donc, sous cet angle de la compatibilité entre l'amélioration de l'offre et l'indépendance financière accrue, d'examiner les suggestions individuelles figurant dans votre rapport: taux de couverture plus élevés, couverture du risque privé du ducroire, couverture des risques monétaires ainsi que l'octroi de la garantie GRE pour des livraisons de pièces de rechange dans des pays où les nouvelles livraisons sont frappées d'embargo par la GRE.

Cet examen ne porte pas sur la nouvelle couverture de risques monétaires. De tels risques doivent être couverts par des mécanismes bancaires (avec des opérations à terme ou d'autres instruments de technique financière) et non pas dans le cadre de la GRE. Quant à la question «dans quelle mesure la perte des quelque 600 millions de francs résultant de (l'ancienne) couverture contre les risques monétaires a-t-elle été motivée par des considérations d'ordre politique et comment pourrait-elle être mise à la charge du budget général de la Confédération sans que la GRE soit mise à contribution?» que vous soulevez dans votre rapport (ch. 34), nous y répondrons dès que les travaux effectués dans le contexte du rapport que vous demandez seront terminés.

452.5 Organisation et procédure

(ad ch. 435)

– Importance de la GRE en tant que service public

Vu les déficits croissants de la GRE d'une part, et la détérioration de la situation économique d'autre part, l'activité et l'importance de la GRE suscitent un intérêt croissant. Nous tenons compte de ce fait en détaillant les informations relatives à l'Institution, son activité et ses résultats, en particulier dans notre rapport annuel. Pour des raisons de confidentialité, nous ne sommes pas en mesure de publier des informations sur les opérations individuelles, les taux de couverture et les engagements spécifiques par pays. Il conviendra d'examiner en détail quelles informations de base répondant à un intérêt public peuvent encore être ajoutées d'année en année. Il faudrait avant tout informer un plus vaste public sur les principes fondamentaux et sur les déroulements de la politique de la GRE.

Les informations nécessaires au contrôle exercé par le Parlement sont entièrement à la disposition des intéressés.

– Représentativité de la Commission

A notre avis, il n'est pas nécessaire de modifier la composition de la Commission GRE. Dans la réponse à la motion Renschler du 4 mars 1987, nous nous sommes prononcés sur la représentativité de la Commission GRE. Celles-ci est composée

paritairement de trois représentants de la Confédération (Office fédéral des affaires économiques extérieures, Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, Administration fédérale des finances) et de trois représentants de différentes branches de l'économie privée. Ainsi sont pris en considération de façon équitable et appropriée, tant les intérêts de politiques économique extérieure, financière et de l'emploi, que ceux des preneurs de garantie. Les représentants de la Confédération assurent aussi la consultation des offices fédéraux compétents pour des aspects spéciaux qui concernent entre autres le risque du projet, et ce également lorsque la décision d'octroi de la garantie n'est pas du ressort du Conseil fédéral. Cela est valable également pour les aspects de politique du développement dont il est tenu compte lors de l'examen des opérations. En dépit d'une longue liste de pays (62 pays à faible revenu et d'autres pays bénéficiant de l'aide suisse au développement), seuls quelque 14 pour cent des garanties approuvées ont concerné des exportations vers les pays à faible revenu. Vu les mauvaises conditions économiques qui caractérisent ces pays, ce pourcentage pourrait encore diminuer. Un élargissement de la Commission ne se justifie dès lors pas. Il existe en outre, au sein de la Commission GRE, un vaste potentiel d'expérience en matière de développement, fondé sur plusieurs années d'activités de développement dans ces pays. Un élargissement de la Commission entraînerait immanquablement des demandes d'adhésion de la part de certaines branches de l'économie, demandes légitimes, du fait que ces branches participent directement aux opérations de la GRE et en supportent également les risques (banques, ingénieurs, industrie du bâtiment, par exemple).

L'organisation, qui fonctionne aujourd'hui de manière efficace, prendrait alors une lourdeur bureaucratique au détriment des exportateurs ce qui enlèverait à la GRE les éléments qui la rendaient jusqu'à présent incontestablement favorable à l'exportateur suisse par rapport aux GRE étrangers.

– Prise en considération des principes de politique du développement

Avec l'adjonction de l'article premier, 2^e alinéa, à savoir la prise en considération d'aspects de politique du développement lors de l'examen de la requête, le législateur entendait, d'une part, éviter l'octroi de la garantie pour le financement de projets de prestige dans les pays en développement. Il visait, d'autre part, à exclure, dans les pays de concentration de la coopération suisse au développement, les incompatibilités entre le financement suisse à l'exportation et les efforts de développement. L'article de la loi se limite aux pays à faible revenu qui n'ont en général qu'une capacité d'absorption restreinte pour les crédits commerciaux. Compte tenu de leur niveau de développement, ces pays ne disposent que d'un appareil administratif limité. Ils ne sont fréquemment pas en mesure, ni du point de vue institutionnel ni de par leur expérience, d'analyser et de planifier soigneusement les coûts et bénéfices des offres de projets.

Les propositions qui allaient au-delà de ces considérations et qui avaient pour but de transformer la GRE en un instrument de politique du développement ont été rejetées par le Parlement.

Vu l'objectif fixé par le législateur à l'article premier, 2^e alinéa, de la loi, les projets dans les pays défavorisés font en conséquence l'objet d'un examen approfondi sous l'angle de la politique du développement. Sont examinées la raison et la

portée de l'investissement projeté; on étudie ainsi, par exemple, la viabilité économique et financière, la priorité du projet dans le programme national de développement, la plus-value locale résultant de l'investissement, la technologie utilisée et la formation nécessaire qui lui est liée, l'entretien prévu et le financement courant du projet ainsi que ses incidences sur le marché de l'emploi. Les modalités de l'octroi de la commande sont particulièrement importantes. Une commande passée directement peut nécessiter un examen plus approfondi que des projets faisant l'objet d'appels d'offre internationaux.

L'examen doit se dérouler indirectement, car aucun lien juridique n'existe entre la GRE et le pays bénéficiaire; ceci à la différence de la coopération au développement, au titre de laquelle les prestations publiques accordées à des conditions de faveur se fondent sur un contrat liant la Suisse et le pays bénéficiaire, contrat qui contient également des obligations en matière d'information et de contrôle. Dans le cas de la GRE, le lien se limite obligatoirement à l'exportateur qui demande la garantie. Celui-ci est le partenaire contractuel du bénéficiaire et il est tenu de fournir des renseignements à la GRE. Ces données sont examinées et complétées au moyen de questions et de demandes de clarifications additionnelles présentées par la Commission GRE à l'exportateur, au Service du développement de l'OFAEE, en sa qualité d'office de l'administration fédérale compétent pour les aspects de politique économique extérieure de la coopération au développement – avec consultation de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire dans des cas spécifiques – aux ambassades de Suisse à l'étranger et, tout particulièrement, à la Banque mondiale. Cette dernière s'est déclarée prête, dans le cadre des organismes de crédits à l'exportation de l'OCDE, à fournir sur demande des renseignements relatifs aux projets ainsi qu'à leur importance dans les programmes de développement nationaux. Nous faisons régulièrement usage de cette possibilité. La tâche est rendue difficile du fait qu'aucune autre GRE n'inclut explicitement dans son examen les aspects de politique du développement. Par conséquent, il peut s'ensuivre que d'autres Etats accordent à certains projets une couverture que nous refusons.

La majeure partie des garanties encore accordées aux pays à faible revenu ne concernent que des livraisons de moindre importance. Les financements effectifs de projets sont exceptionnels et ceux d'un montant de garantie de 50 millions de francs, par exemple, quasiment inexistants. Les problèmes économiques et les difficultés financières qui y sont liées, ont eu, dans ces pays – avec l'aide active de la Banque mondiale et d'organisations bilatérales publiques d'aide au développement – pour effet que les projets choisis sont mieux analysés et revêtent un caractère prioritaire. Pour une grande partie des projets pour lesquels la GRE est encore sollicitée, des opérations de financement du développement entrent également en ligne de compte. Cela permet à la GRE de s'appuyer sur des études de faisabilité et sur des évaluations effectuées par les organisations d'aide au développement.

Par la procédure décrite ci-dessus, et compte tenu de l'intention de la loi ainsi que des particularités juridiques des relations entre la GRE et le pays bénéficiaire, nous satisfaisons aux exigences posées. D'autres adaptations ne s'imposent pas pour le moment.

– Acceptation de risques plus élevés

Votre Commission suggère que le Conseil fédéral fixe les cas où il est disposé à accepter sciemment des risques plus élevés que ceux qui, dans des circonstances normales, pourraient être considérés comme compatibles avec l'objectif de l'indépendance financière. Le respect du principe de l'indépendance financière et de l'amélioration de la situation financière de la GRE – objectif à long terme – nécessitera effectivement que dorénavant des tâches assumées par la GRE, liées à un risque plus élevé, devront être spécialement définies et par la suite remboursées en cas de dommages. La révision de la GRE en cours tient également compte de cet aspect.

– Contrôles des résultats en matière de création et de maintien d'emplois

Les contrôles auprès des entreprises concernées visant à déterminer les incidences de la GRE sur la création et le maintien d'emplois se heurtent à des difficultés considérables d'ordre pratique et analytique. Ces difficultés sont dues, en particulier, au fait que de nouveaux facteurs (taux de change, progrès technologique, etc.) ont une influence sur la création et le maintien d'emplois. Il ne serait, en outre, guère possible de se prononcer avec certitude et de manière scientifique sur les effets spécifiques de la GRE. Nous examinerons cette question, afin de déterminer comment améliorer l'analyse et l'interprétation de l'incidence de la GRE sur le marché de l'emploi en Suisse.

5 Effets sur la politique régionale du programme 1983 destiné à promouvoir l'emploi

(exemple des cantons de Neuchâtel et du Jura)

(Rapport du 19 nov. 1987 au Conseil fédéral)

51 Impulsion et manière de procéder

52 Constatations

521 Les mesures de 1983

522 Les effets constatables

53 Conclusions

54 Recommandations

55 Avis du Conseil fédéral

51 Impulsion et manière de procéder

Dans le rapport sur la gestion en 1986, le Conseil fédéral a renseigné sur les effets dans le domaine de l'emploi des *mesures* arrêtées en 1983 et *tendant à renforcer l'économie suisse*. La Commission de gestion a décidé de saisir l'occasion pour faire procéder à une enquête complémentaire par la section compétente et a chargé celle-ci d'examiner en particulier, *dans des cantons dûment choisis, les effets sur la politique régionale du programme destiné à promouvoir l'emploi*. A cette fin, la section a eu, dans les cantons de Neuchâtel et du Jura, des entretiens avec les organisations s'occupant de la promotion de l'économie et des industriels de la

★
région. En outre, la section a posé à l'Office fédéral des questions conjoncturelles une série de questions auxquelles il a répondu par écrit et oralement. En ce qui concerne l'importance du programme promotionnel de l'Etat pour la politique économique, la section a fait appel en tant qu'expert au professeur Claude Jeanrenaud, de l'Université de Neuchâtel.

52 Constatations

521 Les mesures de 1983

Dans son message du 31 janvier 1983 concernant des mesures visant à renforcer l'économie suisse, le Conseil fédéral a proposé aux conseils législatifs un arrêté fédéral sur des *crédits* complémentaires destinés à promouvoir l'emploi, ainsi que diverses autres mesures. Alors que le deuxième train de mesures de l'été 1983 tendait essentiellement à améliorer les conditions générales (garantie du risque à l'innovation et extension des mesures de politique régionale), le premier train de mesures avait surtout pour objectif un effet rapide sur l'emploi (encouragement de la demande de biens et de prestations de notre économie). Sur un crédit total d'un milliard de francs, le programme susmentionné a exigé 672 millions de francs, soit la plus grande partie. Comme 300 millions étaient attribués au secteur des transferts, il en résulte un volume de commandes de près de 1,7 milliard de francs.

Le programme visait exclusivement à avancer des projets que la Confédération voulait de toute façon réaliser. Aucune nouvelle situation donnant droit à une subvention n'a été créée. L'intention était de n'accroître les dépenses publiques que durant une période limitée, en rapport avec la conjoncture, et c'est à quoi l'on est arrivé. Le premier objectif était la création d'emplois en vue de donner un nouvel essor économique; quand au second, il s'agissait d'aider les cantons ayant un taux de chômage supérieur à la moyenne et les régions dont l'économie est menacée. A cet effet, le Département fédéral des finances et le Département fédéral de l'économie publique ont recommandé, en ce qui concerne les achats à effectuer dans le cadre du programme, d'exhorter les entreprises générales à favoriser le plus possible les sous-traitants dans les régions ou les cantons précités. On a considéré que les cantons suivants ont un taux de chômage supérieur à la moyenne: Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Tessin, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura. Simultanément, les cantons de Soleure, de Neuchâtel et du Jura, ainsi que des parties du canton du Tessin figuraient parmi les régions dont l'économie est menacée.

