

# Feuille Fédérale

Berne, le 9 juillet 1971      123<sup>e</sup> Année      Volume I

N<sup>o</sup> 27

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 44 francs par an: 26 francs pour six mois: étranger: 58 francs par an, 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 1970**

(Du 1<sup>er</sup> juin 1971)

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 1970.

### 1. Organisation

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

Membres: MM. Bachmann (président), Danioth, Lampert, députés au Conseil des Etats;

MM. Grütter (vice-président), Furgler, Schmitt, conseillers nationaux.

En raison de l'expiration de son mandat, M. Bachmann, député au Conseil des Etats, a été remplacé par M. Clavadetscher, député à ce même conseil, au cours de la session de juin. La délégation a désigné en qualité de nouveau président M. Danioth, député au Conseil des Etats.

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. Bachmann et Grütter (dès le mois de juin, MM. Danioth et Grütter): Autorités et tribunaux, Département des finances et des douanes.

2<sup>e</sup> section: MM. Danioth et Schmitt (dès le mois de juin, MM. Clavadetscher et Furgler): Département de l'intérieur, Département militaire, Département des transports et communications et de l'énergie, Entreprise des PTT.

3<sup>e</sup> section: MM. Lampert et Furgler (dès le mois de juin, MM. Lampert et Schmitt): Département politique, Département de justice et police, Département de l'économie publique.

Conformément au règlement, la Délégation des finances s'est acquittée de sa tâche au cours de six sessions ordinaires de deux jours chacune. Des séances extraordinaires ont été tenues selon les besoins et diverses visites sur place ont été organisées.

## 2. Surveillance de la gestion financière de la Confédération

Quand bien même nous nous sommes déjà exprimés à plusieurs reprises ces dernières années au sujet de différents aspects que revêt la surveillance de la gestion financière de la Confédération, les questions qui sont souvent posées démontrent que, dans ce domaine, il subsiste encore ici et là certaines imprécisions. Au risque d'être accusé de nous répéter, nous voudrions tout de même évoquer ici, de manière succincte, les moyens et les possibilités d'exercer la haute surveillance parlementaire.

La base de l'organisation actuelle a été créée au début du siècle (loi sur les rapports entre les conseils de 1902). Sous l'angle des principes, ce qui a été reconnu comme valable à cette époque l'est encore aujourd'hui. La surveillance de la gestion financière de la Confédération s'inscrit donc dans une tradition bien établie. En revanche, cela ne signifie nullement que la réglementation n'ait pas été modifiée durant les quelque soixante-dix années de son existence. Les enseignements découlant d'une longue pratique se sont répercutés sur les normes légales, lesquelles ont aussi été adaptées aux conceptions modernes en matière de contrôle financier (loi sur les finances de la Confédération, loi sur le Contrôle fédéral des finances).

L'article 85 de la constitution fédérale attribue aux Conseils législatifs:

- l'établissement du budget annuel et l'approbation des comptes de l'Etat (ch. 10) et
- la haute surveillance de l'administration et de la justice fédérale (ch. 11).

Transposées sur le plan de la surveillance financière incombant au Parlement, les dispositions constitutionnelles signifient:

1. Une surveillance corrective lors de l'établissement et de la vérification du budget;
2. Une surveillance a posteriori de l'exécution budgétaire (gestion financière conforme au budget) par l'approbation du compte d'Etat, et
3. Finalement, en tant que parachèvement logique des fonctions de haute surveillance, une surveillance concomitante exercée au cours de l'année comptable.

Pour mener ces tâches à bonne fin, les Conseils législatifs ont mis sur pied un appareil de surveillance qui comprend les commissions des finances (com-

missions du budget et du compte, donc surveillance corrective et surveillance a posteriori de l'exécution budgétaire) et la Délégation des finances (surveillance courante dite concomitante), de même qu'un secrétariat permanent. La marque distinctive de cette solution typiquement suisse est la concentration de la procédure de contrôle sur un court laps de temps grâce à la surveillance constante tout au long de l'année comptable. Nous soulignons que le point névralgique de l'activité des commissions des finances réside dans la vérification du budget et du compte clos; dans l'intervalle, il incombe à la Délégation des finances d'assumer la surveillance courante. Nous esquisserons plus loin les droits et les devoirs de ces organes parlementaires.

