

# Feuille Fédérale

Berne, le 19 juin 1970 · 122<sup>e</sup> Année · Volume I

N<sup>o</sup> 24

Parait, en règle générale, chaque semaine. Prix: 40 francs par an; 23 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

## Rapport présenté aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats par la Délégation des finances des Conseils législatifs sur son activité en 1969

(Du 27 mai 1970)

Messieurs,

Conformément à l'article 15 du règlement des commissions des finances et de la Délégation des finances des Conseils législatifs, du 29 mars 1963, nous avons l'honneur de vous faire rapport sur notre activité en 1969.

### 1. Organisation

La Délégation des finances s'est constituée comme il suit au début de l'exercice:

*Membres:* MM. Hubacher (président), Hayoz, Langenauer, conseillers nationaux; Oechslin (vice-président), Bachmann, Clerc, députés au Conseil des Etats.

En raison de l'expiration de leur mandat, M. Oechslin, député au Conseil des Etats, a été remplacé par M. Danioth, député à ce conseil, au cours de la session de juin, et M. Hayoz, conseiller national, par M. Furgler, conseiller national, durant la session de septembre. La Délégation a désigné en qualité de nouveau vice-président M. Bachmann, député au Conseil des Etats.

Conformément au règlement, la Délégation des finances s'est divisée, au début de l'année, en trois sections ayant les attributions suivantes:

*1<sup>re</sup> section:* MM. Hubacher et Oechslin: Autorités et tribunaux, Département des finances et des douanes.

*2<sup>e</sup> section:* MM. Bachmann et Langenauer: Département de l'intérieur, Département des transports et communications et de l'énergie, Entreprises des PTT, Département militaire.

*3<sup>e</sup> section:* MM. Clerc et Hayoz: Département de l'économie publique, Département de justice et police.

La Délégation des finances s'est acquittée de sa tâche au cours de 6 sessions ordinaires de 2 jours chacune. Des séances extraordinaires ont été tenues selon les besoins et des visites sur place ont eu lieu.

## **2. Remarques générales concernant l'exécution de la surveillance de la gestion financière**

De manière générale, l'activité de la Délégation des finances s'est exercée dans ses limites habituelles. Il ne s'est pas posé, en ce qui concerne la surveillance de la gestion financière, de problèmes de principe qui auraient exigé un examen approfondi en raison de leur portée particulière. Les rapports de ces dernières années ont traité les différents aspects de l'exercice de la haute surveillance des Chambres fédérales sur la gestion financière de la Confédération. Pour éviter des répétitions, nous y renvoyons. Un problème qui doit être brièvement examiné ici est celui qui résulte des critiques émises à l'égard du travail de l'administration publique. Sur la base des constatations de la Délégation des finances, qui est en mesure, sans restriction d'aucune sorte, de pénétrer dans le labyrinthe des multiples activités administratives, il est possible de juger des effets que peut avoir la méfiance qui, de plus en plus, s'attache aux activités des pouvoirs publics. Fréquemment, une critique allant trop loin suscite en lieu et place du travail accompli avec joie et sens de la responsabilité, de l'incertitude, une tendance à se décharger de toute responsabilité et à se prémunir contre tout risque possible. Il y a là un très grave danger d'une diminution des prestations. Une autre conséquence de cette critique est le départ de personnel, doublé de la difficulté de recruter des personnes qualifiées pour les services publics. Il y a lieu de confirmer ici que l'administration fédérale fait preuve, à tous les échelons, de bonne volonté et de compétence. Dans son vaste champ d'activité, la Délégation des finances constate également de manière générale que le gouvernement et les services administratifs sont toujours disposés à remédier aux lacunes constatées. Si elle est en faveur d'une attitude critique, elle n'en estime pas moins que, dans ce domaine comme dans d'autres, il y a lieu de faire preuve de mesure et, notamment, d'accorder une certaine confiance.

## **3. Collaboration avec le Contrôle fédéral des finances**

La nouvelle loi sur le contrôle des finances et la loi sur les finances de la Confédération représentent pour le Contrôle fédéral des finances des instruments de travail efficaces. La délégation tient à donner une fois des indications un peu plus complètes sur son « bras prolongé ».