522 Les effets constatables

D'après les constatations faites par le Conseil fédéral dans son rapport de gestion 1986, le programme a favorisé l'essor en cours, qui était passablement lent comparé aux cycles précédents. Tant le secteur de la construction que celui de l'industrie des machines ont enregistré une augmentation des nouvelles commandes, selon les enquêtes effectuées auprès des entreprises concernées en été et en automne 1983. Le Conseil fédéral admet que de sérieux problèmes (notamment d'ordre méthodologique) empêchent de décrire d'une manière

exhaustive les incidences quantitatives du programme – par exemple sous forme de contribution à la croissance du produit national ou en tant que nombre des emplois sauvegardés ou nouvellement créés. Les effets des mesures sous l'angle de la politique régionale sont encore plus difficiles à évaluer. En effet, les priorités sont fixées de façon diverse selon qu'il faut favoriser, du point de vue de la politique conjoncturelle, les régions ayant un taux de chômage supérieur à la moyenne ou, du point de vue de la politique régionale, les régions les plus faibles économiquement. D'autre part, la Confédération n'a en général aucune influence sur l'adjudication des commandes dans le domaine des transferts. Enfin, une partie de la valeur ajoutée est absorbée par les sous-traitants, dont une infime fraction seulement peut être établie avec certitude sans dépense de travail excessive (p. 334 du rapport de gestion).

Il ressort de *renseignements complémentaires* fournis à la commission par le département que *les mesures visant à promouvoir l'emploi n'ont eu qu'une influence limitée sur la politique régionale*. Il faut cependant tenir compte des versements directs aux partenaires de la Confédération. Si l'on prend comme indice de la situation économique d'un canton le revenu par tête d'habitant, on s'aperçoit que la plupart des cantons ont été classés dans une catégorie assez proche de leur puissance économique. Ont été favorisés les cantons suivants: Jura, Schaffhouse, Fribourg, Nidwald, Neuchâtel et Lucerne.

En revanche, les cantons de Zoug, Genève, Schwyz, Glaris et Berne ont été désavantagés. Par exemple, Bâle-Ville (le deuxième canton suisse sur le plan de la richesse) a reçu un montant supérieur à sa part au revenu national. De son côté, Zurich a touché les trois quarts de sa part, alors que Obwald, le Valais et le Tessin (cantons dont le revenu est inférieur à la moyenne) ont reçu moins que leur part au revenu national. L'avantage accordé aux cantons du Jura, de Schaffhouse, de Fribourg et de Neuchâtel correspond aux critères du taux de chômage supérieur à la moyenne et des régions dont l'économie est menacée, mais il n'en va pas de même pour Nidwald et Lucerne. D'un autre côté, le désavantage considérable qui affecte les cantons de Genève, de Glaris et de Berne est en contradiction avec les critères précités. Tel est le cas aussi pour les cantons du Valais et du Tessin dont la part a été calculée au-dessous de la moyenne.

Selon l'*expert* entendu par la commission, le professeur Jeanrenaud, l'utilité d'un recours à des instruments de politique conjoncturelle visant à promouvoir l'emploi fait l'objet de discussions parmi les spécialistes de la science économique. Les experts monétaristes signalent un danger: celui que les mesures prises par l'Etat agissent tardivement et ne contribuent qu'à attiser artificiellement la haute conjoncture une fois que celle-ci a redémarré; au contraire, les adeptes de la théorie de Keynes considèrent les récessions économiques comme des effets de l'insuffisance de la demande générale et estiment que l'augmentation de la demande dans le public constitue un instrument judicieux de la politique conjoncturelle. En ce qui concerne la situation dans notre pays, une étude faite dans le cadre du programme national de recherche intitulé «Problèmes régionaux en Suisse» au sujet des acquisitions des PTT et des CFF a permis de constater un important déséquilibre dans la répartition des commandes par régions. Les régions marginales ne recevraient guère d'impulsions sur le plan technologique. Quant aux sous-traitants, ils ne seraient pas beaucoup mieux lotis que les

partenaires directs de la Confédération; toutefois, l'acquisition du matériel d'exploitation courant constituerait une exception.

Dans l'ensemble, les services d'acquisition de la Confédération sont portés à provoquer des effets qui ne sont pas souhaitables du point de vue de la politique régionale. De l'avis de l'expert, la Confédération devrait, au lieu de recourir à une pratique sélective sur le plan régional, s'en tenir davantage au critère de l'offre la plus favorable. Le déséquilibre qui pourrait en résulter serait compensé d'une manière avantageuse grâce aux moyens classiques de la politique régionale (péréquation financière, aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée, aide aux investissements dans les régions de montagne).

Certes, dans le programme visant à promouvoir l'emploi, on a tenu compte de la situation des cantons de *Neuchâtel* et du *Jura* dans une mesure qui dépasse la moyenne (pour *Neuchâtel*: 64 millions, soit 3,7 % du volume contre 2,1 % de part au revenu national; pour le *Jura*: 80 millions, soit 4,7 % du volume contre 0,8 % de part au revenu national). Certes, les représentants des deux cantons admettent que le programme a eu des effets partiellement favorables sur le marché de l'emploi. Toutefois, il ressort des entretiens qui ont eu lieu pendant l'inspection, qu'on n'a guère enregistré d'effets positifs sur le plan régional.

Dans le canton de *Neuchâtel*, la situation économique s'est améliorée dès la fin de 1982; les années 1983 et 1984 se caractérisent par une expansion variable. Selon les interlocuteurs de la Commission de gestion, on ne saurait attribuer le succès obtenu à un seul facteur, par exemple le programme susmentionné. Parmi les moyennes et petites entreprises, seules les mieux équipées auraient pu profiter de l'offre faite par la Confédération. Pour pouvoir réaliser des affaires avec la Confédération, ces entreprises devaient disposer d'une information et d'une préparation suffisantes. Celles-ci seront assurées à l'avenir par la maison RET SA, société soutenue financièrement par le canton et visant à promouvoir l'économie. Vu sous l'angle économique, le programme 1983 peut être considéré comme une première tentative, mais il devrait être suivi de mesures mieux différenciées. Le programme ne répond pas aux exigences d'une politique à long terme. Pour le canton, il serait préférable de créer des voies de communication plus satisfaisantes vers la partie haute plutôt que d'envisager des actions ponctuelles de ce genre.

Dans le canton du *Jura*, le programme a permis surtout à l'industrie de la construction (environ 50 mio. de fr.) et à l'industrie horlogère d'obtenir des commandes. Cependant, c'est l'industrie des machines qui est le plus mal en point. Le programme a même eu des conséquences fâcheuses pour les quatre entreprises s'occupant de mécanique de précision. D'autre part, le secteur secondaire n'en a tiré aucun avantage. Ici aussi, le programme a été utile essentiellement aux maisons solidement établies. Selon une enquête effectuée, les commandes n'ont été passées qu'à une dizaine d'entreprises, qui n'étaient avant pas des fournisseurs de la Confédération. En outre, ces entreprises ont eu l'impression qu'il s'agissait de commandes à caractère unique et dont l'adjudication avait été forcée. Depuis lors, les services d'achat de la Confédération seraient retournés automatiquement auprès de leurs fournisseurs traditionnels. Or, l'économie régionale ne peut se contenter de commandes qui ne se renouvellent pas, elle a besoin de relations d'affaires durables. Comme les exploitations du canton du *Jura* s'occupent surtout

de sous-traitance, elles dépendent fortement des entreprises générales de la Confédération. D'un côté, il s'agit de se faire connaître, de l'autre, il ne faut pas se limiter aux partenaires traditionnels. Il vaudrait la peine de créer un bureau fédéral de contrôle chargé de surveiller la transmission de commandes de la Confédération aux sous-traitants.

53 Conclusions

531

D'après les informations disponibles, un contrôle des résultats au sens strict du terme n'est pas possible. Cependant, les impressions recueillies au cours de l'inspection permettent de tirer quelques enseignements fondamentaux:

Les *mesures ponctuelles* prises par l'Etat pour promouvoir l'économie doivent être englobées dans une *stratégie d'ensemble*. Chaque mesure de politique économique est reliée à trois autres domaines: la politique structurelle, la politique conjoncturelle et la politique régionale. Il est important de mener sur ces trois plans une politique à long terme dans laquelle d'éventuelles mesures ponctuelles puissent se fondre. La tension créée par l'orientation différente des trois sortes de mesures d'encouragement ne pourra en principe pas être supprimée. La politique conjoncturelle exige des mesures à court terme affectant toute l'économie, même si elle dépend d'une stratégie à long terme. En revanche, la politique régionale nécessite une promotion durable des secteurs économiques régionaux. Sans doute, les égards que l'Etat a envers les régions peuvent atténuer l'efficacité des moyens mis en œuvre dans toute l'économie pour stimuler la conjoncture; cependant, l'ensemble de l'économie et l'Etat ont, à long terme, intérêt à ce que la puissance économique des diverses régions de la Suisse soit en quelque sorte équilibrée. C'est pourquoi les mesures conjoncturelles devraient, autant que possible, être convergentes avec la politique régionale.

Du *point de vue de la politique régionale*, le programme 1983 n'a pas répondu à l'attente. Dans les deux cantons visités du moins, les effets, si tant est qu'il y en ait eu, n'ont pas satisfait aux impératifs de l'économie. Comme le programme s'est limité à préférer trouver du travail selon un plan bien déterminé, il n'a guère été possible de prendre en considération dans ce cadre-là les besoins véritables des régions en question. Dans le canton du Jura par exemple, on a accordé presque 50 millions de francs au secteur de la construction pour un grand projet à caractère unique, ce qui a incité à faire dans cette branche des investissements que la demande ultérieure n'a pas justifiés. De plus, les partenaires habituels de la Confédération ont été favorisés d'une manière générale. Même là où cela ne s'est pas produit, on est retombé par la suite dans la routine traditionnelle.

La commission se rend compte qu'en choisissant le programme destiné à promouvoir l'emploi; parmi l'ensemble des mesures prises en 1983 pour stimuler l'économie suisse, elle n'en a contrôlé qu'une partie, la plus importante certes, et qu'elle a surtout voué son attention au problème de la politique régionale. Sans vouloir porter un jugement global, elle doute cependant de l'utilité de telles mesures sur le plan régional en prévision d'une éventuelle répétition. Il faudrait toujours coordonner la politique conjoncturelle et la politique régionale. De toute ma-

nière, la décision politique dépendra essentiellement d'un amalgame des facteurs conjoncturels, structurels et régionaux et d'une pesée d'intérêt des différents problèmes ainsi que d'autres solutions de rechange à la disposition de l'Etat.

532

En ce qui concerne le *rapport entre l'administration, les entreprises générales et les sous-traitants* dans le cadre de l'adjudication de commandes, l'inspection qui s'est déroulée permet de faire les suggestions suivantes:

Tous les interlocuteurs de la Commission de gestion ont donné l'assurance que les rapports avec l'administration ont été corrects. En revanche, des privilèges ont été accordés à certains fournisseurs. C'est pourquoi il faut assurer une *plus grande transparence sur le plan des adjudications*. Du point de vue de la politique régionale, il s'agit, pour toutes les commandes passées par la Confédération et les entreprises en régie, de faire en sorte qu'on voie *l'argent circuler entre l'entrepreneur général et le sous-traitant*. Lors de toute adjudication de commande, la Confédération devrait donc obliger le fournisseur à indiquer sur sa facture quelle est la part qui revient aux sous-traitants. Comme il ne serait pas nécessaire de préciser l'objet et l'importance de la livraison, le secret concernant la production du fournisseur serait sauvegardé. En outre, il faudrait que la Confédération crée une *statistique nationale de la production*.

Pour l'économie de la Suisse romande, il est important de relever que la plupart des maisons à même de remplir la fonction d'*entrepreneur général* à l'égard de la Confédération ont leur siège *en Suisse alémanique*. Il en résulte un rapport de dépendance nuisible à la Suisse romande. Certes, un bureau central des chambres de commerce de la Suisse romande s'efforce de rassembler électroniquement toutes les données relatives au potentiel que constituent les sous-traitants et de communiquer celles-ci à la Confédération et aux entrepreneurs généraux. Cela améliore sensiblement la transparence sur le marché de la sous-traitance. Il vaut la peine de se demander si la Confédération doit exiger de ses entreprises générales qu'elles créent une *situation de concurrence en matière de sous-traitance* et si elle doit vérifier l'exécution de ce mandat au moyen de fichiers ad hoc. Une autre question importante se pose enfin: celle de la *traduction des documents*, du moins en français, lors des mises au concours.

Par exemple lorsqu'il s'agit d'acquisitions d'équipement, il arrive toujours que des preneurs d'ouvrages se heurtent à des *exigences de nature technique, énumérées dans le cahier des charges* qui accompagne la commande émanant de la Confédération. Il est manifeste qu'on a en partie des exigences exagérées quant à la qualité des produits. Mais les rapports de dépendance qui existent entre commettant, fournisseur et sous-traitant ne permettent pas au mandataire de critiquer directement les services fédéraux qui passent la commande. De cette manière, ceux-ci perdent la possibilité, toujours souhaitable, de faire connaître les effets de leur décisions. Il faudrait donc examiner comment l'on pourrait, en ce qui concerne les offres, obliger tous les mandataires à signaler au *Contrôle fédéral des finances*, organe neutre, les exigences de nature technique figurant dans le cahier des charges qui contredisent le principe de la rentabilité.

