

Rapport
adressé aux commissions des finances du Conseil national
et du Conseil des Etats par la Délégation des finances
des Conseils législatifs sur son activité en 1971

(Du 1^{er} juin 1972)

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 durant l'année 1971.

1. Organisation

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

Membres: MM. Schmitt (président), Furgler, Wüthrich, conseillers nationaux; MM. Danioth (vice-président), Clavadetscher, Lampert (députés au Conseil des Etats).

Au début de l'année, la Délégation des finances s'est divisée en trois sections auxquelles les champs d'activité suivants ont été attribués:

1^{re} section: MM. Schmitt et Danioth: Autorités et tribunaux, Département des finances et des douanes.

2^e section: MM. Furgler et Clavadetscher: Département de l'intérieur, Département militaire, Département des transports et communications et de l'énergie, Entreprise des PTT.

3^e section: MM. Wüthrich et Lampert: 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 et des visites sur place organisées selon les besoins.

2. Quelques aspects particuliers de la surveillance financière de la Confédération

Dans ses derniers rapports annuels, la Délégation des finances a donné des précisions sur la surveillance de la gestion financière de la Confédération et, plus spécialement, sur sa collaboration avec le Contrôle fédéral des finances. C'est la raison pour laquelle elle peut, cette fois, se borner à examiner quelques aspects particuliers de son activité de contrôle touchant l'organisation ou les affaires elles-mêmes.

Contrôles par les services eux-mêmes

L'article 31 de la loi fédérale du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération prescrit que les offices répondent de l'emploi efficace et ménager des crédits qui leur sont ouverts et de l'utilisation judicieuse des actifs qui leur sont confiés. Il en résulte qu'il est absolument indispensable, lorsque les tâches s'accroissent et quand le volume des crédits augmente, que les contrôles effectués par les services eux-mêmes soient approfondis. Dans les offices importants de l'administration et dans les établissements de la Confédération, cela exige la création ou le développement de services d'inspection et de revision.

La Délégation des finances soutient ces efforts. Elle se plaît à constater que le Contrôle des finances a examiné de manière approfondie, au cours de l'année passée, la situation des services de contrôle subordonnés. Elle estime opportun que les revisions de seconde importance soient confiées désormais dans de plus fortes proportions aux services compétents. On a procédé de cette manière dans quelque 100 cas de revision concernant le militaire et dans 20 cas se rapportant à des domaines de l'administration civile. Les collaborateurs entrant en considération pour ces revisions ont été mis au courant de leur nouvelle tâche par des fonctionnaires du Contrôle des finances, lequel surveillera l'efficacité de ces contrôles opérés par délégation en examinant les rapports détaillés de revision qui seront établis.

Achats

Pour ce qui est des contrôles s'appliquant aux achats de la Confédération, les critères d'appréciation ont également été élargis et précisés; on ne se borne plus à vérifier l'exactitude comptable des opérations mais, de plus en plus, on détermine si le droit a été appliqué correctement, si la gestion est rationnelle et économique. Dans le domaine des achats, il y a lieu, en principe, de tenir compte d'autres points de vue qu'en ce qui concerne les budgets publics. Ceux-ci tombent sous le coup du droit public dont les dispositions sont impératives. En revanche les achats s'effectuent en vertu de contrats relevant du droit des obligations. Les contrôles ne visent donc pas, en premier lieu, à déterminer si le droit a été appliqué «exactement», mais doivent surtout permettre de déterminer si les contrats reposent sur la base juridique qui convient. Il va sans dire que la forme des contrats est différente selon les cas, la situation que les partenaires occupent sur le marché exerçant une influence déterminante en l'occurrence. Une