Le Contrôle des finances dispose actuellement de quelque 65 collaborateurs. La structure de son organisation n'a été que peu modifiée au cours des deux dernières décennies, bien que ses activités se soient sensiblement développées

en raison de l'accroissement des dépenses de la Confédération. La nouvelle loi sur le Contrôle des finances a élargi par ailleurs les critères de vérification et formulé de nouvelle manière les règles en matière de compétences.

Dans ces conditions, il était indiqué de soumettre les méthodes de travail et l'organisation de ce service à un examen, auquel a procédé le professeur Rudolf Probst, de Berne. Les conclusions auxquelles est arrivé cet expert sont, pour l'essentiel, les suivantes :

- La structure actuelle de l'organisation du Contrôle fédéral des finances doit être adaptée aux exigences futures par un accroissement du nombre des sections et par un regroupement de quelques-unes de celles-ci en subdivisions; en outre, il faut tendre à déléguer plus largement la compétence aux échelons inférieurs.
- Le remaniement sur le plan de l'organisation et l'approfondissement des contrôles ne doivent pas être obtenus par une augmentation de l'effectif du personnel, mais surtout par le développement des aptitudes de celui-ci. A cet effet, il importe d'assurer le perfectionnement des connaissances des collaborateurs et une amélioration des possibilités d'avancement de ceux qui sont particulièrement qualifiés.
- Il y a lieu de maintenir la répartition des secteurs de contrôle d'après le principe du groupement des matières selon leur classification dans le budget et le compte d'Etat. Cette répartition permet une utilisation judicieuse des spécialistes, ainsi que des comparaisons à l'intérieur des départements et des divisions.

La Délégation des finances a approuvé les recommandations de l'expert précité.

Selon les dispositions légales, le Contrôle des finances doit contresigner toutes les ordonnances à enregistrer au compte d'Etat et toutes les assignations de paiement ou de virement avant qu'elles ne soient exécutées et enregistrées. C'est ainsi que les contrôles concomitants de l'exécution du budget sont devenus une activité prédominante, dont l'importance ne fait que croître. En exprimant ce qui précède en chiffres, disons qu'en 1960 les vérifications ont porté sur 56 886 ordonnances, en 1965 sur 64 517, et, en 1969 déjà sur 79 273. Il a fallu utiliser 87 pour cent de la capacité de travail disponible pour ces contrôles, alors que les revisions sur place n'en ont exigé que 13 pour cent. Ce dernier taux comprend aussi les inspections qui ont eu lieu dans treize représentations diplomatiques et consulaires ainsi que le mandat supplémentaire relatif à l'examen des comptes de l'Association européenne de libre échange (AELE). Les contrôles relatifs aux dépenses faites pour la construction des routes nationales ont été intensifiés, avec la collaboration des inspections cantonales des finances, en vue de poursuivre les efforts entrepris en commun par la Délégation et le Contrôle des finances.

Le Contrôle des finances a maintenu des contacts avec les Cours des comptes d'Etats étrangers et avec le Secrétariat international des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, à Vienne; il a également collaboré activement au sein du «Panel of external auditors of the United Nations and specialized Agencies» (groupe des vérificateurs externes des comptes des Nations Unies et des organisations spécialisées). Cette collaboration permet d'obtenir de précieuses informations sur les nouvelles tendances qui se manifestent en matière de surveillance de la gestion financière des pouvoirs publics.