Enfin, l'inspection nous a montré que de nombreuses informations recueillies au cours des entretiens avec des représentants de l'économie dans les cantons de Neuchâtel et du Jura, sont également utiles pour l'*Office fédéral des questions conjoncturelles*. En prévision des mesures à prendre dans le domaine de la politique conjoncturelle, l'office devrait renforcer ses *contacts* avec les milieux économiques des diverses régions de la Suisse.

54 Recommandations

La Commission de gestion a fait au Conseil fédéral les recommandations suivantes:

541

Des mesures destinées à promouvoir l'économie, semblables à celles du programme 1983, ne devraient être prises qu'en tant que partie d'une stratégie globale de politique conjoncturelle, structurelle et régionale. Dans le cadre des mesures de politique conjoncturelle, il faudrait essayer de mieux tenir compte des aspects régionaux que cela n'a été possible pour le programme 1983.

542

Il faudrait obliger les fournisseurs de la Confédération à indiquer les versements qu'ils ont effectués à des sous-traitants; de son côté, la Confédération devrait utiliser ces chiffres à des fins statistiques, compte tenu du principe de la protection des données.

543

Il y aurait lieu de créer une statistique nationale de la production.

544

Il convient d'examiner s'il est possible d'obliger les fournisseurs de la Confédération à choisir leurs sous-traitants selon le jeu de la concurrence. Il y aurait lieu de surveiller d'une manière appropriée l'exécution de cette tâche.

545

Il convient d'examiner si, en ce qui concerne les offres, les fournisseurs et les sous-traitants de la Confédération devraient pouvoir signaler au Contrôle fédéral des finances les exigences figurant dans le cahier des charges qui contredisent le principe de la rentabilité.

L'Office fédéral des questions conjoncturelles devrait renforcer ses contacts avec les représentants des milieux économiques des diverses régions de la Suisse.

55 Avis du Conseil fédéral

Dans sa réponse du 17 février 1988, le Conseil fédéral s'est exprimé de la manière suivante sur les recommandations:

551

Des mesures destinés à promouvoir l'économie, semblables à celles du programme 1983, ne devraient être prises qu'en tant que partie d'une stratégie globale de la politique conjoncturelle, structurelle et régionale. Dans le cadre des mesures de politique conjoncturelle, il faudrait essayer de mieux tenir compte des aspects régionaux que cela n'a été possible pour le programme 1983.

1.

Les buts visés par la politique conjoncturelle, la politique structurelle et la politique régionale, ne se recouvrent pas. Les différentes politiques exigent donc des mesures différenciées. Dans certains cas, il n'est pas possible d'éviter des conflits d'objectifs. Le Conseil fédéral interprète le postulat d'une stratégie globale dans le sens suivant: les problèmes qui se posent dans les divers domaines doivent être résolus par des mesures adéquates propres à réduire ces conflits d'objectifs au strict minimum.

L'objectif premier des programmes de relance consiste à lutter contre les fléchissements cycliques de la production et de l'emploi. La politique conjoncturelle est une politique globale axée sur le court terme. Les programmes de relance visent à renforcer la demande à brève échéance. Pour l'essentiel, il s'agit de réaliser par anticipation des projets prêts à l'être, c'est-à-dire des projets qui se concrétiseront à des endroits déjà déterminés. En effet, la libération et l'exécution rapides d'un volume de commandes supplémentaires sont deux exigences décisives à poser lorsqu'il s'agit d'un programme de relance.

Les objectifs primordiaux de la politique régionale sont l'élévation du niveau de vie et l'atténuation des disparités du niveau de vie et l'atténuation des disparités interrégionales. La politique régionale a le long terme pour horizon temporel. Les causes des problèmes de politique régionale sont de natures très diverses: d'une part, l'infrastructure régionale est souvent peu développée; d'autre part, on observe fréquemment, dans des régions à problèmes, une structure économique défavorable parce que par trop unilatérale. Ces problèmes nécessitent une politique axée sur la continuité, ce que ne peut précisément pas faire un programme de relance. L'approche fondamentale des mesures de politique régionale tient à l'amélioration des conditions de l'offre. Or, un programme de relance visant à renforcer provisoirement la demande n'est pas en mesure d'y parvenir.

Pour conclure, il convient de relever que les régions à promouvoir par le biais de la politique régionale ne sont pas nécessairement touchées plus durement par une récession que les régions dites riches. Ainsi, par exemple, le chômage a augmenté plus fortement dans le canton de Bâle-Ville que la moyenne suisse au cours de la dernière récession, tandis qu'il n'a guère varié dans le demi-canton d'Appenzell R. I.

Compte tenu de la diversité de la problématique et de la finalité des politiques précitées, le Conseil fédéral interprète l'impératif d'une stratégie globale dans le sens de la mise en œuvre par ses soins de moyens d'action très divers. A ses yeux, cette interprétation de la conception d'une stratégie globale est plus judicieuse que la recherche de mesures qui devraient avoir des effets positifs dans tous les domaines où se posent les problèmes. C'est dans cet esprit qu'en 1983, le Conseil fédéral a, parallèlement au programme de relance précité, proposé aux Chambres fédérales un second train de mesures destinées à étendre la panoplie des instruments au service de la politique régionale et structurelle. D'autre part, en complément du programme visant à procurer du travail, les moyens alloués à l'encouragement de la recherche axée sur la pratique ont été augmentés. Une partie considérable de ces moyens a par exemple été attribuée à des entreprises et établissements de recherche domiciliés dans le canton de Neuchâtel. Dans le cadre du premier Programme d'impulsions, la Confédération a encore soutenu la création à Neuchâtel du Centre suisse d'essais des composants électroniques. Ces soutiens ne sont absolument pas mentionnés dans le rapport de la Commission de gestion du Conseil national, bien qu'ils aient très nettement renforcé le potentiel de développement cantonal.

2.

Dans quelle mesure le programme de 1983 destiné à promouvoir l'emploi a-t-il eu les effets escomptés et/ou des répercussions indésirables du point de vue de la politique régionale? Il n'est pas possible de répondre à cette question de manière exacte et fondée. Les problèmes de méthode et ceux de mesure des effets sont considérables et délicats. Du reste, cette dernière considération est confirmée par les résultats d'une étude du Fonds national qui a porté sur les imbrications financières entre Confédération et cantons. Certes, les résultats de l'enquête menée auprès des entrepreneurs dans les cantons de Neuchâtel et du Jura apportent de précieuses observations. Celles-ci ne constituent toutefois pas, comme les enquêtes de l'Office fédéral des questions conjoncturelles, des renseignements absolument fiables à partir desquels on peut tirer les conclusions définitives.

3.

Une seconde source d'information, permettant d'apprécier les conséquences pour la politique régionale, n'est autre que le déroulement et la mise en œuvre de cette politique à l'heure actuelle. Un tel examen montre comment le Conseil fédéral a rempli son mandat constitutionnel et aussi comment il envisage de procéder à l'occasion de l'établissement d'un éventuel futur programme de relance.

– Au cours d'une première étape, une enquête concernant des projets prêt à être réalisés a été menée auprès de tous les offices et régies. On leur a notamment

demandé des précisions au sujet des délais concernant les commandes et le déroulement d'un projet ainsi que la répartition géographique probable du volume des commandes.

- Sur la base de cette enquête, l'étape suivante a consisté à sélectionner les projets. Le but visé était de favoriser les cantons avec un taux de chômage supérieur à la moyenne ainsi que les régions économiquement menacées. Lorsque un choix était possible, c'est-à-dire dans les cas où existait la possibilité de choisir entre plusieurs projets à réaliser en même temps, nous avons donné la préférence aux projets concernant ces régions à problèmes. Il faut toutefois relever que la réserve de projets réalisables en temps utile et, de surcroît, répondant à un réel besoin de la Confédération, est limitée; il s'agit là d'un fait d'expérience. Au moment de l'adjudication des commandes, les sous-traitants ne sont pas définitivement connus dans la plupart des cas. Par conséquent, une régulation jusque dans le détail n'est pas possible.
- Le DFF et le DFEP ont pris une autre mesure, à savoir la publication de recommandations conjointes selon lesquelles les services de la Confédération chargés des acquisitions et les entreprises générales sont tenus d'adjuger un plus grand nombre de commandes à des entreprises établies dans les régions en question.
- L'adjudication de commandes est aussi un problème d'information jusqu'à un certain point. En effet, pour des raisons aisément compréhensibles, les pouvoirs publics ne sont pas renseignés de manière exhaustive sur l'offre potentielle de toutes les entreprises. De même, il s'en faut de beaucoup que toutes les entreprises soient parfaitement au courant de la demande des pouvoirs publics. Dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, on a reconnu que cette information incomplète de part et d'autre constitue un véritable problème. Dans ces deux cantons, on s'efforce de mieux faire connaître à des tiers l'offre des entreprises régionales. Dans ce contexte, il y a lieu de relever que l'OFIAMT apporte, dans le cadre de ces instruments de politique régionale, son appui et ses subventions à des institutions du canton de Neuchâtel, afin de développer et de renforcer un système d'information sur l'offre des entreprises.

Dès le début du programme de relance de l'emploi, le Département fédéral de l'économie publique et l'Office fédéral des questions conjoncturelles ont, de leur côté, renseigné les cantons et les Chambres de commerce cantonales sur l'accroissement de la demande de la Confédération ainsi que sur les principes régissant la politique d'acquisition de la Confédération.

- En dehors de ses programmes de relance, la Confédération fait d'autres efforts pour informer les entreprises de la demande publique et pour se tenir au courant de l'offre potentielle des entreprises. Ainsi les entreprises disposent-elles, entre autres, de la liste des services fédéraux compétents en matière d'achats, répertoire qui est publié et mis à jour périodiquement par la Commission pour les questions d'achats de la Confédération. Cette commission organise, conjointement avec les Chambres cantonales du commerce et de l'industrie et les offices cantonaux de développement économique, des journées d'information sur place dans le but d'échanger toutes sortes de renseignements sur l'offre et la demande. Dans cette optique, le groupement de l'armement a fait de grands efforts dans le cadre de l'acquisition des chars Léopard.

La constitution fédérale prescrit, à son article 31^{quinquies}, 4^e alinéa, que la Confédération tient compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays. Le Conseil fédéral est convaincu d'avoir rempli ce mandat en procédant de la manière décrite ci-dessus. S'il avait tenu compte encore plus largement des impératifs de la politique régionale, le Conseil fédéral aurait alors agi au détriment de l'efficacité de la politique conjoncturelle. Dans ce dernier domaine, le facteur temps doit avoir la priorité. En effet, la conformité de la politique conjoncturelle au but qu'elle vise est remise en question lorsqu'on lui impose de trop nombreuses charges et conditions.

552

Il faudrait obliger les fournisseurs de la Confédération à indiquer les versements qu'ils ont effectués à des sous-traitants; de son côté, la Confédération devrait utiliser ces chiffres à des fins statistiques, compte tenu du principe de la protection des données.

Les considérations précédentes ont montré que le niveau de l'information sur la répartition régionale du volume des commandes n'est pas satisfaisant. A ce propos, la méconnaissance des commandes aux sous-traitants pose problème. Il serait donc naturel d'envisager, comme prochaine étape, une amélioration de la transparence de ce genre d'opération.

Depuis cinq ans, la Confédération publie une statistique des acquisitions et achats ventilés par catégories économiques et cantons; cette statistique renseigne aujourd'hui sur le flux de paiements résultant de commandes de la Confédération et de ses deux grandes régions; elle fournit donc des éléments sommaires de référence. Toutefois, la représentativité de cette statistique est limitée parce qu'elle ne tient notamment pas compte des commandes aux sous-traitants et parce que, de par sa nature, il ne s'agit pas à proprement parler d'une statistique des commandes, mais bel et bien d'une statistique qui recense les flux de paiements. Il y a en revanche un fait beaucoup plus important; c'est la proportion des commandes que la Confédération adjuge indirectement, c'est-à-dire par le biais de l'octroi de subventions fédérales; cette part ne cesse de croître. De plus en plus, la Confédération joue un rôle prédominant dans les transferts. Il n'en n'a pas été autrement dans le programme de relance. Sur un volume total de commandes dépassant 1,7 milliard de francs, seuls 350 millions de francs concernant le domaine propre de la Confédération. Ainsi, la répartition régionale par les soins de la Confédération est supplantée par l'adjudication des commandes provenant des bénéficiaires des subventions fédérales.

Dans de nombreux cas, on a constaté que la communication de versements permettrait des recoupements concernant les prix et les marges, tant et si bien que le caractère confidentiel disparaîtrait rapidement. Par conséquent, il faudrait s'attendre à une résistance de la part de l'économie privée.

La statistique souhaitée, qui incluerait les commandes aux sous-traitants exécutant des mandats pour la Confédération, ne serait donc guère plus représentative que l'actuelle. En effet, les résultats resteraient en tout cas entachés de

distorsions parce que, de leur côté, les sous-traitants se procurent auprès de tiers des prestations préalables non négligeables, en particulier lorsqu'il s'agit d'importations de matières premières et d'énergie. Il en résulterait un recensement compliqué et coûteux, qui serait partiellement à la charge des entreprises privées, tout cela pour un profit fort mince puisque l'information resterait lacunaire.

