

**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 1973**

(Du 1<sup>er</sup> juin 1974)

Messieurs,

Conformément au règlement, nous vous présentons un rapport sur notre activité en 1973 (examen et contrôle de l'ensemble de la gestion financière, selon l'article 50 de la loi sur les rapports entre les conseils). Ce texte devant être publié dans la Feuille fédérale, nous sommes tenus, d'après les dispositions du règlement, de nous montrer discrets à l'égard des tiers. Cependant, les éléments de caractère confidentiel seront au besoin communiqués à vos commissions.

## 1 Organisation

Faisaient partie de la Délégation des finances au cours de l'exercice: les conseillers nationaux Wilhelm (président), Debétaz et Diethelm, les députés au Conseil des Etats Theus (vice-président), Leu et Nänny.

Le travail de surveillance a été réparti entre trois sections:

<i>1<sup>re</sup> section</i>	Membres
Autorités et tribunaux .....	M. Wilhelm
Département des finances et des douanes .....	M. Theus
 <i>2<sup>e</sup> section</i>	
Département de l'intérieur et .....	} M. Debétaz
Département des transports et communications et de l'énergie } .....	
Département militaire .....	
 <i>3<sup>e</sup> section</i>	
Département politique et .....	} M. Diethelm
Département de justice et police .....	
Département de l'économie publique .....	

La délégation a tenu, tous les deux mois, ses séances ordinaires de deux jours; elle a tenu également plusieurs séances extraordinaires; elle a en outre procédé à quelques visites.

Le Contrôle fédéral des finances a soumis environ 700 dossiers à la délégation. Celle-ci a, de plus, pris connaissance de quelque 1200 décisions du Conseil fédéral, qui lui sont remises régulièrement en vertu des dispositions légales.

Les commissions des finances et leurs sections ont été renseignées verbalement et par écrit sur des affaires importantes lors de l'examen du compte d'Etat et du budget.

## 2 Généralités

Aucun événement extraordinaire ne s'est produit au cours de l'exercice. Nous vous renseignerons sur certains faits importants dans un chapitre ultérieur.

La délégation tient à traiter d'abord un aspect particulier de la gestion budgétaire sur le plan fédéral. Il s'agit en l'occurrence d'assurer l'uniformisation de la gestion et de la politique budgétaires, principe que même les conseils législatifs doivent respecter. Aujourd'hui, après bien des années d'une période de croissance caractérisée par de fortes dépenses, nous arrivons à un tournant. Les comptes parlent un langage très clair. Les décisions d'engager des dépenses qui se sont accumulées précédemment se reflètent dans le budget annuel. Il en résulte de plus en plus un conflit d'objectifs. D'un côté, les intérêts groupés et individuels les plus divers exigent la réalisation rapide et sans restrictions des projets qui ont été adoptés. De l'autre, il s'agit de présenter un budget équilibré dans l'intérêt général. Or, on ne saurait résoudre ce conflit par une simple amélioration des recettes. Il faut encore réduire les dépenses, fixer des priorités et prolonger raisonnablement la durée de la réalisation. Il est évident que, dans de telles circonstances, le Parlement et l'administration doivent appliquer des critères uniformes en matière de budget, de sorte que les restrictions nécessaires auxquelles il est urgent de procéder touchent de manière égale tous les secteurs du budget. La loi fédérale sur les finances de la Confédération, qui a été adoptée il y a quelques années et dont la conception est très progressiste, permet de suivre une pratique uniforme.<sup>1)</sup> La Délégation des finances estime qu'il est de son devoir de veiller à ce que des solutions particulières, telles que la création de fonds, n'affaiblissent pas cette législation financière.

### <sup>1)</sup> Remarque

La loi fédérale du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération englobe tout le droit budgétaire de la Confédération. Précédemment, ce droit était dispersé dans la constitution fédérale, dans des lois, des arrêtés, des ordonnances et des instructions de service.

L'initiative en vue du rassemblement et de la codification des nombreuses dispositions relatives au budget est partie des commissions des finances des conseils législatifs. On s'est efforcé d'arriver à une présentation uniforme des arrêtés concernant les dépenses et de fixer les critères de même que les règles à appliquer en matière de finances fédérales, notamment pour qu'il soit possible de comparer les budgets et les comptes année après année.