En raison de l'accroissement des tâches en matière de contrôles, la question se pose de savoir jusqu'à quel point il est possible de déléguer la compétence d'exécuter certaines opérations de vérification. Le Contrôle des finances ne peut être omniprésent; il ne peut non plus disposer de spécialistes pour toutes les matières. C'est pourquoi le principe fixé dans l'article 31, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, prend une grande importance. Il s'agit du principe selon lequel les offices sont entièrement responsables de l'emploi efficace et ménager des crédits qui leur sont ouverts et de l'utilisation judicieuse des actifs qui leur sont confiés. Ils doivent veiller à ce que des contrôles intérieurs aient lieu et instituer dans une plus large mesure leurs propres services d'inspection et de revision. A cet égard, le Contrôle fédéral a le droit de faire des propositions quant à la subordination, à l'organisation et aux méthodes de travail de tels services. Une étroite collaboration existe déjà avec divers services d'inspections, par exemple avec ceux des entreprises des PTT, du Groupement de l'armement et du Département politique. Particulièrement importante est la collaboration avec les services spécialisés de la Direction générale des douanes et de l'Administration des contributions, qui sont responsables de la surveillance de plus de 90 pour cent des recettes de la Confédération. L'application du tarif douanier et un système fiscal fort complexe exigent des connaissances spéciales dont ne disposent guère que les fonctionnaires des douanes et des contributions. Ce serait créer des doubles emplois que de vouloir faire exécuter au Contrôle des finances, en ce qui concerne ces recettes, des examens analogues à ceux qu'il effectue pour les dépenses. Dans ce domaine, le Contrôle des finances a toujours fort judicieusement concentré son activité sur la revision supérieure.

Le Contrôle des finances veille à ce que les limites imparties à son activité soient respectées, de manière à éviter que les responsabilités ne soient déplacées ou estompées. De même, la limite entre les attributions de l'Administration des finances et celles du Contrôle des finances est clairement tracée. Il incombe à l'Administration des finances d'exercer un contrôle préventif en donnant son avis sur les conséquences financières de projets de loi, d'arrêtés et de contrats. Quant au Contrôle des finances, il assure, à titre répressif, la surveillance de l'ensemble de la gestion financière de la Confédération.

Lorsque le Contrôle des finances a constaté, dans l'exercice de son activité de surveillance, des manques dans l'organisation ou les méthodes de travail, il les signale, conformément aux prescriptions, à la Centrale pour les questions

d'organisation de l'administration fédérale. La collaboration avec cette centrale s'est aussi établie dans le domaine du traitement électronique des données, où il convient tout particulièrement d'obtenir une coordination et d'assurer une utilisation optimale des installations. Lorsqu'il s'agit d'applications qui touchent à certaines rubriques de crédits (p. ex. les dépenses pour le personnel) ou au compte d'Etat comme tel, le Contrôle des finances englobe les divisions en cause dans ses contrôles. En 1969, cela a notamment été le cas pour la comptabilité centrale de la Confédération, qui est depuis quelque temps tenue au moyen d'une installation du Bureau fédéral de statistique. On a surtout veillé à ce que des cahiers des charges soient établis et à ce que les fonctions soient exactement délimitées à l'intérieur du service chargé d'établir le compte d'Etat.

Lors du contrôle des achats des services fédéraux, il s'agit en premier lieu d'apprécier la rentabilité des opérations et différentes questions concernant les contrats d'achat. La hausse des prix se poursuivant, il a été nécessaire d'étudier de plus près la question d'une compensation équitable et raisonnable du renchérissement dans les cas de contrats conclus à long terme. Les discussions qui se sont élevées au sujet d'une échelle mobile des prix, prévue contractuellement il y a des années lorsqu'une importante commande fut passée à une industrie suisse, ont fait ressortir que la Confédération a dû verser, en raison d'une appréciation absolument erronée de certains éléments de l'échelle mobile, des montants dépassant sensiblement le renchérissement effectif, qui ont représenté en fait un bénéfice supplémentaire pour l'entreprise. Il résulte de cette situation, également, qu'on devrait pouvoir prendre connaissance des pièces comptables qui permettent de vérifier la structure des prix, notamment dans les cas de commandes de matériel à des entreprises jouissant d'un certain monopole ou dans ceux relatifs au développement de projets. Ces problèmes et d'autres encore qui leur sont analogues, ne pourront guère être exclus du catalogue des questions dont il faudra tenir compte en revisant les dispositions fédérales touchant les achats de la Confédération, qui datent de 1962.

