

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 1972

(Du 1^{er} juin 1973)

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 1972.

1 Organisation

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

Membres: MM. Theus (président), Leu, Nänny, députés au Conseil des Etats; Schmitt (vice-président), Diethelm, Wilhelm, conseillers nationaux.

M. Schmitt s'est retiré en mars en raison de l'expiration de ses fonctions; il a été remplacé, comme membre et comme vice-président, par M. Debétaz, conseiller national.

La délégation s'est divisée en trois sections:

- 1^{re} section: MM. Theus et Schmitt (Debétaz):
Autorités et tribunaux, Département des finances et des douanes;
- 2^e section: MM. Nänny et Wilhelm:
Département de l'intérieur, Département militaire, Département des transports et communications et de l'énergie, Entreprise des PTT;
- 3^e section: MM. Leu et Diethelm:
Département politique, Département de justice et police, Département de l'économie publique.

La délégation a exercé sa surveillance dans les limites usuelles; en sus des séances ordinaires de deux jours, tenues tous les deux mois, elle s'est réunie à plusieurs reprises en séances extraordinaires ou pour procéder à des visites sur place.

Le Contrôle fédéral des finances a soumis à la délégation environ 700 dossiers pour lui faire rapport sur son activité courante. En outre, la délégation a pris connaissance, en chiffres ronds, de 1300 décisions du Conseil fédéral. Les commissions des finances ont été renseignées sur des faits particuliers ou sur des enquêtes importantes lors de l'examen du compte d'Etat et du budget ou par des rapports écrits.

2 La Délégation des finances a septante ans

Il nous paraît opportun de faire à cette occasion un bref retour en arrière pour montrer que l'institution créée jadis a tenu ses promesses.

En adoptant la loi sur les rapports entre les conseils, les Chambres fédérales décidèrent, en 1902, de créer une délégation commune des finances. Celle-ci se réunit à Berne, le 17 avril 1903, pour sa séance de constitution. Le lendemain, les commissions des finances des deux conseils tinrent une séance commune pour régler leurs relations avec la délégation. Les commissions et la délégation furent dotées d'un secrétariat permanent commun. La loi sur les rapports entre les conseils établit des relations directes et permanentes entre la délégation et le Contrôle fédéral des finances. Les Conseils législatifs avaient ainsi jeté les bases d'un contrôle des finances conforme au but visé.

L'organisation créée à cette époque, les principes sur lesquels le contrôle était fondé et le partage des attributions ont conservé pratiquement toute leur valeur. Les Conseils législatifs, considérant que le régime en vigueur a gardé son efficacité, ont rejeté les tentatives d'introduire en Suisse l'institution d'une cour des comptes. Avec le temps, les méthodes de contrôle ont été adaptées aux circonstances et l'un ou l'autre règlement amélioré. Finalement, les expériences faites ont permis d'édicter, il y a quelques années, la loi sur le Contrôle fédéral des finances et la loi sur les finances de la Confédération. Les principes relatifs à un emploi rationnel et ménager des ressources publiques et à une application correcte du droit sont les piliers sur lesquels doit s'appuyer l'exécution des tâches fixées par la constitution. A cela s'ajoute le principe de l'universalité du contrôle, qui veut que l'administration et les entreprises de la Confédération (à l'exception des CFF) soient soumises à une surveillance unique en matière de finances, ce qui signifie que les commissions des finances et la délégation sont chargées d'exercer le contrôle dans son intégralité.

Comme ce système forme un tout embrassant l'administration entière, il a été possible de diviser judicieusement le travail afin d'assurer une surveillance prévisionnelle de vos commissions lors de l'établissement et de l'examen du budget, puis une surveillance a posteriori des mesures d'exécution (gestion

financière conforme au budget) lors de l'examen du compte d'Etat. Entre l'examen du budget et celui du compte d'Etat se place la surveillance continue que la délégation exerce au cours de l'exercice avec le concours du Contrôle fédéral des finances.

On voit par là que les organes du Parlement connaissent de façon constante et directe les problèmes relevant du contrôle financier, et non pas après coup comme ce serait le cas avec une cour des comptes.