On s'est souvent demandé pourquoi la surveillance financière de la Confédération n'avait pas, à l'image des pays étrangers, abouti à l'instauration d'une cour des comptes, c'est-à-dire à un organe indépendant de l'administration et du Parlement qui détienne un pouvoir de contrôle autonome. A plusieurs reprises, les Conseils législatifs ont repoussé – après entente avec le Conseil fédéral – les propositions formulées dans ce sens. Il apparaissait qu'une cour des comptes n'était pas souhaitable du point de vue politique, car elle aurait dû être nantie de pouvoirs attribués exclusivement aux Chambres fédérales par la constitution. Une cour des comptes ne saurait d'ailleurs se substituer au contrôle parlementaire; dans les conditions existant en Suisse, où la vue d'ensemble est encore possible, la création d'un tel organe aurait conduit à des superfétations hautement indésirables sans qu'il en résulte des améliorations. La longue période s'étendant entre l'exécution budgétaire et l'immixtion du contrôle parlementaire fut également critiquée; actuellement encore, dans les pays qui ont institué une cour des comptes, cette intervention tardive est considérée comme une entrave au contrôle parlementaire. Mais le poids de l'argumentation fut plutôt mis sur l'avantage offert par notre organisation actuelle, à savoir une surveillance parlementaire permanente et immédiate qui, partant des constatations faites, permette de tirer rapidement les leçons qui s'imposent. Aujourd'hui encore, ce fait est considéré comme l'avantage prépondérant de notre système, lequel, en plus de la vérification sur le plan financier, rend également possible un contrôle administratif très poussé dans le domaine de la gestion.

Il est évident que l'efficacité de la solution suisse dépend avant tout du temps dont notre parlement de milice dispose pour faire face à toutes ses obligations. C'est là un aspect qui devient d'autant plus important que les exigences en matière de surveillance augmentent constamment avec la transformation de notre Etat en un Etat économique moderne qui voue un soin tout particulier aux problèmes de politique sociale et culturelle. Nous avons déjà évoqué ce problème précédemment (rapport de la Délégation des finances sur son activité en 1965) et, aujourd'hui comme hier, nous pouvons affirmer en toute bonne foi que le système actuel donne entière satisfaction. Il sied toutefois que l'appareil de contrôle mis à la disposition des organes parlementaires (Contrôle fédéral des finances et inspections des administrations, Centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale) puisse également faire

face quant au nombre et à la qualification du personnel, à l'accroissement de ses obligations. La Délégation des finances y veille tout particulièrement.

Quelles sont les mesures dont disposent les organes parlementaires pour exercer leur surveillance sur la gestion de la Confédération ?

En matière de surveillance, les commissions des finances voient leurs compétences résulter du fait qu'elles ont la charge d'examiner le budget et le compte. Leurs moyens d'action sont très étendus; en cas de nécessité, elles ont la faculté de proposer des amendements budgétaires. Lors de l'examen du budget et du compte, elles reçoivent sans difficulté toutes les explications qu'elles estiment indispensables d'obtenir sur quelque sujet que ce soit. Pour mettre au point certaines questions particulières, elles peuvent faire appel à des experts ou confier des missions à la Délégation des finances. De plus, les sous-commissions (sections) demeurent en contact étroit avec les réalités de l'administration en visitant les services.

L'examen et le contrôle plus approfondis de l'ensemble de la gestion financière incombent à la Délégation des finances. Dans la mesure où elle le juge nécessaire pour accomplir sa tâche, la Délégation des finances a le droit absolu de prendre connaissance en tout temps des pièces en rapport avec la gestion financière et d'exiger les renseignements utiles de tous les services (loi sur les rapports entre les conseils, art. 50). Ce droit de regard n'est pas restreint par l'obligation de garder le secret. Le Contrôle fédéral des finances est tenu de lui donner régulièrement tous les renseignements voulus et de mettre à sa disposition tous les rapports de révision, les procès-verbaux et les correspondances qui se rapportent à la surveillance des crédits budgétaires et, en général, à la gestion financière de la Confédération. De plus, la Délégation des finances reçoit toutes les décisions du Conseil fédéral qui ont trait à la gestion financière sous quelque forme que ce soit.

Enfin, à l'appareil de surveillance parlementaire est également attaché le secrétariat permanent des commissions des finances et de la Délégation des finances, lequel possède les mêmes droits que la Délégation des finances et le Contrôle fédéral des finances pour consulter les dossiers, demander des renseignements et requérir des appuis.

On peut donc déduire de ce qui précède que les organes parlementaires de surveillance en matière financière ont toute faculté de s'informer et de prendre connaissance des affaires afférentes à la gestion financière de la Confédération. Sans aucun doute, ces possibilités vont bien au-delà de ce qu'un Parlement pourrait obtenir s'il fallait qu'il partage sa fonction de surveillance avec une cour des comptes.

Parlons maintenant de l'appareil de contrôle qui est au service des commissions des finances et de la Délégation des finances. Il s'agit, en premier lieu, du Contrôle fédéral des finances.