Une catégorie de dépenses, qui donne régulièrement lieu à des corrections, est celle des frais de transport des offices militaires et civils de la Confédération. Les comptes y relatifs sont examinés systématiquement; on vise ainsi à déterminer si les tarifs appliqués sont exacts, si le choix du mode et des moyens de transport sont judicieux et si la solution adoptée est économique. Par de tels contrôles, on s'emploie activement à ce que toutes les possibilités d'utiliser de manière parcimonieuse les moyens financiers disponibles soient effectivement épuisées. Selon les résultats d'une enquête effectuée récemment, les économies réalisées dans ce domaine ont atteint approximativement 600 000 francs au cours des deux dernières années. Nombreux ont été les cas dans lesquels il a fallu rappeler aux intéressés quelle est l'application correcte des prescriptions régissant les prestations au personnel. Souvent, il s'est agi d'interprétations erronées desdites prescriptions.

En procédant au contrôle des subventions fédérales allouées, il importe principalement de déterminer si les normes juridiques sont respectées - les

prestations doivent être clairement motivées et comprises dans les limites des tâches imposées à la Confédération par la constitution et la législation —. En 1969 aussi, l'ampleur des subventions fédérales a exigé l'exécution de revisions chez les bénéficiaires. Pour qu'il soit possible d'obtenir une vue générale des choses, ces revisions ne peuvent se limiter à la preuve de l'utilisation du subside, mais doivent s'étendre à toute l'activité en cause.

Dans le domaine des constructions, les contrôles des dépenses pouvant bénéficier de subventions ont été intensifiés.

#### 4. Aperçu des questions traitées par la Délégation des finances

Les informations que reçoit la Délégation des finances proviennent de trois sources différentes. Mentionnons tout d'abord les documents qui lui parviennent régulièrement du Contrôle des finances; il s'agit là de toutes les affaires que traite le service de contrôle. Durant l'année écoulée, 437 dossiers lui ont été soumis, se rapportant à des faits qui avaient donné lieu à des remarques de revision consécutives à l'examen permanent des assignations de paiement des différents services. Les procès-verbaux de revision proprement dits, qui concernent des vérifications faites sur place, représentent 581 rapports touchant au domaine de l'administration centrale de la Confédération, au sens étroit et au sens large du terme. Quant à l'inspectorat des finances des entreprises des PTT, il a fourni 432 rapports d'inspection. Comme les rapporteurs sont tenus de fournir des informations intermédiaires sur les revisions et les opérations de contrôle qui s'étendent sur une longue durée, la Délégation des finances peut, de cette façon là, être renseignée entièrement et constamment sur l'activité des services de contrôle indépendants de l'administration et sur les résultats des examens auxquels ceux-ci procèdent. Dans la très grande majorité des cas, une entente intervient, lors de contestations, entre l'organe de contrôle et les services soumis à sa surveillance; ceux qui ne veulent pas comprendre sont ramenés à la raison après un complément d'enquête; en pareil cas, la Délégation des finances obtient à coup sûr le plein appui du chef de département compétent.

Les extraits des procès-verbaux des séances du Conseil fédéral, qui parviennent régulièrement à la Délégation des finances, constituent une deuxième source d'informations très précieuse. Il s'agit là de toutes les affaires qui se rapportent à la surveillance des crédits budgétaires et à la gestion financière.

Enfin, la Délégation des finances doit s'occuper d'informations générales qui lui sont transmises par ses membres, par son secrétariat, par les deux commissions des finances, par les membres des Conseils législatifs, mais aussi par des tiers à maintes reprises.

Dans l'ensemble il se dégage, au cours de l'année, un tableau d'une grande diversité et actualité de ce qui se passe dans le domaine de la gestion financière de la Confédération; selon ce tableau, le temps et le travail que la

Délégation des finances consacre à «examiner et à contrôler l'ensemble de la gestion financière» restent dans des limites qui sont encore supportables, pour un parlement «de milice».