Enfin, il y a lieu de relever que ce système garantit une réalisation uniforme des principes consacrés. Nous pensons, entre autres problèmes, à la surveillance de l'application uniforme du statut des fonctionnaires valable tant pour les entreprises de la Confédération que pour l'administration fédérale, à la politique suivie pour le personnel, les fournitures et les achats, aux constructions publiques, à l'exécution de la loi sur les finances de la Confédération, à l'application des principes sur lesquels repose la politique financière de la Confédération, à la coordination en matière d'acquisition d'installations servant à l'élaboration électronique des données, à la prise en considération des exigences de la politique conjoncturelle pour l'ensemble des finances fédérales, etc.

La dépendance croissante des entreprises de la Confédération par rapport aux finances fédérales est aussi un argument de poids en faveur d'une affirmation encore plus nette du principe de l'universalité et d'une concentration des efforts sur le plan du contrôle financier. C'est à cette condition seulement qu'un parlement de milice peut satisfaire à des exigences qui ne cessent d'augmenter.

La Délégation des finances attache une importance particulière à cet aspect de la surveillance. Vos commissions ont d'ailleurs affirmé à plusieurs reprises la même volonté.

3 Constatations générales

Sous ce titre, la Délégation des finances voudrait une nouvelle fois mettre en évidence la nécessité de faire des économies. On constate de plus en plus une tendance à se montrer «généreux» dans l'emploi des deniers publics. Nous rappelons à ce propos les déclarations frappantes du directeur du Contrôle fédéral des finances à l'occasion du dernier colloque de politique financière. La notion d'une gestion financière ménageant les deniers publics n'est certes pas tombée dans l'oubli. Mais il semble que les funestes effets de l'inflation ont provoqué un certain fatalisme qui prévaut parfois sur le souci de dépenser avec modération, de respecter la simplicité démocratique et de se montrer économe jusque dans les petites choses.

Cette critique s'impose particulièrement dans les secteurs où il est tout à fait possible de faire des économies sans porter atteinte à l'exécution des tâches fixées, ni à l'accomplissement d'obligations officielles. Nous pensons ici aux frais de représentation de toute espèce qui auraient pu être sensiblement abaissés

par une préparation plus minutieuse des cérémonies ou manifestations qui les ont occasionnés. Il n'est pas nécessaire que l'hospitalité des pouvoirs publics ou l'accomplissement d'obligations officielles soient la cause de dépenses excessives; la modération ne nuit pas à une saine exécution.

En ce qui concerne le remboursement des débours, on constate malheureusement des abus dans l'application de réglementations libérales introduites pour simplifier le travail administratif; exemple: les remboursements de frais lors de l'utilisation de véhicules privés pour les voyages de service.

Une plus grande retenue est de rigueur pour les entretiens, conférences et autres rencontres du même genre, qui occasionnent des frais souvent injustifiés, surtout lorsqu'un nombre élevé de personnes y participent. On ne doit pas tomber dans le «tourisme administratif». Dans le domaine des dépenses pour le personnel, les indemnités versées dans de multiples cas particuliers entraînent des dépenses croissantes qui sont la conséquence d'un système tendant à tomber dans le «perfectionnisme».

Il serait aussi souhaitable de faire preuve de plus de fermeté lorsqu'on traite avec des tiers. On est frappé du grand nombre de contestations qui naissent de l'attribution de mandats de transport. Le manque de connaissances au sujet de telle ou telle question peut jouer un certain rôle. Des solutions satisfaisantes sont cependant réalisables lorsque les services administratifs se communiquent leurs expériences.

On constate aussi, dans les organisations et les établissements semi-officiels, une tendance croissante à revendiquer d'une part les avantages propres aux services publics (sécurité de l'emploi, assurances, etc.) et, d'autre part, ceux de l'économie privée (traitements, indemnités et autres prestations semblables). On pourrait attendre plus de modération de la part de ces institutions.

Ces quelques remarques sont d'autant plus frappantes que les faits qu'elles dénoncent ne sont pas en harmonie avec la gestion financière, bonne en soi, de la Confédération. Ils ternissent l'image généralement fort satisfaisante de cette gestion. La Délégation des finances donne son plein appui au Contrôle fédéral des finances et lui demande de poursuivre son action dans un esprit très critique. Il convient d'autre part d'inviter le Conseil fédéral et l'administration, en particulier les directeurs de division, à prendre et à faire respecter les mesures voulues pour encourager les économies.