Le Contrôle fédéral des finances est un office autonome et indépendant, qui assume le contrôle courant de la gestion financière de la Confédération. Selon

la loi, il seconde l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions financières constitutionnelles et de sa haute surveillance de l'administration et sur la justice fédérales et, simultanément – c'est là que réside la particularité de notre système – il seconde le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance sur l'administration fédérale. Le Contrôle fédéral des finances exerce la surveillance financière en s'assurant de la juste application du droit, de l'emploi efficace et ménager des fonds et de l'exactitude des écritures comptables. En assumant la vérification courante de l'ensemble de la gestion financière de la Confédération – par exemple aucun paiement ne peut être fait, en principe, sans que les ordonnances soient contresignées par le Contrôle fédéral des finances – cet office constitue ce qu'il convient d'appeler communément l'épine dorsale de la surveillance financière de la Confédération. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, tous les résultats des vérifications opérées, les correspondances, les rapports de revision et les procès-verbaux sont remis à la Délégation des finances des Chambres fédérales. Dans les cas urgents, des rapports intermédiaires sont établis. Enfin, chaque année, le Contrôle fédéral des finances rédige un rapport à l'intention des commissions des finances.

Le deuxième office à faire partie de l'appareil de surveillance est la Centrale pour les questions d'organisation dans l'administration fédérale. Selon la loi fédérale en la matière, un rapport est régulièrement adressé à la Délégation des finances sur l'activité de cette centrale dont la tâche revêt une importance toute particulière lorsque les contrôles de rentabilité opérés dans le cadre de la surveillance financière mettent à jour des problèmes d'organisation. On notera que les Conseils législatifs sont actuellement saisis d'une motion de la commission des finances du Conseil national tendant à accroître le degré d'efficacité de cette centrale.

Finalement, dans un certain sens, l'Administration fédérale des finances, qui est une division du Département des finances et des douanes, participe également à l'exercice des fonctions de surveillance des Conseils législatifs. Parmi les attributions qui lui sont conférées figurent l'examen des demandes de crédits et d'autres projets, afin de déterminer s'ils sont conformes à une saine économie, si leur coût est supportable et s'ils s'accordent avec la politique de conjoncture, ainsi que l'examen à intervalles réguliers de la nécessité et de l'opportunité des dépenses périodiques. Vu sous l'angle de la haute surveillance parlementaire, ces tâches sont d'une importance primordiale. S'il est vrai que l'Administration des finances est subordonnée à l'exécutif et que, de ce fait, elle n'est soumise qu'à ce pouvoir, on conviendra néanmoins que l'éventail de ses attributions ressortit aussi à la haute surveillance, car l'avis de cette division au sujet des dépenses décidées par le Conseil fédéral se retrouve dans les corapports du Département des finances et des douanes. Comme toutes les décisions du Conseil fédéral ayant une incidence financière et tous les corapports sont remis à la Délégation des finances, en sa qualité d'organe de haute surveillance parlementaire, nous sommes en mesure de nous assurer que les recommandations formulées et les connaissances acquises ne sont pas restées inopérantes.

L'action conjointe de tous ces services – de l'inspection interne aux commissions parlementaires de surveillance – et le synchronisme de leurs droits et de leurs devoirs en fonction de la tâche commune à assumer, renforce encore notre système. Le fait, déjà cité, que les lacunes relevées peuvent être éliminées très rapidement offre un avantage évident par rapport à la surveillance exercée plus tardivement et dont l'action ne peut se manifester qu'à partir de la fin de l'année seulement.

A la question de savoir si le parlement de milice est capable de répondre, comme par le passé, aux exigences de la surveillance financière, nous avons répondu affirmativement. A cet égard, nous aimerions encore attirer l'attention sur deux points importants. En premier lieu, les groupes parlementaires devraient s'efforcer, lors du choix des membres qui les représenteront au sein des commissions des finances, de tenir compte non seulement des connaissances adéquates des intéressés, mais du temps dont ils disposent. Pour les conseillers eux-mêmes, prêter la main à la surveillance financière constitue une très intéressante activité parlementaire, mais cela signifie aussi la volonté d'y consacrer beaucoup de temps.

D'autre part, il appartient aux commissions des finances et à la Délégation des finances de vouer une attention soutenue à l'efficacité des offices de contrôle et, le cas échéant, de prendre les mesures qui s'imposent pour que chacun d'entre eux puisse en tout temps venir à bout du travail qui lui est confié. Il est évident que le contrôle financier, dans son sens le plus large, ne doit et ne peut être un but en soi; il importe cependant qu'il soit pourvu de moyens adéquats, afin que les excellentes assises légales et structurelles dont il dispose puissent être judicieusement mises à profit. Tout autant qu'une administration scrupuleuse et fidèle, et qu'une saine gestion financière générale, les offices de contrôle contribuent à renforcer la réputation d'intégrité des services publics.

### **3. Activité de la Délégation des finances durant l'exercice**

L'activité de la Délégation des finances s'est exercée dans les limites habituelles. Aucun événement extraordinaire n'est à signaler.