C'est uniquement pour certains projets qu'il est possible de dégager les flux de paiements en y incluant les commandes aux sous-traitants, sans que s'ensuivent des complications et des frais trop élevés. On l'a fait pour un certain nombre d'acquisitions dans le domaine de l'armement. Ces observations isolées ne permettent toutefois pas de tirer des conclusions systématiques au sujet des répercussions générales des commandes de la Confédération, compte tenu du volume de commandes provenant indirectement des subventions fédérales.

Le Conseil fédéral ne méconnaît pas l'importance politico-économique d'une bonne répartition régionale du volume des commandes. Il s'efforce, dans toute la mesure du possible, de coordonner les activités de la Confédération dans l'optique de la politique régionale et c'est pourquoi il a édicté le 1^{er} janvier 1987, des directives dans ce sens, tout en instituant une délégation du Conseil fédéral pour la politique régionale.

En revanche, le Conseil fédéral est conscient des dangers que présente une telle statistique. En effet, celle-ci contribue à alourdir la politique en matière d'achats de nombreuses charges et conditions, ce dont souffre en particulier la rentabilité de l'acquisition. Il faut enfin insister sur le fait qu'à l'avenir, les possibilités de régulation des commandes publiques selon des critères régionaux auront tendance à s'atténuer ou disparaître, parce que la participation de la Suisse au marché européen deviendra une fois réalité. C'est d'ailleurs dans ce sens que vont les efforts de libéralisation des achats du secteur public.

553

Il y aurait lieu de créer une statistique nationale de la production.

A la différence des statistiques des flux de paiements, dont il était question ci-avant, une statistique de la production aurait l'avantage de mesurer la valeur ajoutée effective. Toutefois, les problèmes techniques de recensement sont très difficiles à résoudre.

La recherche d'une statistique de la production qui soit plus représentative pose un problème qui ne concerne pas exclusivement les achats des collectivités publiques. Depuis des années, la comptabilité nationale s'efforce de mesurer la valeur ajoutée des différentes catégories économiques et de la présenter annuellement dans ce qu'on appelle le compte de production. A l'heure actuelle, il n'est pas possible de recenser, faute de données, la valeur ajoutée des cantons sous l'angle de la production et il devrait en être de même à l'avenir également. En principe, des chiffres concernant le commerce extérieur cantonal seraient nécessaires pour établir une telle statistique. Or, de telles données font défaut aussi bien pour le secteur privé que public.

Il convient d'examiner s'il est possible d'obliger les fournisseurs de la Confédération à choisir leurs sous-traitants selon le jeu de la concurrence. Il y aurait lieu de surveiller d'une manière appropriée l'exécution de cette tâche.

Ce postulat se recoupe avec l'ordonnance fédérale sur les achats. Le Conseil fédéral peut donc y souscrire. Il se réjouit de voir la Commission de gestion se rallier à l'idée de concurrence en matière d'acquisitions et renoncer à parler d'une réglementation sous forme de quota. Lorsqu'une entreprise générale conclut un contrat avec la Confédération, les mécanismes du marché jouent en principe et font que les travaux de sous-traitance sont adjugés à celui ou ceux des sous-traitants qui sont les plus compétitifs. De cette manière, l'entrepreneur général peut augmenter sa marge bénéficiaire. Par conséquent, partout où le marché joue son rôle, il n'est pas nécessaire de prendre des mesures pour surveiller le respect de ce postulat. En revanche, il en va autrement dans les situations de monopole. Là, il est envisageable que celui qui détient le monopole ne prenne pas en considération le sous-traitant le plus avantageux et reporte la différence de prix sur le compte de la Confédération. Dans des situations de monopole claires et nettes, une prescription selon laquelle les travaux de sous-traitance doivent être mis en soumission dans le respect de la concurrence aurait donc tout son sens.

La tendance à prendre de plus en plus en considération les prestations d'entreprises générales lorsqu'il s'agit d'achats complexes, repose sur l'idée que le marché libre est généralement mieux à même d'accomplir cette tâche que les pouvoirs publics. Cette politique correspond d'ailleurs au courant que l'on observe aujourd'hui à l'échelle internationale et qui se concrétise par des dérégulations et des privatisations. Lorsque les pouvoirs publics s'interposent toutefois entre l'entreprise générale et les sous-traitants en imposant à celle-ci de trop nombreuses charges contractuelles, ils risquent alors de se priver des avantages inhérents à la délégation de certaines activités au secteur privé.

555

Il convient d'examiner si, en ce qui concerne les offres, les fournisseurs et les sous-traitants de la Confédération devraient pouvoir signaler au Contrôle fédéral des finances les exigences figurant dans le cahier des charges qui contredisent le principe de la rentabilité.

Il est incontestable que les Suisses ont le goût du perfectionnisme. Il n'est pas exclu que cette tendance traduise par des cahiers des charges non rentables imposés par les pouvoirs publics dans leur rôle de mandant.

Le Conseil fédéral voue une attention particulière à ce problème dans le cadre de la formation qu'il fait donner aux acheteurs de la Confédération et de ses régies. Le DFF et le DFEP ont en outre énoncé, dans une recommandation du 21 mai 1986, les principes concernant la prise en compte des aspects de politique d'innovation à l'occasion des acquisitions de la Confédération et de ses régies. Selon ces principes, les cahiers des charges doivent être rédigés de manière à laisser aux entreprises la plus grande marge de manœuvre possible pour l'innova-

tion et à ne prévoir des desiderata spéciaux ou des exigences inhabituelles que dans la mesure où elles sont absolument nécessaires.

Lors des négociations de contrats, les entreprises générales peuvent rendre attentifs les services fédéraux compétents en matière d'achats à toute forme d'exigence non rentables qui figureraient dans les cahiers des charges. Dans la plupart des cas, les entreprises générales ne manquent d'ailleurs pas d'exprimer leurs remarques. Normalement, un sous-traitant attirera de même l'attention de l'entrepreneur général sur des améliorations possibles. Les sous-traitants qui se trouvent toutefois fort dépendants de l'entrepreneur général et qui, par conséquent, n'ont guère la possibilité de l'influencer en vue de modifier le cahier des charges, peuvent s'adresser au service fédéral compétent pour l'acquisition en question ou au secrétariat de la commission des achats de la Confédération. En revanche, le contrôle fédéral des finances ne dispose pas des spécialistes nécessaires à l'accomplissement d'une pareille tâche, ni d'un personnel en nombre suffisant.

En principe, il faut se demander si un tel problème trouvera finalement sa solution dans des prescriptions et des contrôles supplémentaires ou s'il ne vaudrait pas mieux chercher des solutions permettant de récompenser des sous-traitants innovateurs, notamment ceux qui proposent des solutions plus économiques. Dans ce domaine, la panacée n'existe toutefois pas.

556

L'Office fédéral des questions conjoncturelles devrait renforcer ses contacts avec les représentants des milieux économiques des diverses régions de la Suisse.

Des contacts personnels avec des représentants de toutes les régions de Suisse sont, sans aucun doute, d'une grande utilité pour l'accomplissement des tâches de cet office. Des possibilités de nouer et de cultiver de tels contacts existent dans différentes commissions dont l'office est responsable ou au sein desquelles il est représenté. Il y a, par exemple, la commission pour l'encouragement de la recherche scientifique. Cependant, le fait de nouer et de maintenir des contacts de ce genre implique que l'on y consacre beaucoup de temps. Avec l'effectif de son personnel qui est limité, l'office en question n'est de loin pas en mesure de répondre à toutes les invitations qu'il reçoit et de donner systématiquement suite à des entretiens fort intéressants. Ce ne sont pas les occasions qui manquent, mais bel et bien le temps pour en tirer parti et profit.

Le Conseil fédéral est conscient des problèmes soulevés par la Commission de gestion et s'efforce de trouver des solutions adéquates dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique.

III. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États concernant ses inspections

1 Aperçu

A part les thèmes exposés en détail dans le présent rapport, la Commission de gestion a procédé dans tous les départements à des inspections qui peuvent être résumées comme suit:

Les structures de direction au Département des affaires étrangères ont déjà fait l'objet d'un rapport l'année dernière et ont, lors de l'examen du rapport de gestion, servi d'exemple de critique adressée par la Commission de gestion aux méthodes de travail du département précité (BO E 1987 210 ss). A ce propos, la Commission de gestion a émis l'avis que la solution choisie par le Conseil fédéral, à savoir celle consistant à séparer le secrétariat général de la direction administrative, signifiant la création d'une nouvelle unité administrative et exigerait par conséquent une révision de la loi sur l'organisation de l'administration. Aux yeux des tiers, le «service extérieur» englobe nos représentations diplomatiques à l'étranger et ne constitue pas un office sans direction. Celle-ci est assumée au contraire par les services généraux du département, à Berne. A la suite d'un nouvel examen, la Commission de gestion en arrive à la conclusion, compte tenu de la prudence dont il faut faire preuve en matière de haute surveillance exercée par le Parlement, qu'on peut renoncer à une révision de la loi si l'on se fonde sur l'opinion exprimée par le département, selon laquelle la direction administrative a en fait toujours été à la tête du service extérieur. De ce point de vue, la nouvelle réglementation ne fait que rétablir une situation conforme à la loi. Ainsi, la Commission de gestion ne conteste point la compétence du Conseil fédéral d'entreprendre la réorganisation susmentionnée. Mais cela ne veut pas dire qu'un tel exemple puisse être considéré par le Conseil fédéral comme un précédent permettant toutes sortes de combinaisons dans l'attribution des tâches grâce à un simple changement de nom.

Depuis un certain temps déjà et dans une mesure toujours plus grande, la *Bibliothèque nationale*, qui est rattachée au *Département de l'intérieur*, ne remplit plus son mandat légal. La direction déclare ne pas être à même de combler par ses propres moyens les lacunes dont le nombre ne cesse de s'accroître. C'est pourquoi la commission a prié le département d'examiner quelques questions fondamentales. Il faudrait en particulier revoir les termes du mandat légal donné en 1911 ainsi que l'interprétation de celui-ci. Il s'agit de voir quelles sont les possibilités de répartir le travail entre la Bibliothèque nationale et les bibliothèques des cantons, des universités et des villes. Il y a lieu en l'occurrence de tenir compte du système fédéraliste en vigueur dans le domaine culturel. Dans le cadre du traitement électronique des données, il faut renforcer les efforts déjà entrepris visant à une coordination au niveau national, dans le but de créer un système d'échange de données uniforme (ou pour le moins relié intégralement) pour toutes les bibliothèques publiques de Suisse.

Il convient en outre de se demander si les informations fournies par les bibliothèques des pouvoirs publics doivent être en principe disponibles gratuitement ou s'il faut les considérer comme des marchandises payantes. On devrait

selon le cas envisager la privatisation du catalogue général, ce que les textes légaux ne prévoient pas.

Il y a en principe deux façons de concevoir la Bibliothèque nationale. Ou bien elle ne doit servir que d'archives pour tout ce qui s'imprime en Suisse, ou bien elle est tenue, en tant que bibliothèque ouverte au public, à fournir à celui-ci les renseignements qu'il désire. Dans le premier cas, l'accès aux documents pourrait se limiter aux études de caractères scientifiques et elle fusionnerait sur le plan de l'organisation avec les Archives fédérales. En revanche, dans le deuxième cas, il faudrait prévoir des heures d'ouverture comme pour les bibliothèques des Ecoles polytechniques, par exemple. La Commission de gestion incline à croire que le mandat confié à la Bibliothèque nationale dans le domaine culturel devrait être maintenu dans son intégralité. La Suisse a besoin d'informations d'un niveau élevé et doit pouvoir compter sur les centres de documentation nécessaires. Dans les limites d'une politique nationale de l'information à caractère scientifique, il faut confier à la Bibliothèque nationale une tâche importante, qui sera partagée équitablement avec d'autres centres de documentation de la Confédération. Ainsi, la commission penche plutôt pour la conception suivante: celle d'une bibliothèque ouverte au public et en mesure de fournir des prestations; elle désire cependant que la Bibliothèque nationale détermine avec une aide extérieure de combien de postes nouveaux elle a besoin et qu'elle en donne la preuve.

Le chef du département a chargé la Commission de la Bibliothèque nationale de revoir la conception de cette bibliothèque afin qu'à l'avenir le mandat de celle-ci puisse être clairement défini.

L'Institut suisse de droit comparé est rattaché administrativement au Département fédéral de justice et police. Afin de garantir son autonomie sur le plan scientifique, on l'a subordonné à une Commission des instituts, qui doit examiner et approuver le programme de recherche annuel de l'établissement, ce qui n'est pas le cas actuellement. La surveillance de celui-ci devrait donc s'améliorer. Du reste, l'institut accomplit un travail remarquable. Le Parlement et ses commissions devraient recourir davantage à ses services. La commission envisage de confier à l'institut une étude sur le contrôle à l'étranger sur l'administration.