4 Quelques aspects de l'activité de la Délégation des finances au cours de l'exercice

La Délégation des finances, dont la tâche concerne l'ensemble de l'administration, doit pratiquement s'occuper de tout ce qui se passe dans les services. Les affaires dont elle est saisie – ou se saisit – sont donc très diverses. Elle

constate avec satisfaction que, d'une façon générale, l'administration s'efforce de tirer les leçons qui s'imposent lorsque des lacunes ou des imperfections lui sont signalées.

Notre rapport ne saurait avoir pour objet d'établir un catalogue complet de toutes les affaires traitées au cours de l'exercice. Les exemples qui suivent montrent simplement dans quels domaines la surveillance du Parlement sur la gestion financière peut s'exercer.

La Délégation des finances s'est déjà précédemment occupée d'un projet qui impose un grand travail à l'administration, à savoir l'identification et l'établissement des catalogues du matériel de l'armée. Cette mesure avait été critiquée jadis, mais un récent examen a montré qu'elle donne satisfaction quant à ses objectifs, à l'organisation et à l'emploi du personnel. Ses résultats promettent d'être bons. S'il est vrai que les frais sont plus élevés que prévus, il semble qu'à long terme cela peut se justifier.

Les mesures prises pour procurer des logements au personnel de la Confédération ont suscité à diverses reprises des remarques critiques dans le public et au Parlement. Le Département des finances et des douanes, qui est compétent en l'occurrence, s'efforce de débarrasser ces mesures – qui en elles-mêmes sont judicieuses – des défauts dont elles ont eu à souffrir.

En ce qui concerne le développement de l'activité de la commission pour les questions d'achats, on envisage de renforcer et de centraliser l'échange d'informations, qui est très utile dans un domaine aussi important que complexe.

Diverses constatations du Contrôle des finances ont amené la délégation à inviter le Service de la coopération technique à porter plus d'attention à l'aspect financier dans l'exécution des mesures d'aide au développement et à donner aux experts envoyés en mission à l'étranger une meilleure instruction sur les questions administratives. Les mesures nécessaires sont en cours d'exécution.

Le Contrôle des finances a examiné, par ordre de la délégation, le coût des opérations d'évaluation qui ont trait à l'acquisition d'un nouvel avion de combat. Le résultat de cet examen n'a donné lieu à aucune observation.

A la demande des commissions de gestion, la délégation a fait établir par le Contrôle des finances un inventaire des nombreuses commissions extraparlimentaires et des conseils d'administration qui exercent une activité dans le domaine de l'administration fédérale. Le rapport que nous avons reçu fait ressortir qu'il est urgent d'obtenir une meilleure vue d'ensemble, afin d'éviter des doubles emplois. Il faudra également s'occuper davantage du régime des indemnités pratiqué dans ce secteur.

Nous nous sommes occupés d'une manière très approfondie de la question des traitements du personnel fédéral. La situation du marché du travail a naturellement une forte influence sur les conditions existant dans ce domaine. Il en résulte que le Conseil fédéral, et plus particulièrement le Département des finances et des douanes, doivent faire de constants efforts pour concilier la nécessité d'assurer une rémunération équitable du personnel, de contenir l'aug-

mentation de l'effectif, inévitable en raison des tâches croissantes de l'Etat, et de respecter une saine gestion financière. Les comparaisons avec l'économie privée ne sont pas toujours pertinentes. Les questions suivantes ont été discutées: relation entre les traitements de la Confédération et ceux de l'économie privée, calcul des traitements d'après le travail fourni, aménagement de l'échelle des traitements, composantes d'ordre social, système de qualification, évolution de l'effectif, assurance du personnel.

La délégation estime que les cas d'indemnités extraordinaires doivent avoir véritablement un caractère exceptionnel et qu'il est souhaitable que des fonctionnaires d'un même département ou d'un autre département puissent aider des collègues passagèrement surchargés.

La Délégation des finances a prêté une attention particulière à la formation du personnel par les soins de la Confédération et elle a eu la satisfaction de constater des progrès réjouissants. La collaboration entre la Confédération et les cantons doit être améliorée dans ce domaine.

La délégation s'est préoccupée à plusieurs reprises des voyages de service effectués au moyen de transports publics ou privés, ainsi que des frais qui en résultent. Elle a reçu l'assurance qu'une réorganisation du régime actuel sera entreprise, celui-ci ne donnant pas satisfaction.