position de force sur le marché peut conduire à des conditions contractuelles dictées unilatéralement, surtout lorsque des branches entières établissent leur propre droit commercial sous forme de «conditions générales de vente». S'occuper d'établir des contrats dont la teneur est déterminée par des intérêts fort divergents de nature, est une tâche permanente. Les choses étant ce qu'elles sont, il faut accorder une très grande importance, lors des contrôles, à familiariser encore davantage les services d'achats avec les problèmes du commerce. Au sein de la Confédération, il faut tendre à une conception uniforme en matière d'achats. On disposera ainsi d'une vue plus claire de la situation lors des achats et les conditions d'achat s'en trouveront améliorées, ce qui permettra de sauvegarder les intérêts de la Confédération dans toute la mesure voulue. La Confédération doit, elle aussi, acheter à des conditions avantageuses, avec soin, économiquement, en ménageant ses deniers. Cela implique une attitude ferme et critique sur le plan économique, sans qu'on recoure toutefois à des solutions qui puissent heurter. L'activité qu'exercent les organes de contrôle en conseillant les services intéressés et la collaboration qu'ils prêtent lors de la conclusion d'importants contrats servent, de l'avis du Conseil fédéral (rapport de gestion sur l'exercice 1969, p. 156), l'intérêt bien compris de l'administration. Les demandes qui font appel à une aide de cette nature se sont, il est vrai, multipliées à tel point qu'il est devenu nécessaire de faire preuve d'une certaine retenue dans l'intérêt d'une saine délimitation des attributions. La Délégation des finances soutient les efforts que fait le Contrôle fédéral des finances dans ce domaine. Les dossiers qui lui ont été soumis par cet organe lui ont donné l'impression très nette que de sérieux progrès ont été réalisés par l'administration dans l'appréciation des coûts lors des achats. La délégation est persuadée de l'importance qu'a une solide formation pour les préposés aux achats de tous les échelons.

Collaboration dans le domaine des achats

A plusieurs reprises, la délégation a examiné dans quelle mesure il serait possible de resserrer la collaboration dans le domaine des achats entre les services d'achats de la Confédération, d'une part, et les régies des PTT et des CFF, d'autre part. Il ne faut pas entendre par là une centralisation des achats; il s'agit plutôt de soutenir, par des échanges de vues et d'expériences, les efforts entrepris par tous les services fédéraux en vue d'acheter à des conditions aussi économiques que possible. Il est hors de doute que, dans de nombreux cas, les deux grandes entreprises ont à résoudre les mêmes problèmes ou du moins des problèmes fort semblables à ceux qui se posent aujourd'hui aux services d'achats de l'administration générale de la Confédération qui coopèrent au sein de la Commission pour les questions d'achats dans l'administration fédérale. La Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à prendre les mesures nécessaires en vue de resserrer la collaboration dans ce domaine.

Renchérissement dans le secteur de la construction

Le Contrôle fédéral des finances et, avec lui, la Délégation des finances suivent attentivement l'évolution des coûts sur le marché de la construction. Les

rapports de revision contiennent dans des proportions de plus en plus grandes des remarques et des réclamations du Contrôle des finances touchant des compensations inadmissibles du renchérissement. C'est ainsi que, dans les factures, les demandes de compensation du renchérissement comprennent souvent des éléments complètement ou partiellement étrangers au renchérissement, qui constituent un gain supplémentaire. A ce sujet, il convient aussi de mentionner les cas dans lesquels le manque à gagner sur certains postes des soumissions, calculés au plus juste, est compensé par des exigences exagérées quant au renchérissement. Des normes sur les taux de compensation légitimes ont été établies sur la base de contrats collectifs de travail et de conventions entre des groupes qualifiés de représentation d'intérêts – Société suisse des entrepreneurs, SIA et services des constructions de la Confédération. Dans ces conditions, le public peut attendre que les frais dus au renchérissement se fondent sur des coûts réels et ne soient pas infirmés par un contrôle ultérieur. La Délégation des finances accorde son plein appui aux efforts que font les services des constructions et le Contrôle des finances afin de ne pas laisser les entreprises tirer des profits supplémentaires sous le couvert du renchérissement.

Comme il importe, selon la norme du SIA, d'établir les factures relatives au renchérissement en détaillant les divers éléments et en donnant les preuves nécessaires, on cherche volontiers à simplifier les données et les calculs. Comme le Contrôle des finances, la délégation estime qu'il faut renoncer à admettre toute solution de rechange tant qu'on n'a pas entière garantie que la Confédération ne s'en tire pas plus mal, en sa qualité de maître de l'ouvrage, que lorsqu'on applique la méthode ordinaire de la détermination du renchérissement ou que l'entreprise de construction apporte la preuve des frais supplémentaires qu'elle a effectivement eus et qui peuvent normalement être reportés.