L'Office central de la défense est rattaché administrativement au Département militaire fédéral. Sur la recommandation de la Commission de gestion du Conseil des Etats, le Conseil fédéral a créé une commission d'experts chargée de revoir le mandat donné à l'office précité. Or, la manière dont le rapport des experts a été utilisé incite la Commission de gestion à faire quelques critiques. Le rapport en question constitue une excellente matière à réflexion pour tous les problèmes que pose la défense; il demande au Conseil fédéral de prendre des décisions de caractère politique concernant la subordination de l'office et la définition de ses tâches, ainsi que de dire si une crise éventuelle peut être conjurée par des méthodes normales ou s'il faut au contraire prévoir des structures spéciales. Ces décisions n'ont pas été prises par le Conseil fédéral avec toute la clarté voulue. On a l'impression que, jusqu'ici, le Conseil fédéral n'a pas tiré parti du rapport d'experts à cause d'une certaine résistance dans l'administration. L'Office central de la défense n'a aucun mandat pour utiliser ledit rapport dans un sens déterminé. Etant donné la manière dont les tâches sont comprises à l'heure actuelle, il ne

peut guère assumer la fonction consistant à étudier certains problèmes à l'intention du Conseil fédéral. C'est pourquoi la Commission de gestion continue à suivre de près la situation.

L'inspection de la *Caisse fédérale d'assurance* au Département fédéral des finances a lieu en même temps qu'une vérification faite par l'Office fédéral de l'organisation pour le compte du département. C'est la raison pour laquelle la Commission de gestion a simplement soumis à celui-ci une série de problèmes au cours d'une première séance et s'est déclarée d'accord, selon le désir exprimé par le département, de surseoir à d'autres enquêtes jusqu'à ce que les résultats du contrôle interne soient connus.

L'*Office fédéral du logement* au Département fédéral de l'économie publique a été inspecté en 1978. Le nouveau contrôle qui vient d'avoir lieu montre que la réduction exigée du nombre des sections a porté ses fruits en dépit de difficultés initiales. Des réserves ont encore été émises en ce qui concerne la Section services généraux et le Service équipement et amélioration des logements dans les régions de montagne. Les exigences relatives à la concentration des travaux au sein de l'office et au caractère de plus en plus pratique de la recherche sont maintenant remplies. Dans l'ensemble, la commission peut se déclarer satisfaite du nouveau contrôle.

L'*Office fédéral des transports*, qui dépend du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, a également été soumis à un contrôle faisant suite à une inspection faite en 1981. Toutes les propositions et les recommandations de la Commission de gestion se sont réalisées. L'intégration du département de l'Etat-major pour les questions de transport s'est accomplie et une Conférence institutionnalisée des transports veille à la coordination et au contrôle au sein du département. L'*Office fédéral des transports* a été réorganisé.

En tant qu'organe consultatif, la *Conférence consultative des PTT* délibère sur les questions fondamentales qui concernent les rapports entre l'entreprise d'Etat et ses utilisateurs. Les membres de la conférence ne se considèrent pas comme un organe de contrôle, mais comme un représentant des clients des PTT. Ils tentent, au cours d'entretiens avec ceux-ci, de faire connaître les désirs de leurs clients et de prévenir ainsi d'éventuelles divergences de vues et d'éventuelles difficultés. Leur activité face à celle des PTT est tout à fait nécessaire, le Parlement n'ayant à l'heure actuelle, plus la possibilité d'exercer une influence quelconque sur l'organisation des affaires et sur la formation des tarifs. Dans la pratique, la conférence n'est pas simplement un organe par où passent pour la forme les projets présentés par le conseil d'administration des PTT; elle examine sérieusement les affaires qui lui sont soumises. Plusieurs exemples montrent que les recommandations faites par elle rencontrent un assez grand succès. Le dialogue entre les clients et les PTT est renforcé par les quatre groupes de contact (lettres et paquets, paiements, journaux et revues, personnel). Ces groupes examinent les problèmes pratiques qui se présentent avant de les transmettre au conseil d'administration et à la Conférence consultative des PTT. L'échange d'informations entre les groupes de contact et ladite conférence est assuré du fait que plusieurs personnes font partie des deux sortes d'organe. La commission constate avec satisfaction que ce système permet des contacts très étroits entre l'économie

et les PTT. Le plus grand succès obtenu par la conférence ces dernières années aura été la libéralisation accrue des terminaux dans le projet de nouvelle loi sur les télécommunications.

2 Amélioration du contrôle de l'administration fédérale (Rapport du 12 nov. 1987 au Conseil fédéral)

- 21 Evolution depuis le rapport du 19 novembre 1986 sur la surveillance de l'administration
- 22 Surveillance des départements
- 23 Surveillance du Conseil fédéral
- 24 Haute surveillance du Parlement
- 25 Mandat de l'organe de contrôle de l'administration
- 26 Conclusions
- 27 Recommandations
- 28 Avis du Conseil fédéral

21 Evolution depuis le rapport du 19 novembre 1986 sur la surveillance de l'administration

La Commission de gestion du Conseil des Etats a, en 1985 déjà, recommandé au Conseil fédéral de faire examiner de plus près l'évaluation des incidences de la législation sur notre société, ainsi que les effets de l'activité générale de l'Etat. C'est à la suite de cette requête qu'a été créé un groupe de travail inter-départemental et qu'a été décidé un programme national de recherche.

Une vaste enquête dans les départements et certains offices en 1986 a permis à la commission d'examiner l'organisation et le déroulement des contrôles administratifs internes qui précèdent l'exercice de la haute surveillance par le parlement. La commission a d'autre part entendu les professeurs Kurt Eichenberger et Raimund Germann. Elle a formulé dans son rapport, outre de multiples suggestions, deux exigences principales à l'intention du Conseil fédéral. La première vise l'obtention de contrôles administratifs adéquats dans tous les départements, qui doivent à cette fin élaborer une *conception du système de contrôle* approuvée par le Conseil fédéral. Cette stratégie devrait assurer la qualité du contrôle administratif à l'échelon départemental. La seconde exigence porte sur la création d'un *organe de contrôle administratif* destiné à améliorer la surveillance de l'administration incombant au Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale. Cet organe devrait effectuer des contrôles de la gestion et mettre les renseignements obtenus à la disposition du gouvernement et du parlement, à l'instar de ce que fait le Contrôle fédéral des finances dans le domaine budgétaire.

Dans son rapport sur le projet EFFI – augmentation de l'efficacité de l'administration fédérale – la *Commission de gestion du Conseil national* avait exigé de son côté que l'Office fédéral de l'organisation améliore sa méthode d'investiga-

tion et formule une nouvelle stratégie (rapport de 1985 sur les inspections et les requêtes). L'ensemble de ces questions a été examinée en décembre 1986 par le chef du Département des finances et les présidents des deux Commissions de gestion, sur la base notamment d'une proposition de M^{me} Nugent, adjoint scientifique à l'Office de l'organisation, qui tend à la création d'un organe de contrôle administratif.

Cet organe devrait examiner non seulement l'efficacité de l'organisation et de l'utilisation des moyens de l'administration, mais surtout entreprendre des analyses de haut niveau des activités de l'administration, en particulier des tâches en tant que telles ainsi que de l'efficience de l'activité administrative. Autrement dit, il s'agit d'examiner la conformité de l'exécution des tâches avec les prescriptions de la législation et avec les objectifs politiques originaires, ainsi que l'efficacité du processus administratif par lequel se fait l'exécution et l'utilisation des ressources personnelles, techniques et financières. Les participants à cette discussion se sont mis d'accord sur le principe de la séparation des fonctions de contrôle et de conseil et prévu de veiller à l'élaboration, jusqu'au printemps 1987, d'une stratégie de contrôle administratif fondée sur la proposition précitée.

Le rapport matériel étroit entre les exigences des deux Commissions de gestion a incité le *Conseil fédéral* à fondre les deux projets. Il a affirmé vouloir examiner à fond les questions soulevées et créer un groupe de travail interdépartemental chargé de faire rapport d'ici un ou deux ans. Il s'est déclaré prêt à trouver une solution commune pour le contrôle gouvernemental et parlementaire de l'administration tout en rejetant la participation de notre Commission de gestion audit groupe de travail. Par contre, le mandat du groupe de travail devrait être porté à la connaissance de la commission afin qu'elle puisse éventuellement le compléter.

La *Commission de gestion du Conseil des Etats* déplore la lenteur de l'examen proposé et l'absence dans le groupe de travail d'un expert extérieur à l'administration. Elle a envisagé de charger elle-même un expert externe d'élaborer une conception du contrôle administratif mais y a renoncé provisoirement car la maison Mc Kinsey avait également procédé à un examen au titre des mesures interdépartementales dans le cadre du projet EFFI. Le Conseil fédéral n'a pas permis jusqu'ici à la commission de consulter le rapport de cette société, n'ayant pas lui-même tranché quant aux propositions qu'elle avait présentées.

Un entretien des sections compétentes des deux Commissions de gestion avec le chef du département et M^{me} Nugent a permis de clarifier l'opportunité de créer un organe de contrôle administratif tout en soulignant qu'il existe encore des *malentendus* quant aux objectifs des Commissions de gestion. La suite de ce rapport est axée sur l'élimination de ces malentendus.

22 Surveillance des départements

Le contrôle doit nécessairement accompagner toute activité de gestion ou de direction. Indispensable à tous les niveaux, il est du point de vue du parlement, particulièrement important à l'échelon des chefs de département, car ce sont eux, en leur qualité à la fois de représentants de l'autorité et de preneurs de décision,

qui déterminent la réalisation des objectifs politiques dans l'administration. Notre commission a constaté que si tous les départements effectuent des contrôles, la qualité de ceux-ci est très variable. Dans certains cas, la surveillance paraît manifestement insuffisante, dans d'autres, elle devrait encore être améliorée. Un contrôle postérieur neutre et présentant le recul nécessaire fait défaut partout. Il faudra en tenir compte dans la réponse à la *première grande exigence* de notre commission, à savoir l'élaboration de conceptions de la fonction de contrôle dans tous les départements. De telles stratégies n'ont de sens que si elles sont appliquées efficacement par des membres des secrétariats généraux. Notre commission a renoncé à faire des recommandations précises quant aux mécanismes de contrôle à l'échelon départemental et quant à la surveillance gouvernementale. Nous n'en attendons pas moins que tous les départements créent des organes de direction appropriés qui fixent des objectifs clairs à l'administration et en garantissent la réalisation. Ce faisant on pourra s'inspirer des principes qui régissent le contrôle gouvernemental et parlementaire de l'administration. De même, les résultats du contrôle administratif par l'organe de contrôle du gouvernement et du parlement peuvent fournir des indications utiles pour le contrôle départemental.

Pour ce qui est du contrôle départemental, notre commission tient surtout à s'assurer qu'il s'effectue dans une mesure et d'une façon adéquates. *Ce contrôle est par nature interne et préliminaire* à la haute surveillance. C'est sur lui que repose la confiance en l'activité administrative. Il permet en outre de limiter la haute surveillance à des contrôles épisodiques. En tant qu'il est intégré à la conduite des affaires, *il appartient exclusivement à la ligne hiérarchique*. La Commission de gestion peut se borner à se renseigner postérieurement ou à vérifier par des inspections comment les contrôles ont été effectués dans une affaire donnée. Dans la mesure où la direction départementale base sa planification sur des contrôles postérieurs effectués avec un certain recul, la haute surveillance parlementaire s'intéressera aux résultats de ces contrôles, car ils permettent de déceler les grandes lignes de la pratique administrative et de parfaire les décisions départementales en matière de planification et de direction. Ces instruments de contrôle n'en restent pas moins entre les mains des chefs de département.

23 Surveillance du Conseil fédéral

Notre commission a l'impression que le contrôle exercé par le Conseil fédéral en tant que collègue gouvernemental ne satisfait pas au mandat imparti par la loi sur l'organisation de l'administration, lequel charge le Conseil fédéral d'exercer *une surveillance constante et systématique de l'administration*. Pour faire face à la fragmentation croissante du gouvernement et de l'administration, le Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale devrait disposer d'instruments de contrôle appropriés lui permettant d'exercer la nécessaire surveillance administrative. Les exigences grandissantes de l'Etat fournisseur de prestations renforcent la tendance à l'autonomie de l'administration par rapport au gouvernement. La charge toujours plus lourde de la conduite des affaires de l'Etat suscite des demandes justifiées d'une décharge du Conseil fédéral lui permettant de se concentrer sur l'essentiel. La délégation supplémentaire du pouvoir de décider qui en découle

renforce inévitablement l'influence de l'administration sur l'activité gouvernementale et la politique d'où la nécessité de lui imposer un contrôle efficace. Le Conseil fédéral a donc tout intérêt afin de renforcer sa propre position par rapport à l'administration et l'exercice de sa fonction gouvernementale, à créer les moyens de contrôle nécessaires.

Le contrôle gouvernemental de l'administration est comparable dans son principe à celui qu'exercent les départements. Il peut donc se fonder sur ce dernier et se limiter aux *objets et problèmes ressortissant à la compétence de l'autorité collégiale*. L'organe de contrôle gouvernemental devra se conformer à des programmes de travail approuvés par le gouvernement, que ce soit sous forme de mandat permanent ou de mandat spécifique. Un exemple d'un tel contrôle nous est fourni par la fixation annuelle de l'état des effectifs de l'administration générale. Cette fixation exige que l'on détermine des critères objectifs pour évaluer le bien-fondé des demandes de postes par les départements. Il serait en outre souhaitable de vérifier si l'exécution des tâches est conforme à la législation et d'examiner les rapports des offices au Conseil fédéral dans le cadre du rapport annuel de gestion. D'autres exemples devraient pouvoir être tirés du rapport Mc Kinsey.