Nous énumérerons ci-après quelques-unes des affaires dont la Délégation des finances s'est occupée en détail, en les extrayant d'une très longue liste; elles reflètent la grande variété de l'activité de surveillance qui est la nôtre:

- Revisions opérées auprès des représentations diplomatiques à l'étranger (service diplomatique et consulaire);
- Contrôle de la construction des routes nationales;
- Affectation et activité des attachés militaires. Coût des logements de service à l'étranger;
- Questions relatives à la rentabilité de la pharmacie de l'armée;
- Construction de casernes d'après des méthodes normalisées, possibilités d'économies, comparativement aux méthodes traditionnelles de construction;
- Questions relatives au personnel attribué au dépôt fédéral des chevaux de l'armée;
- Service des constructions et des immeubles du Département militaire fédéral. Renforcement de l'organisation;
- Développement de la subdivision «Renseignements et sécurité» du groupement de l'état-major général, en relation avec des crédits pour le personnel;
- Dépense inappropriée concernant une installation souterraine;
- Champ d'activité de la commission pour les questions d'achats dans l'administration fédérale;
- Problèmes d'acquisition. Clause relative au prix mobile dans les contrats à long terme;
- Amnistie fiscale;
- Revision de la classification des fonctions;
- Questions de principe relatives à l'octroi de crédits supplémentaires;
- Questions en rapport avec l'automatisation;
- Réorganisation du Contrôle fédéral des finances. Organisation et questions de personnel;
- Problème de la rétribution des spécialistes;
- Prix des terrains;
- Crédits pour les améliorations foncières;
- Contrôle financier d'une organisation économique mixte;
- Position de l'inspection des entreprises des PTT;
- Mesures de sécurité prises lors de l'impression des timbres;
- Traitement du budget et des comptes de l'entreprise des PTT.

Les affaires urgentes dont la Délégation des finances a eu à s'occuper, en lieu et place des Conseils législatifs, furent de nouveau nombreuses. Pour effectuer ce travail, elle s'appuie sur les articles 9 et 26 de la loi fédérale du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération, articles d'après lesquels:

- une dépense peut être décidée, avec l'assentiment de la Délégation des finances, avant l'ouverture du crédit supplémentaire par l'Assemblée fédérale, lorsque cette dépense ne peut être ajournée et que le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas;
- les crédits d'engagement sont disponibles immédiatement, après une procédure analogue.

L'approbation par l'Assemblée fédérale est donnée avec celle relative au prochain supplément du budget.

Dans des cas semblables, la Délégation des finances prend soin de demander que la preuve irréfutable de l'urgence lui soit apportée. Les cas dont il s'agit ici se rapportent en premier lieu à des terrains et à des constructions en Suisse et à l'étranger; d'autres ont trait à des crédits de paiement ou d'engagement dans des cas où il serait contraire aux principes de l'économie d'attendre trop longtemps.

Comme nous l'avons déjà exposé dans de précédents rapports, la Délégation des finances contrôle l'application des dispositions d'exception de la partie de la loi sur le statut des fonctionnaires qui a trait aux traitements, pour autant qu'il s'agisse de la rémunération des fonctionnaires supérieurs. Dans cet ordre d'idées, elle collabore aussi à la révision partielle de la classification des fonctions. L'évolution de ces dernières années a rendu nécessaire un réexamen général de la situation des hauts fonctionnaires de l'administration fédérale. La Délégation des finances, qui a également été consultée conformément aux explications ci-dessus, a approuvé le principe d'une amélioration, mais elle s'est prononcée pour une solution adaptée aux conditions de chaque cas individuel.

En conclusion, la Délégation des finances peut constater avec reconnaissance que la gestion financière de la Confédération, considérée dans son ensemble, laisse également une bonne impression pour l'exercice écoulé. Aussi notre Délégation exprime-t-elle, à ce sujet, sa gratitude au Conseil fédéral et à l'administration, ainsi qu'aux différents organes de contrôle financier.

Berne, le 27 mai 1970.

Au nom de la Délégation des finances  
des Conseils législatifs:

Le président,

**E. Bachmann,**

Député au Conseil des Etats

Le vice-président,

**F. Grütter,**

Conseiller national



**Rapport présenté aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats  
par la Délégation des finances des Conseils législatifs sur son activité en 1969 (Du 27 mai  
1970)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1970
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.06.1970
Date	
Data	
Seite	1149-1156
Page	
Pagina	
Ref. No	10 099 508

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.