Il est apparu nécessaire, au cours de ces dernières années, d'améliorer par des contrôles appropriés le système de règlements de comptes appliqué aux constructions de la protection civile. Le Contrôle des finances est parvenu à jeter les bases d'un examen efficace et les offices compétents ainsi que les contrôles cantonaux des finances collaborent maintenant d'une manière étroite avec les organes de la Confédération.

La surveillance que le Contrôle fédéral des finances exerce sur les constructions donne de bons résultats; malheureusement, cette activité, si nécessaire dans ce secteur, est entravée par le manque de personnel et la difficulté de trouver des experts qualifiés.

Il importe d'exercer une surveillance sur la gestion des représentations suisses à l'étranger. La surveillance proprement dite doit être accompagnée d'instructions émanant d'inspecteurs spécialement formés à cet effet. Les grandes distances qui séparent nos représentations de la Centrale à Berne engendrent des difficultés dans de nombreux cas. Il arrive que certaines règles tombent dans l'oubli; il en est par exemple ainsi dans les questions relatives à l'emploi du personnel et, par conséquent, à son effectif. Il faut prendre garde, lors des voyages d'inspection, aux conditions de logement de nos représentations (résidence, chancellerie, personnel). La délégation appuie les efforts entrepris par le Département politique pour loger les représentations dans des bâtiments appartenant à la Confédération, chaque fois que c'est justifié et possible, les hausses des loyers étant encore plus marquées à l'étranger que chez nous. Sous cet aspect, il est également très important de contrôler si l'effectif du personnel des représentations n'est pas excessif, car un accroissement des effectifs peut entraîner aussi des répercussions sur le besoin de locaux.

Citons enfin les affaires dans lesquelles la délégation intervient suivant une procédure d'urgence. Il s'agit d'approuver les dépenses qui ne souffrent d'aucun retard, pour lesquelles le budget ne contient pas de crédits de paiement ou ne contient qu'un crédit insuffisant. La même réglementation est applicable lorsqu'il est nécessaire d'autoriser la mise en chantier immédiate ou la poursuite de travaux, alors que le crédit d'engagement n'est pas encore disponible. Dans ces deux cas, le Conseil fédéral demande – si possible préalablement – l'approbation de la Délégation des finances (loi sur les finances, art. 9, 1^{er} al., et art. 26, 4^e al.). Il est superflu d'énumérer ici les affaires qui nous ont été soumises au cours de l'exercice, car les messages du Conseil fédéral fournissent chaque fois les renseignements y afférents. La délégation a examiné dans chaque cas la question de l'urgence des crédits demandés.

Une autre tâche spéciale incombe à la délégation au sujet de certaines mesures découlant de dispositions exceptionnelles du statut des fonctionnaires. Elle est la conséquence d'un accord intervenu en 1951 avec le Conseil fédéral en vue de limiter à des cas particuliers l'application des dispositions exceptionnelles se rapportant aux traitements. Malgré la situation extraordinaire du marché du travail, il n'a été justifié et nécessaire de faire usage des possibilités légales en cause que dans un nombre limité de cas.

Le présent rapport ne serait pas complet si nous ne faisons pas état de la bonne collaboration que nous avons avec les commissions de gestion. Cette collaboration a d'autant plus de prix qu'il n'est pas possible de limiter très nettement les domaines dans lesquels nos surveillances respectives s'exercent. Il s'agit en définitive d'une même activité administrative, sur laquelle la surveillance s'exerce de diverses manières.

La Délégation des finances ne voudrait pas omettre non plus de reconnaître la bonne gestion financière du Conseil fédéral, de l'administration et des entreprises fédérales. Elle les en remercie. La délégation sait gré également au Contrôle fédéral des finances de son activité dynamique, qui facilite efficacement la surveillance financière du Parlement.

Berne, le 1^{er} juin 1973

Au nom de la Délégation des finances
des Conseils législatifs:

Le président,
Jean Wilhelm
Conseiller national

Le vice-président,
Arno Theus
Député au Conseil des Etats.

**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 1972 (Du 1er juin
1973)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1973
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.07.1973
Date	
Data	
Seite	1608-1614
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 574

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.