24 Haute surveillance du Parlement

La haute surveillance exercée par le parlement consiste en un *contrôle des grandes lignes*. A ce point de vue, ce ne sont pas les erreurs isolées qui comptent, mais les tendances qu'elles révèlent en matière de pratique administrative. Cette haute surveillance relève de la conduite supérieure de l'Etat en ce qu'elle examine et statue si l'activité administrative est conforme aux principes découlant de la constitution, des lois et d'autres instruments de notre système politique. L'objet du contrôle parlementaire de l'administration est ainsi avant tout la pratique de l'administration et ses effets généraux sur la société, en second lieu la conduite de l'activité administrative avec les ressources que sont l'organisation, les procédures administratives, les finances, le personnel et la gestion. L'examen de cas particuliers au titre de cette haute surveillance ne s'effectue pas au premier chef pour eux-mêmes, mais bien pour leur valeur symptomatique quant aux grandes questions mentionnées plus haut.

Il est dans l'intérêt de la haute surveillance parlementaire que le contrôle gouvernemental de l'administration s'améliore et en particulier que l'on puisse compter que ce contrôle se fasse régulièrement et systématiquement. Etant donné que ce contrôle administratif par le Conseil fédéral *se caractérise par sa globalité, par un certain recul et par l'insistance sur les grands principes*, la Commission de gestion s'y intéresse davantage qu'au contrôle effectué par les directions départementales, car les problèmes que pose l'administration au Conseil fédéral concernent à plus forte raison le Parlement.

Du point de vue de l'Assemblée fédérale, le contrôle administratif ne peut plus guère se faire de manière crédible avec les moyens traditionnels dont dispose l'activité parlementaire. Le législatif a donc encore plus besoin que l'exécutif de *moyens modernes pour exercer son contrôle de l'administration*. Pour effectuer sa mission conformément aux exigences actuelles de manière crédible, la Commis-

sion de gestion doit disposer non seulement de critères politiques, mais aussi de critères objectifs et doit pouvoir recourir à l'assistance d'un organe de conseil. La commission a donc besoin d'un organe auquel elle puisse confier des mandats qui, au-delà des questions de structure, d'organisation et de procédure, portent sur la direction, les stratégies, l'exécution concrète des tâches, et l'efficacité de l'activité étatique. Un tel organe doit travailler avec la constance nécessaire et posséder une vue d'ensemble qui lui permette de pallier le caractère souvent aléatoire, superficiel et inefficace de la haute surveillance parlementaire. Un tel organe doit aussi partager l'optique selon laquelle le contrôle doit porter sur les principes fondamentaux régissant l'activité administrative. Il doit pouvoir exécuter lui-même ses mandats, attirer l'attention de la Commission de gestion sur les faiblesses de l'administration, effectuer des enquêtes préliminaires, accompagner les inspections, et faire des contrôles postérieurs sur la manière dont les recommandations de la commission sont respectées.

Le parlement peut en principe créer un tel organe par extension de ses *propres services*. Cependant, le contrôle parlementaire de l'administration esquissé plus haut n'est nullement dirigé contre le Conseil fédéral. Il doit au contraire être compris essentiellement comme une collaboration avec le gouvernement. Les exigences fondamentales de la Commission de gestion et du Conseil fédéral quant à un organe de contrôle sont les mêmes. C'est pourquoi, si l'on veut assurer l'égalité d'accès des deux institutions à un tel organe, il semble judicieux de n'en créer qu'un seul, au service des deux pouvoirs.

25 Mandat de l'organe de contrôle de l'administration

Le mandat de l'organe envisagé ne peut encore être défini avec précision. L'observation de l'état actuel du contrôle administratif et l'évaluation de l'opportunité d'un organe de contrôle justifient cependant que la question soit étudiée aussi objectivement que possible par des experts internes et externes à l'administration. Seules de telles études permettent de définir avec précision le mandat de l'organe de contrôle.

La Commission de gestion peut d'ores et déjà préciser quelques points qui ont manifestement préoccupé le gouvernement et l'administration.

1.

L'organe de contrôle ne doit pas être une «police» chargée de surveiller les chefs des départements, encore moins le Conseil fédéral en tant que collègue gouvernemental, ne serait-ce que parce que cet organe devrait s'attacher à une vue d'ensemble des grands axes de l'activité administrative. De plus, il devra servir d'organe du gouvernement, et pourra aussi sans doute fournir des renseignements utiles aux directions départementales. Le contrôle administratif par le gouvernement et le parlement ne signifie pas une vérification a posteriori des contrôles déjà effectués par les départements. Alors que le contrôle exercé par chaque département est axé sur les domaines ressortissant à sa compétence, la surveillance gouvernementale se concentre sur les bases de décision relatives aux objets du Conseil fédéral. Dans les relations entre le Conseil fédéral et les Commissions

de gestion, l'organe de contrôle aura surtout pour mission de fournir une base d'information commune permettant la discussion sur la conduite des affaires de la Confédération. Il devrait ainsi permettre d'aplanir les divergences, d'objectiver le dialogue et de réduire le débat à l'essentiel.

2.

L'organe de contrôle doit jouer le rôle d'un *état-major*. Il sera chargé avant tout de collecter des informations et de fournir ainsi des bases de décision au Conseil fédéral pour la direction de l'administration, et aux Commissions de gestion pour l'évaluation politique. En formulant le mandat, en déterminant la composition de l'organe de contrôle et en recourant à ses services, on veillera à préciser qu'il devra rester un organe auxiliaire et en aucun cas ne devra se substituer à la direction politique ou au contrôle parlementaire. Il faudra donc discuter la conception de l'organe sur ces points.

3.

L'organe de contrôle n'agira *que sur mandat* du Conseil fédéral ou des Commissions de gestion. De sa propre initiative, il ne pourra qu'attirer l'attention des autorités gouvernementales ou parlementaires sur des domaines à examiner ou proposer des vérifications, par exemple dans le cadre d'un programme annuel.

4.

L'organe de contrôle *ne doit pas accroître la paperasserie administrative ou multiplier les rapports*. Il exécutera son mandat en recourant aux instruments déjà à la disposition des cadres de l'administration. Ce sont les mandants qui décideront dans quelle mesure l'organe de contrôle devra lui-même rédiger des rapports.

5.

Toutefois, un des effets principaux de l'organe de contrôle sur l'administration sera vraisemblablement de la contraindre à *définir et à exposer ses objectifs*. Les offices qui ne l'ont pas fait jusqu'ici seront chargés par les chefs de département d'élaborer des objectifs et des stratégies d'exécution de manière à faciliter le contrôle administratif, à vérifier la légitimité de leurs pratiques et à évaluer l'efficacité de leur activité. Le but consiste à clarifier et à rationaliser la pratique administrative à un niveau situé entre les lois et les ordonnances d'une part et les décisions administratives d'autre part.

6.

Le *Contrôle fédéral des finances* ne peut servir de modèle que dans la mesure où il donne des indications sur le statut institutionnel et la fonction essentielle de l'organe de contrôle. Il existe en effet des différences objectives, dont il faut tenir compte, entre la surveillance financière et le contrôle de la gestion. Les finances sont l'aspect de l'activité administrative qui jouit de la plus ancienne tradition de contrôle et qui, vu son caractère chiffré, se prête au mieux à un jugement neutre et objectif (dans la mesure où le contrôle des finances se limite aux aspects formels et fait abstraction des questions d'appréciation). *L'élaboration de critères objectifs du contrôle administratif* représente par contre une nouveauté. Il sera vraisem-

blement plus difficile de porter des jugements sur la fiabilité d'une procédure dans le domaine du contrôle de gestion que ce n'est le cas pour le contrôle des finances. Une argumentation objective en fonction des buts, des effets, de chiffres indicatifs et des expériences ne devrait pas moins en être possible. Le contrôle administratif devra se faire dans la concertation entre la direction, l'organe de contrôle, le gouvernement et le parlement. Le fait de créer un organe auxiliaire supplémentaire ne modifiera ni le caractère consultatif du contrôle ni la compétence décisionnelle de la direction compétente. Les études à venir devront préciser quelle pourra être la contribution de l'organe de contrôle, en l'état actuel des sciences administratives et compte tenu des particularités de l'Administration fédérale.

7.

L'organe de contrôle ne saurait s'arroger la compétence de *porter des jugements* en lieu et place des cadres de l'administration. En tant qu'organe d'état-major chargé de la collecte d'informations, il devra sans nul doute procéder à ses propres analyses des données recueillies. Il devra pourtant former et défendre librement ses avis. Il devra cependant mettre en discussion ses conclusions devant les cadres de l'administration, le Conseil fédéral et les Commissions de gestion, tout en observant des règles de procédure et en révélant librement ses appréciations, de manière à garantir que le pouvoir de décision reste entre les mains des cadres administratifs et des autorités politiques. Ce faisant, l'organe de contrôle devra se borner à évoquer l'aspect objectif des arguments relevés.

8.

L'organe de contrôle *ne doit pas devenir un second Office de l'organisation*. Il prendra simplement en charge les fonctions de contrôle exercées jusqu'ici par cet office au titre des examens de l'organisation. Il se distinguera radicalement de cet office – tout au moins dans son statut et sa fonction actuels – en ce qu'il *ne jouera aucunement le rôle de conseil* mais plutôt il se conformera à l'optique de la surveillance administrative. En outre, vu sa subordination fonctionnelle au Conseil fédéral et au Parlement, il sera *plus indépendant de l'administration* que l'est l'actuel Office de l'organisation. Sa position au sein de la Confédération doit encore être fixée. De sa double fonction, pour le parlement et pour le gouvernement à la fois, il peut résulter une double subordination; il faut donc envisager un rattachement administratif soit à la Chancellerie fédérale qui est l'état-major normal du Conseil fédéral, soit à un département doté de fonctions interdépartementales et supradépartementales (DFP, DFJP).

Le mandat et le statut de l'Office fédéral de l'organisation dans les domaines de l'assistance conseil et de l'informatique devront d'ailleurs être clarifiés dans le cadre des mesures interdépartementales du projet EFFI.

9.

Les fonctions de l'organe de contrôle esquissées ici ne devraient pas soulever d'objection du point de vue du droit *constitutionnel*. Le principe de la séparation des pouvoirs ne permet pas à lui seul de tirer des conclusions péremptoires quant à la fiabilité de certaines procédures ou institutions. Ce qui est déterminant est

l'attribution précise de compétences conformément à la Constitution fédérale. Un organe d'état-major chargé d'informer le gouvernement et le parlement est un instrument de gestion relevant des fonctions de direction du Conseil fédéral et de la haute surveillance de l'Assemblée fédérale. Il répond à la nécessité d'une coopération des pouvoirs, telle que la prescrit la constitution, dans les nombreuses tâches exécutives du parlement et législatives du gouvernement. Elle complète la notion de «contrôle par concertation» et peut être introduit sur le plan législatif. Encore faut-il que cette question soit examinée par des experts.

26 Conclusions

La Commission de gestion du Conseil des Etats est consciente que maintes questions se posent encore. Elle croit cependant que *l'opposition* au projet d'organe spécialisé chargé du contrôle de l'administration, qui s'est manifestée de divers façons, est *objectivement injustifiée*. Il ne s'agit pas de désigner un «surveillant» supplémentaire ni de contrôler les fonctionnaires dans leur activité. Qui dit contrôle administratif dit plutôt contrôle d'administration, du mode d'administrer. Le contrôle administratif ne s'intéresse qu'aux grandes lignes de force: il cherche à les mettre en évidence de manière à orienter l'activité administrative conformément à ses buts et principes. Le contrôle de l'administration incombe d'ailleurs avant tout au Conseil fédéral. Il est néanmoins évident que le gouvernement a besoin de l'assistance experte d'un instrument de direction doté de moyens modernes.

Tant l'exécutif que le législatif ont besoin de cet appui dans l'exercice de leur surveillance ou haute surveillance, et ce au premier chef pour *remplir adéquatement leur fonction de contrôle*. C'est pourquoi les propositions de la Commission de gestion doivent être examinées objectivement et soigneusement en faisant appel à des experts externes. La commission ne croit pas qu'un groupe de travail de l'administration puisse, dans les circonstances actuelles, offrir les garanties suffisantes à cet égard. Si la maison Mc Kinsey pouvait procéder à un contrôle administratif d'un département entier, selon le projet-pilote avancé par le Département des finances, et si la Commission de gestion pouvait obtenir des renseignements écrits et oraux de ladite société, on aurait alors peut-être de telles garanties. Si ceci n'était pas possible, la commission devrait chercher indépendamment d'autres solutions.

27 Recommandations

271

La Commission de gestion du Conseil des Etats prie le Conseil fédéral de lui fournir de toute urgence toutes les observations et propositions du bureau Mc Kinsey en matière de contrôle de l'administration.

272

Elle recommande au Conseil fédéral d'habiliter le Département des finances à mettre à l'essai, avec l'aide d'une agence externe, un organe de contrôle inter-offices; elle souhaite être informée du résultat de l'essai.

273

Elle suggère au Conseil fédéral de désigner un organe ou un individu responsable de la coordination des travaux de l'administration en la matière et de la transmission des renseignements provenant de l'administration et de ses experts aux Commissions de gestion.

274

La commission recommande au Conseil fédéral de faire élaborer – en même temps que le projet d'organe de contrôle administratif – une conception des fonctions de contrôle à l'échelon départemental tenant compte de tous les instruments de gestion nécessaires. Une collaboration entre la firme mandatée et le groupe de travail de l'administration paraît souhaitable à cet égard.