Le Contrôle fédéral des finances a soumis à la Délégation des finances 404 dossiers se rapportant à des affaires traitées durant l'année écoulée. De plus, 476 procès-verbaux de révision et 491 rapports de l'inspection des finances de l'Entreprise des PTT ont été présentés, de même que 1549 arrêtés du Conseil fédéral. A plusieurs reprises, l'examen des dossiers a entraîné l'intervention de la Délégation des finances auprès de l'office intéressé, du département compétent ou du Conseil fédéral, que ce soit à la suite des contestations énoncées par le Contrôle fédéral des finances ou des considérations émises par les membres de la délégation. Ce faisant, elle entendait apporter son soutien à l'office de contrôle; une fois de plus, elle peut déclarer avec satisfaction que l'administration s'évertue à donner une suite convenable aux propositions et aux remarques formulées. En aucun cas la Délégation des finances n'a dû s'en

référer aux commissions des finances et aux Conseils législatifs pour que son opinion soit entendue.

Du large éventail des affaires courantes dont la Délégation des finances s'est occupée durant l'année écoulée, que ce soit de sa propre initiative ou à la suite d'interventions précédentes, il convient d'en citer quelques-unes parmi les plus particulières. Dans le domaine de l'application des dispositions légales relatives à la rétribution du personnel, la délégation s'est occupée de l'octroi d'indemnités aux fonctionnaires supérieurs – les indemnités allouées aux agents des classes moyennes et inférieures demeurant exclusivement de la compétence de l'autorité qui nomme – et de la création de nouveaux postes dans la catégorie hors classe. Les conditions du marché du travail placent également l'administration au-devant de difficultés accrues. Jusqu'à un certain point, celles-ci trouvent une solution par le biais de la fixation des salaires mais, en ce qui concerne les traitements les plus élevés aussi, l'administration publique ne saurait dépasser certaines limites. La Délégation des finances considère qu'un bon climat de travail, une indépendance assez prononcée et la sécurité de l'emploi constituent aussi un des éléments – et non le plus négligeable – de la rétribution. En ne tenant pas suffisamment compte de ces facteurs lors d'une comparaison entre l'administration fédérale et l'économie privée, beaucoup n'y trouveront probablement jamais leur compte.

Des réflexions d'ordre économique concernant l'organisation administrative ont amené la Délégation des finances à se pencher sur différents cas ayant donné lieu à des critiques. Elle suit l'évolution de ces affaires avec intérêt et approuve l'extension indispensable de la Centrale pour les questions d'organisation, laquelle est chargée de leur trouver une solution.

Sur le plan administratif, la nouvelle réglementation des voyages de service (choix du moyen de transport) apporte une conclusion raisonnable et économique à ce problème. D'autres exemples, d'une portée encore plus administrative, peuvent être cités: le calcul des taux de subventions en faveur des améliorations foncières, le système des subventions sous ses formes les plus diverses, l'interprétation des prescriptions relatives aux indemnités journalières, le taux d'adaptation au pouvoir d'achat pour les rétributions payées à l'étranger, les mesures spéciales de sécurité, les dépenses d'administration, les débours, etc.

Comme précédemment, la Délégation des finances a eu son attention fixée sur le service des achats dans la Confédération. Elle saisit l'occasion qui lui est offerte pour mettre en exergue les interventions utiles que le Contrôle fédéral des finances a pu faire grâce à la vue d'ensemble qu'il possède en ce domaine.

Dans le cadre de l'extension de l'activité de surveillance, la Délégation des finances s'est occupée du service de revision des représentations suisses à l'étranger, dont le travail est d'une grande importance en raison surtout des expériences qu'il est possible d'en tirer, et aussi d'affaires qui se présentent sous des aspects particuliers comme par exemple l'aide aux pays en développement.

Les nouvelles acquisitions (terrains, immeubles, matériels) qui, en vertu de la loi sur les finances de la Confédération, sont traitées selon la procédure d'urgence prennent toujours plus d'ampleur. Dans ce domaine, il ne s'agit pas, à proprement parler, d'exercer des fonctions de surveillance, car la Délégation des finances agit plutôt en tant que fiduciaire pour le compte des Conseils législatifs.

En conclusion, la Délégation des finances exprime, comme à l'accoutumée, sa gratitude à tous ceux qui, sous une forme ou sous une autre, ont contribué à maintenir la gestion financière de la Confédération claire et correcte.

Berne, le 1<sup>er</sup> juin 1971

Au nom de la Délégation des finances  
des Conseils législatifs:

Le président,

Le vice-président,

**H. Schmitt**

**L. Danioth**

Conseiller national

Député au Conseil des Etats



**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 1970 (Du 1er juin  
1971)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1971
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	27
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.07.1971
Date	
Data	
Seite	1553-1560
Page	
Pagina	
Ref. No	10 099 907

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.