Contrôle des subventions fédérales dans le domaine de la protection civile

Au cours de ces dernières années, la Délégation des finances s'est inquiétée des nombreuses observations qu'a dû faire le Contrôle des finances quant au calcul des subventions fédérales allouées pour des constructions de protection civile. Cela était dû à des difficultés d'interprétation des dispositions, mais aussi au fait que les représentants des maîtres de l'ouvrage s'efforçaient manifestement d'obtenir des subventions fédérales aussi élevées que possible. D'entente avec la délégation, le Contrôle fédéral des finances et l'Office fédéral de la protection civile ont pris les mesures nécessaires afin de remédier à cette situation. Les difficultés d'interprétation ont été supprimées dans une large mesure par l'adoption de dispositions plus précises; en outre, la surveillance financière courante a été intensifiée avec la collaboration des services cantonaux (offices de la protection civile et services cantonaux de contrôle financier). Mais comme par le passé, il sera nécessaire de faire de nouveaux efforts dans ce domaine. La Délégation des finances serait fort heureuse que les autorités cantonales vouent une attention spéciale à ces questions et accordent aux offices de la protection civile et aux

services cantonaux de contrôle financier tout l'appui nécessaire, que ce soit sur le plan matériel ou en ce qui concerne le personnel.

Soumissions

Le 1^{er} juillet 1971 est entrée en vigueur l'ordonnance du 31 mars 1971 sur la mise en soumission et l'adjudication de travaux et de fournitures du bâtiment et du génie civil par la Confédération. Ces dispositions ont été établies avec la collaboration de groupements professionnels. Il s'agissait de créer une réglementation dominée par le principe de la libre concurrence, la Commission des cartels ayant laissé entendre (Publications de la commission, 1966, p. 43) que les régimes des soumissions, qui dataient pour la plupart des années de la crise, avaient empêché de sauvegarder le principe de la rationalité économique. L'arrêt du Conseil fédéral concernant les adjudications de travaux et de fournitures par l'administration fédérale (du 4 mars 1924) a été abrogé.

Questions de personnel se posant au Contrôle des finances

En 1971, il n'a pas été nécessaire d'accroître l'effectif du personnel du Contrôle des finances, qui est actuellement de 72 personnes. Cela n'a été possible que grâce au fait que les contrôles ont été dirigés de manière conséquente sur les aspects matériels et que le soin d'exécuter des opérations de contrôle a été largement confié aux services. Par le passé, le Contrôle des finances s'occupait surtout de la revision formelle et matérielle des mandats de paiement en limitant par principe cette activité à des sondages; parallèlement, le système de revision ultérieure, sur place, a été systématiquement développé. Depuis quelque temps, une tendance nouvelle se dessine dans le domaine des contrôles. De plus en plus l'activité de l'organe supérieur de contrôle de la Confédération se déplace et se concentre sur l'examen approfondi de certains rapports et enchaînements. C'est en 1951 que le Contrôle des finances s'est engagé sur cette voie; un crédit de 1,4 milliard de francs ayant été demandé par le premier message de l'après-guerre consacré au renforcement de l'armement, on exigea que les achats y relatifs soient soumis à un examen spécial. Depuis lors, cette procédure fut successivement appliquée à d'autres domaines. En 1971, la Délégation des finances a pris connaissance de toute une série de rapports de cette nature, qui lui ont permis d'avoir une vue fort intéressante des opérations en cause. Il va de soi que les transformations subies par l'activité du Contrôle des finances posent des exigences accrues à son personnel; il faut spécialement tenir compte de cette évolution lors de nouveaux engagements. Il a été possible de renforcer de manière heureuse le corps du personnel par l'engagement de collaborateurs très qualifiés et de spécialistes appartenant à différents domaines. De plus en plus, le besoin se fait sentir de constituer des équipes aptes à s'attaquer à des tâches difficiles.