275

La commission souhaite toujours être informée du mandat du Conseil fédéral au groupe de travail interne afin de pouvoir donner son avis à ce sujet.

276

Enfin, la Commission de gestion a prié le Conseil fédéral de lui présenter l'état des travaux relatifs au rapport du 19 novembre 1986 concernant la surveillance de l'administration. Elle se réserve au besoin d'ordonner une étude sur la question par des tiers.

28 Avis du Conseil fédéral (du 27 janvier 1988)

Les recommandations de la Commission de gestion ont notamment donné lieu aux remarques suivantes du Conseil fédéral:

Par décision du 21 octobre 1987, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances de mettre sur pied en priorité, dans un délai de sept mois et avec l'assistance de la maison Mc Kinsey & Co, de Zurich, le programme partiel dénommé «Office de l'informatique / Tâches de l'OFO». En outre, l'entreprise précitée a reçu pour mandat de revoir les tâches de l'Administration fédérale des contributions. L'OFO doit de son côté aider le Conseil fédéral à surveiller

l'administration fédérale et le Parlement à exercer sa haute surveillance sur cette même administration (loi du 19 décembre 1980 sur l'OFO, art. 5 et 9).

La création éventuelle d'un organe spécialisé destiné à contrôler l'administration dépend donc essentiellement des résultats du programme partiel du projet EFFI-QM-BV ainsi que de ceux du groupe de travail «contrôle de l'administration». Un avis détaillé concernant vos rapports du 19 novembre 1986 et du 19 novembre 1987 ne pourra être émis qu'après la publication de l'étude faisant l'objet du mandat. On s'attend à ce que le groupe de travail termine son rapport en juin 1988.

29 Remarque complémentaire de la Commission de gestion (du 6 avril 1988)

Cet avis provisoire du Conseil fédéral ne parvient pas à satisfaire la Commission de gestion. Notamment, elle ne peut pas se déclarer satisfaite du fait que les documents établis en la matière par la maison Mc Kinsey ne lui aient pas encore été remis. Elle attendra néanmoins jusqu'à ce que cette entreprise ainsi que le groupe de travail de l'administration aient rempli leur mandat et, se fondant sur les résultats présentés, elle décidera alors de la façon de poursuivre sa tâche. Au cas où les obstacles actuels continueraient à l'empêcher d'accomplir son travail, elle devra examiner s'il convient de soumettre le problème au Parlement pour qu'il tranche.

3 Problèmes de structure au Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (lettre du 30 nov. 1987 au Conseil fédéral)

Selon accord passé avec d'autres commissions s'occupant de questions qui se posent au Département fédéral des affaires étrangères, la Commission de gestion du Conseil des Etats s'est attaquée à l'examen des problèmes de structure qui sont apparus en relation avec le remplacement du délégué à l'aide en cas de catastrophe. Elle a approuvé la réglementation projetée dans le cadre d'un groupe de travail auquel ont participé aussi des membres de la Commission de gestion du Conseil national. A la suite de questions posées au département, celui-ci a, dans un deuxième projet d'ordonnance, substitué la notion d'aide immédiate à celle d'urgence en ce qui concerne la délimitation des compétences du délégué et a précisé à nouveau le mandat de ce dernier sur le plan de l'information. La Commission de gestion en arrive aux conclusions suivantes:

Dans l'ensemble, la nouvelle réglementation est conforme aux principes qui avaient déjà guidé la commission dans ses lettres et ses rapports de 1985 et de 1986. La commission avait déclaré à l'époque que la coordination entre le Corps suisse en cas de catastrophe et le département devait être meilleure. Les conditions sont maintenant favorables. Toutefois, il convient de remarquer qu'il n'est pas facile de faire entrer l'énumération des tâches du délégué dans le cadre étroit de paragraphes. Il semble beaucoup plus important d'avoir une meilleure entente entre tous les intéressés et de pratiquer une certaine tolérance. Il ne faut

en aucun cas appliquer les prescriptions administratives de façon à entraver l'initiative du délégué.

D'autre part, les Commissions de gestion sont très satisfaites de la réglementation relative aux attributions sur le plan financier et en matière de décisions, et du fait que la notion de décision autonome n'exclut pas celle de consultation. La compétence de décider est maintenant laissée dans tous les cas au délégué sauf pour les interventions dans les pays en développement qui ne sont pas urgentes, ce qui est fort judicieux. Par urgente, on entend une décision qui doit être prise sans perte de temps si l'on veut pouvoir sauver des vies ou augmenter des chances de survie. Le caractère d'urgence s'applique donc à la décision et non à la durée de l'intervention qui peut se prolonger quelque peu même en cas d'urgence. La notion d'urgence paraît être plus souple que celle de l'aide immédiate. Elle élargit l'autonomie du délégué dans la mesure nécessaire. Le département a confirmé à la commission qu'en cas de divergences d'opinion quant à l'urgence, c'est le délégué qui décide s'il y a lieu d'agir ou de ne pas agir.

Ainsi, la marge d'autonomie dont jouit le délégué semble être suffisamment sauvegardée aux yeux de la commission.

En revanche, celle-ci regrette que cette garantie n'existe qu'au niveau de l'ordonnance départementale. Selon les informations fournies par le département, le Conseil fédéral a décidé d'intégrer dans la DDA le Corps suisse en cas de catastrophe et de transmettre les attributions spéciales dont son chef a besoin par une délégation de compétences interne de l'office. Le Conseil fédéral s'est limité, au sens de l'article 61, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration, à fixer cette organisation et à définir les tâches essentielles.

L'article 14, 2^e alinéa, de l'ordonnance du Conseil fédéral du 29 avril 1987 concernant la coopération internationale au développement et l'aide humanitaire prévoit seulement que la DDA dispose, pour l'aide humanitaire opérationnelle, du Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe à l'étranger. Ces secours sont dirigés par le délégué à l'aide en cas de catastrophe à l'étranger. La commission souhaite compléter le texte ci-dessus en vue de garantir au délégué la compétence de décider nécessaire à l'efficacité de l'intervention du corps (magre d'autonomie).

Les fait de mentionner un tel principe dans l'ordonnance du Conseil fédéral conviendrait à la position qu'occupe le délégué dans ses relations avec l'étranger, où il se présente au nom du Conseil fédéral, et servirait également à motiver le personnel du Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe. Les objections du Département des affaires étrangères selon lesquelles le Conseil fédéral ne devrait, en vertu de l'article 61 de la loi sur l'organisation de l'administration, que préciser l'organisation des départements, des groupements et des offices ainsi que leurs tâches fondamentales, ne sont nullement convaincantes. Comme l'atteste l'article 63 de la loi, le Conseil fédéral peut, dans ses ordonnances, fixer aussi des principes applicables à l'organisation. Une formulation judicieuse de la marge d'autonomie pourrait s'appuyer sur le principe selon lequel il faut accorder à chaque service la compétence correspondant à l'importance politique et administrative de sa tâche (art. 63, let. c, LOA).

Se fondant sur ce qui précède, la commission a prié le Conseil fédéral d'examiner

cette suggestion. En outre, elle lui a fait savoir qu'elle compte fermement que la réglementation adoptée sera, dans l'ensemble, appliquée avec souplesse. Elle prendra ainsi en considération les expériences faites lorsqu'elle examinera les rapports de gestion.

4 **Affaire Blaser**

(Rapport du 6 avril 1988 aux Chambres fédérales)

La Commission de gestion du Conseil des Etats a, lors d'entretiens avec les autres commissions parlementaires que s'occupent de problèmes relatifs à la coopération au développement et à l'aide humanitaire, procédé à un examen attentif de l'affaire concernant la suspension du délégué à l'aide en cas de catastrophe. Des enquêtes détaillées ont été faites par un groupe de travail mixte des deux commissions de gestion, sous la présidence de M^{me} Josi Meier, députée au Conseil des Etats. Les recherches avaient pour but de permettre au Parlement de porter un jugement sur les événements en rapport avec l'affaire Blaser; elles ont été effectuées autant que possible sans empiètement sur la procédure pendante. Une fois la procédure disciplinaire terminée en août 1987, la Commission de gestion a considéré que les conditions générales étaient remplies à ce moment-là. Les évaluations auxquelles la Commission procède ne lient en aucune façon les autres autorités qui sont chargées de juger les moyens de droit ou les plaintes faisant suite à la procédure disciplinaire.

L'objet du conflit a déjà été exposé à grands traits dans les rapports 1985 et 1986 de la Commission de gestion (voir Rapport concernant les inspections en 1986). La commission a déjà constaté à l'époque que le délégué à l'aide en cas de catastrophe avait outrepassé ses compétences et suggéré qu'on procède à l'enquête administrative demandée par lui-même. Mais les recommandations de la commission n'ont guère été prises en considération par le département et par le Conseil fédéral. Au lieu de cela, on a introduit en 1986 une nouvelle réglementation des compétences, qui a été critiquée et a dû être remaniée.

La Commission de gestion se garde de porter des appréciations dans la mesure où les derniers développements de l'affaire ont fait l'objet de l'enquête disciplinaire et peuvent encore être examinés dans le cadre des moyens de droit. C'est pourquoi elle a fait part au Conseil fédéral et à M. Blaser des impressions qu'elle a recueillies elle-même. Elle a communiqué aux parties le fait qu'à son avis des fautes ont été commises tant par le délégué à l'aide en cas de catastrophe que par la Direction de la coopération au développement et que par le département. Le délégué a notamment outrepassé ses compétences; quant au département, il s'est rendu coupable des vices de procédure. La commission a estimé qu'on ne saurait condamner sans équivoque l'une ou l'autre partie.

En août 1987, la commission s'est rendu compte que la possibilité d'un recours ou d'une plainte contre la Confédération risquerait de prolonger encore sensiblement le cours de la procédure. Elle a considéré que de telles complications seraient fâcheuses aussi bien pour les deux parties touchées, le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe et la Coopération au développement que pour la politique extérieure de notre pays. Elle a attiré l'attention du chef de département

et de M. Blaser sur ces aspects de la question et constaté que tous deux sont en principe prêts à examiner la possibilité d'un arrangement à l'amiable sur les points encore contestés. C'est pourquoi la commission a invité les deux parties à rechercher une solution acceptable et a chargé son groupe de travail de suivre la progression de ces efforts. Ceux-ci ayant échoué parce que le délégué n'avait pas voulu participer sans son avocat à un entretien avec le chef de département et le groupe de travail susmentionné, la commission a renoncé à faire connaître son appréciation de l'affaire avant que les voies de droit ordinaires soient épuisées. Le Conseil fédéral a fait savoir à la Commission qu'il ferait connaître son avis à ce sujet en temps voulu mais qu'il ne pourrait le faire avant que le Tribunal fédéral n'ait rendu son jugement sur le recours de droit administratif encore pendant.

IV. Requêtes traitées en 1987 par les Commissions de gestion

Les Commissions de gestion reçoivent chaque année de nombreux renseignements dont elle tirent partie dans l'exercice de la haute surveillance. Dans les lignes qui suivent, nous mentionnons un certain nombre de requêtes qui, sur le plan formel, ont été traitées séparément. Nous ne citons pas celles qui ont été déposées par des fonctionnaires fédéraux.

Chaque année, de nombreuses demandes sont classées sans qu'une suite ne leur soit donnée sur le plan formel mais les indications qu'elles fournissent sont souvent prises en considération dans le cadre de la haute surveillance.

1. Association de défense sociale des Suisses au Congo, Lausanne, contre le Département fédéral des affaires étrangères

L'association se plaint de la mollesse avec laquelle le département défend les prétentions en matière d'assurance sociale des citoyens suisses ayant résidé dans l'ancien Congo belge. La politique générale du département dans cette affaire vise à établir de bonnes relations entre les Etats, pour obtenir ensuite une solution pragmatique. D'une part, il renonce à épuiser les voies de droit existantes, d'autre part, il entreprend d'importantes démarches sur le plan diplomatique. Le Conseil fédéral a chargé le département de reprendre les négociations sur les questions d'assurance sociale avec la Belgique. La Commission de gestion suit le déroulement de l'affaire.

2. Coordination genevoise pour la défense du droit d'asile, Genève, contre le Délégué aux réfugiés

L'organisation critique le fait que nos autorités n'examinent pas minutieusement si un Etat européen vers lequel un requérant d'asile est renvoyé jusqu'à ce qu'une décision soit prise, respecte effectivement les obligations découlant de la convention internationale sur les réfugiés. Infirmant une déclaration du délégué, le département a admis que cette question est examinée dans chaque cas. Les autres critiques de l'organisation on trait à l'ancienne procédure; la nouvelle réglementation devra être éprouvée avant que l'on ne puisse se prononcer à son sujet.

3. Meir Feldinger, Bâle, contre le Tribunal fédéral

Le requérant se plaint de la façon dont le Tribunal fédéral applique la loi. Pour le reste, une décision sur les frais ne peut constituer une entorse au principe selon lequel les citoyens doivent accéder tous aux mêmes conditions à la Cour suprême, que si les montants fixés par le tarif des émoluments sont dépassés arbitrairement. Ce n'est pas le cas dans la présente affaire. En outre, selon sa jurisprudence constante, le Tribunal fédéral ne prend pas en considération une demande de récusation générale de ses membres.