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

L'activité de surveillance s'est exercée dans les limites habituelles. Aucun événement extraordinaire ne doit être signalé. La Délégation des finances reçoit sans cesse des rapports et procès-verbaux du Contrôle fédéral des finances, dont le nombre s'élève à plusieurs centaines par an, ainsi que tous les extraits des procès-verbaux des séances du Conseil fédéral qui ont trait à des questions financières, complétés par de nombreuses interventions directes de la délégation. Lors de l'examen préalable du budget et du compte d'Etat, les sections de vos commissions sont renseignées sur les affaires traitées par la Délégation des finances de telle sorte qu'il serait superflu de les énumérer; cela serait du reste impossible dans le cadre de ce rapport succinct.

Cette année encore, la Délégation des finances a dû se prononcer sur de nombreuses demandes urgentes de crédits, selon les articles 9 et 26 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération. Les commissions et les conseils sont renseignés sur ces affaires par les messages du Conseil fédéral. Comme précédemment, la Délégation des finances a dû s'occuper de l'application des dispositions de la loi sur les fonctionnaires concernant la rétribution (octroi d'indemnités à titre exceptionnel). A ce sujet, elle se fonde sur un arrangement pris avec le Conseil fédéral en 1951.

Cette activité courante de surveillance permet d'affirmer que le Conseil fédéral et l'administration suivent les recommandations des organes de surveillance financière et s'acquittent de leurs obligations à cet égard. Ils s'efforcent de gérer les affaires financières de l'Etat avec soin, netteté et conscience; dans quelques rares cas seulement, la Délégation des finances a dû appuyer de son autorité les interventions du Contrôle des finances. Il en va de même pour les décisions du Conseil fédéral touchant des dépenses, qui sont régulièrement soumises à l'organe parlementaire de contrôle. Sans doute a-t-il été parfois nécessaire de poser certaines questions; cependant, il a toujours été possible d'arriver à une concordance de vues. Ici prennent fin les remarques touchant l'aspect plutôt formel de la surveillance financière, qui concernent donc les exigences que la loi sur les finances de la Confédération définit en invoquant le principe de la légalité et - jusqu'à un certain degré le principe de la rationalité économique.

La Délégation des finances serait heureuse de pouvoir se contenter de ces remarques. Malheureusement, les choses ne sont pas si simples, du point de vue de la surveillance financière également. La délégation doit constater que, de plus en plus, certaines barrières intérieures sont supprimées et que la voie est désormais ouverte à une course effrénée aux dépenses. Il convient de préciser que cette remarque ne s'adresse pas uniquement à l'administration mais à l'ensemble des dépenses publiques et qu'elle vaut non seulement pour ceux qui, en vertu de la constitution, de la loi et des dispositions d'exécution, sont responsables de l'emploi des finances publiques, mais aussi pour tous ceux qui bénéficient d'une manière ou d'une autre de contributions de l'Etat ou reçoivent des fonds publics.

De plus en plus on oublie ce que signifie une utilisation parcimonieuse des deniers publics, ce que c'est que l'économie. La Délégation des finances est consciente des exigences de plus en plus grandes de la collectivité, mais il s'agit finalement toujours d'une question de mesure. Elle ne veut pas imposer des «économies coûte que coûte». Elle reconnaît les exigences de l'époque moderne; mais il faudrait, pour employer d'autres termes, faire de nouveau preuve d'un sens plus aigu de l'indépendance, d'un peu plus de volonté de se venir en aide par soi-même, d'un peu plus de simplicité et de modestie.

Berne, le 1^{er} juin 1972.

Au nom de la Délégation des finances
des Conseils législatifs:

Le président

A. Theus

Député au Conseil
des Etats

Le vice-président:

E. Dëbéta

Conseiller national

**Rapport adressé aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats
par la Délégation des finances des Conseils législatifs sur son activité en 1971 (Du 1er juin
1972)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.06.1972
Date	
Data	
Seite	1248-1254
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 204

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.