4. Ercole Frigg, Zurich, contre le Tribunal fédéral

La partie adverse ayant avancé les frais à la place du requérant, la décision défavorable à son égard a été prise avant que le délai fixé pour payer n'échoit. Etant donné qu'aucuns frais supplémentaires n'ont été prélevés pour l'arrêt, le requérant n'a cependant pas été lésé. D'une façon générale, de l'avis du Tribunal

fédéral, le citoyen ne peut exiger, après l'expiration du délai imposé pour recourir, que la cour attende le terme fixé pour le paiement pour prononcer son arrêt. L'intérêt que l'on a à un traitement rapide des affaires judiciaires a en principe la priorité. Les Commissions de gestion considèrent qu'il peut être avantageux pour le citoyen de pouvoir retirer son recours durant le délai prévu pour le paiement des frais lorsque l'assistance judiciaire lui ayant été refusée, il a des raisons de penser que ses démarches n'ont guère de chances de succès.

Dans la pratique, il est très rare que la partie adverse avance les frais.

5. *Bellino Fulcri, Landquart, contre le Tribunal fédéral*

Le requérant a reçu des réponses par lettre à deux requêtes qu'il a envoyé au Tribunal fédéral. Les frais qu'il avait avancés lui ont été remboursés. Le Tribunal fédéral s'est excusé auprès du requérant à la suite de l'intervention des Commissions de gestion et lui a donné la possibilité de rouvrir le dossier.

6. *Eliane Gonzales, Biemme, contre le Département fédéral de justice et police*

La requérante affirme que son droit d'être entendue a été violé dans la procédure d'asile, du fait que les décisions lui ont été transmises en allemand et non en français. Le département qui, en principe, reconnaît le droit des demandeurs à obtenir un arrêt dans la langue officielle dans laquelle la requête a été rédigée, a accepté de traiter la présente affaire comme une demande de révision, mais rejette celle-ci parce que les délais n'ont pas été observés; en outre, elle n'est pas fondée. Sur la demande de la Commission de gestion du Conseil national, le département assure que le demandeur a le droit d'obtenir une décision motivée dans la langue officielle qu'il a utilisée et que la dérogation à cette règle peut avoir pour résultat de rétablir la situation initiale existant au moment où l'arrêt entaché d'un défaut a été adopté. Cependant, la requérante ayant eu beaucoup de temps pour prendre connaissance du contenu de la décision de première instance, ce principe ne peut, selon le département, être appliqué dans le présent cas. Le département étant prêt à tenir compte des remarques faites à l'avenir, la Commission de gestion se déclare satisfaite, car, dans le cadre de la haute surveillance, elle doit se borner à veiller à ce que la jurisprudence dans son ensemble soit conforme à la loi.

7. *L. et A. Hamburger-Schaub, Quito (Equateur), contre le Département des affaires étrangères*

Les recourants demandent un dédommagement pour l'expropriation d'un immeuble, conformément aux dispositions d'un traité passé entre la Suisse et l'Equateur sur la protection et l'encouragement des investissements. La Suisse a essayé de négocier même après l'expiration du délai minimum à observer selon l'accord avant de recourir à l'arbitrage, mais elle a maintenant engagé la procédure. La Commission de gestion se renseignera sur le déroulement de cette affaire.

8. *Thérèse Iten, Vernier, contre le Tribunal fédéral*

La critique de la recourante a trait à la façon dont le Tribunal fédéral a établi le droit applicable et la composition de la chambre appelée à trancher. Cependant,

pour des raisons relevant de la libre appréciation de la Cour, celle-ci peut, selon la loi, charger une Chambre de trois juges de prononcer un arrêt.

9. Alicihan Kiliç, Fribourg, contre le Département de justice et police

Le recourant critique la sévérité des conditions requises pour considérer que les motifs invoqués en faveur de l'asile sont vraisemblables, le fait qu'un moyen de preuve déposé trop tard n'a pas été pris en considération et la violation du principe de la bonne foi dans la procédure de révision, les preuves n'ayant pas été appréciées de manière uniforme; en outre, les raisons qui permettent de déterminer si son renvoi constitue ou non une rigueur insupportable n'auraient pas été étudiées à fond. Les Commissions de gestion s'imposent dans les procédures judiciaires de l'administration fédérale la même réserve que celle qu'elles observent à l'égard des arrêts du Tribunal fédéral. Dans la procédure d'asile, elles ont la possibilité de s'engager davantage, étant donné que – et c'est là une exception – les décisions départementales ne peuvent être attaquées ni devant le Conseil fédéral, ni devant le Tribunal fédéral. On doit donc se demander si, outre la violation de principes fondamentaux de procédure, celle de dispositions de fond peut également faire l'objet d'un examen lorsqu'elle est manifeste. Cependant, dans le présent cas, les plaintes concernent uniquement des questions de procédure ou de fond qui relèvent de la libre appréciation des autorités compétentes.

10. Heidi Lehmann-Zeller, Liestal, contre le Délégué aux réfugiés

Le refus du délégué de prolonger de 34 jours le délai fixé pour le départ d'un requérant d'asile dont la demande a été rejetée par une décision entrée en force, ne peut être examinée par la Commission de gestion du Conseil national; la mesure demandée serait un acte relevant uniquement de la libre appréciation de l'autorité. Rien dans ce cas ne révèle une propension du délégué à faire preuve d'un formalisme excessif ou à traiter les affaires de façon chicanière.

11. Ligue suisse des droits de l'homme, Genève, contre le Département de justice et police

La ligue signale une série de malentendus dans les arrêts concernant les demandes d'asile de Zaïrois en Suisse. Les exemples montrent que les questionnaires envoyés aux ambassades et les rapports que celles-ci font parvenir en réponse risquent de provoquer des malentendus. Les renseignements fournis dans ces rapports et les jugements de valeur qui y sont contenus risquent d'être mal interprétés. Il arrive alors qu'une importance excessive leur soit attribuée et qu'on en tire des conclusions erronées. La Commission de gestion a recommandé au Conseil fédéral de prendre ce phénomène en considération.

12. Ingrid Maisch-di Censo, Ammerbruch (RFA), contre le Tribunal fédéral

Dans une procédure d'entraide judiciaire, le Tribunal fédéral a constaté, conformément à l'avis de l'Office fédéral de la police, que les parents de l'accusé ne sont pas des tiers hors de cause au sens de la loi applicable en la matière. La critique de la recourante vise cependant d'autres conditions de fond de l'arrêt, sur lesquelles les Commissions de gestion ne peuvent entrer en matière.

13. *Jean-Paul Mivelaz, Le Mont-sur-Lausanne, contre le Département des finances*

Le recourant critique une réponse du département et la base légale de l'impôt fédéral direct qui a été établie sous le régime des pleins pouvoirs de la seconde guerre mondiale. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi ne dépend cependant pas du Conseil fédéral, mais requiert actuellement une décision du Parlement.

14. *Gerda Morganti, Lugano-Cassarate, contre le Tribunal fédéral des assurances*

Le tribunal a examiné en détail les demandes de la recourante et a exposé les raisons pour lesquelles il considère que le recours n'a aucune chance de succès. On ne saurait donc prétendre que des principes fondamentaux de procédure ont été violés.

15. *Werner Odermatt, Thoune, contre le Délégué aux réfugiés*

Le recourant prétend qu'il y a des raisons de penser qu'un requérant d'asile a été renvoyé en France dans des circonstances critiquables. L'enquête menée par la Commission de gestion du Conseil national a permis de déterminer que les autorités fédérales tout au moins se sont comportées correctement.

16. *Rikard Radicevic, Zurich, contre le Tribunal fédéral*

Le recours de droit public au Tribunal fédéral contre les arrêts cantonaux de dernière instance constitue une voie de droit extraordinaire; il n'est pas nécessaire d'indiquer cette possibilité. Toutes les demandes qui sont présentées au moyen d'un tel recours déposé après l'échéance du délai sont irrecevables.

17. *K. et G. Schaback-Koch, Esslingen (RFA), contre le Tribunal fédéral des assurances*

Les recourants estiment que le tribunal n'a pas appliqué le droit correctement; la Cour a cependant étudié les demandes des intéressés de façon approfondie. Il n'y a pas de raison de donner suite à cette requête.

18. *Jakob Schönenberger, Kirchberg, contre le Tribunal fédéral*

Les Commissions de gestion ne sont pas habilitées à examiner l'arrêt du Tribunal fédéral selon lequel le film «Das Gespenst» ne constitue pas une atteinte à la liberté de religion et de culte. Dans l'exercice de la haute surveillance sur le Tribunal fédéral le Parlement doit se contenter de contrôler la gestion des affaires et veiller à ce que le tribunal remplisse sa fonction d'organe judiciaire. Les commissions ne peuvent cependant pas examiner si la Cour applique le droit convenablement.

Elles s'en tiennent au principe de l'indépendance de la justice. Elles ont aussi toujours refusé d'entrer en matière sur des recours critiquant des arrêts déterminés. En revanche, elles considèrent qu'il est de leur devoir de se renseigner sur la jurisprudence et d'en discuter le cas échéant avec le tribunal. L'information ainsi recueillie leur permet d'évaluer les effets de la législation et, le cas échéant, de déterminer les défauts et les lacunes qu'elle comporte.

Les Commissions de gestion ont examiné la présente affaire pour se renseigner et en ont discuté avec le Tribunal fédéral; elles n'en ont pas tiré de conclusions pour la législation.

19. *Idris Ismail Suleman, Lausanne, contre le Département de justice et police*

Le recourant critique le fait qu'on ait refusé de lui permettre de prendre connaissance d'un rapport de notre ambassade à Addis Abéba et d'un exposé de notre ambassadeur, sur lesquels la première instance a fondé sa décision. La Commission de gestion a suggéré de corriger un élément de texte entrant dans la composition des arrêts concernant les demandes d'asile, car il reposait sur un malentendu provoqué par l'exposé. La nouvelle instruction du Délégué aux réfugiés concernant le droit des intéressés à prendre connaissance du dossier répond pour l'essentiel à la demande du requérant.

20. *Tassan Din, Bellinzone, contre le Ministère public de la Confédération*

Peut-on permettre au représentant d'une partie civile ayant son domicile à l'étranger de prendre connaissance du dossier d'une affaire pénale dont nos tribunaux sont saisis? Les opinions divergent à ce sujet. Notre loi sur l'entraide pénale internationale et l'accord y relatif avec l'Italie ne sont pas applicables dans le présent cas. La Commission de gestion du Conseil national doit simplement examiner si le Ministère public de la Confédération a négligé de poursuivre les activités d'espionnage économique, lorsqu'il a renoncé à intervenir contre le juge d'instruction qui a autorisé la consultation des dossiers. La décision concernant l'autorisation de prendre connaissance des pièces d'une procédure doit être le résultat d'une pondération des intérêts, la sauvegarde du droit d'être entendu, que la constitution reconnaît devant être opposée à l'obligation d'empêcher l'espionnage économique. Le fonctionnaire chargé de diriger une enquête est couvert, lorsqu'il prend une décision ordonnée par un devoir de fonction, par la disposition de l'article 32 du code pénal. Dans le cadre du contrôle sur l'application du droit qu'il exerce sur les autorités cantonales chargées des poursuites pénales, le Ministère public de la Confédération se borne à déterminer si l'autorisation de consulter les dossiers a été accordée pour des raisons défendables. Le Parlement ne peut, dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance, critiquer l'attitude du Ministère public de la Confédération dans le présent cas.

Le résultat obtenu peut surprendre le cas échéant, si la sauvegarde du droit d'être entendu permet à une autorité étrangère de prendre connaissance des pièces d'une procédure pénale suisse en tournant les dispositions d'un accord sur l'entraide judiciaire et d'obtenir des renseignements qui ne peuvent être normalement recueillis qu'au cours d'une procédure formelle. Cependant le problème ne peut guère être réglé par une loi; il faut procéder dans chaque cas à la pondération des intérêts dont il a été question plus haut.

21. *Max Thalmann, Berne, contre l'Entreprise des PTT*

La requête a été traitée en tant que pétition (BON 1987 1558).

22. *Emil Tobler, Dietikon, contre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral*

Les autorités critiquées ont exposé dans leurs arrêts les raisons pour lesquelles elles ne peuvent prendre les requêtes de l'intéressé en considération. Aucun indice ne permet de conclure que des principes fondamentaux de procédure ont été violés et qu'on a refusé au requérant le droit d'être entendu.

✦

23. *Bektas Yükselen, Bâle, contre le Département de justice et police*

Le requérant critique dans une procédure concernant l'octroi de l'asile la collaboration d'autorités suisses avec des autorités et des personnalités politiques de son pays d'origine, ainsi que le refus de lui permettre de consulter les dossiers. La Commission de gestion a prié le département de prendre en considération, dans sa jurisprudence future, les remarques faites sur ces questions dans le rapport sur l'inspection relative à l'application de la législation en matière d'asile et de veiller à ce que la décision concernant le droit de consulter les dossiers soit dans chaque cas le résultat d'une pondération des intérêts en jeu.

32146

Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1987 du 6 avril 1988

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.06.1988
Date	
Data	
Seite	649-753
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 463

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.