Les privilèges qu'on accorderait aux uns pourraient être revendiqués par d'autres avec autant de droits. Dans un rapport, le Département des finances et des douanes explique que la constitution de fonds spéciaux rend difficile une vue d'ensemble des finances et fausse la signification des comptes. C'est maintenant justement qu'il importe de ne pas affaiblir le droit financier, ni de le remettre en question en faisant toutes sortes d'exceptions. Il convient au contraire d'appliquer de manière conséquente le droit budgétaire actuel et de se conformer sans équivoque aux principes de l'universalité, du produit brut et de l'unité. Ce serait se leurrer soi-même que de croire possible la solution de problèmes financiers fondamentaux par des subterfuges comptables.

Relevons en fin de compte qu'il est possible d'atteindre, par la création de provisions prévue par des dispositions légales, le même but que par celle de fonds spéciaux.

### **3 Quelques aspects de l'activité de la Délégation des finances au cours de l'exercice**

Les obligations qui incombent à la Confédération en tant qu'employeur prennent de l'ampleur, comme le veut leur nature. Au cours de l'exercice, la délégation s'est notamment occupée en détail des problèmes qui se posent à l'Office du personnel. Ceux-ci peuvent être résumés brièvement comme il suit :

- Il faut faire preuve d'une certaine réserve lors de la création de nouveaux postes dans la catégorie hors classe. On obtiendra fréquemment le même résultat en déléguant davantage la compétence aux offices subordonnés.
- Il ne faut pas éluder les dispositions sur la limitation du personnel en engageant davantage d'aides temporaires.
- Il s'agit d'encourager l'entraide au sein de l'administration lorsque le travail est intense.
- Il faudrait éviter que les suppléments de traitement dont il est question à l'article 36 de la loi sur le statut des fonctionnaires ne deviennent une règle. Lorsque certaines personnes sont remplacées, on a tendance à accorder automatiquement les mêmes suppléments à leurs successeurs.
- Lors de la nomination ou du recrutement de fonctionnaires supérieurs, il conviendrait de s'abstenir d'accorder des traitements qui ne sont pas conformes à la structure actuelle des salaires.
- Il y a lieu de vouer une plus grande attention à la réglementation des conditions de travail pour les experts de l'extérieur.

La Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à vouer toute son attention à ces problèmes et elle a reçu des assurances à cet égard. C'est ainsi qu'on a, par exemple, édicté des directives selon lesquelles les demandes relatives à l'engagement ou au remplacement de personnel auxiliaire doivent être soumises à des commissions départementales ad hoc, qui tranchent les

cas. La Centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale et l'Office du personnel ont chacun un représentant dans ces commissions. Il faudrait encore ajouter que la Délégation des finances ne méconnaît nullement les difficultés que rencontre l'administration fédérale en raison de la situation actuelle sur le marché du travail. La multiplication des tâches de l'Etat exige sans aucun doute que l'exécutif dispose d'une organisation moderne dotée d'un personnel de direction qualifié. Mais on devrait s'efforcer de revoir régulièrement les tâches de l'Etat, de les simplifier autant que possible et même de renoncer au besoin à certaines d'entre elles. La Délégation des finances n'est pas persuadée que les possibilités qui s'offrent dans ce domaine soient utilisées de manière conséquente. En outre, étant donné l'importance de l'effectif du personnel, on court sans cesse le risque d'un certain immobilisme de prestige.

La Délégation des finances a, à diverses reprises déjà, exprimé l'avis qu'on recourt trop fréquemment à des experts de l'extérieur, avis d'ailleurs partagé par vos commissions. Dans bien des cas où des expertises sont confiées à ces spécialistes, on ne peut s'empêcher de penser que l'administration a voulu fuir ses responsabilités. Les tiers qui ne connaissent pas l'affaire en détail doivent commencer par faire un grand effort pour arriver à la comprendre suffisamment. Il ne serait pas mauvais d'avoir un peu plus de confiance en soi. La Délégation des finances constate toutefois que, ces derniers temps, on a fait preuve d'une certaine modération dans ce domaine. En outre, le Conseil fédéral a donné pour instructions de traiter autant que possible sur le plan interne les questions concernant l'organisation, le traitement électronique des données et l'estimation des exigences attachées à certaines fonctions. Tout recours éventuel à des experts de l'extérieur doit être décidé en accord avec la Centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale et avec l'Office du personnel. Il faut de plus que le Contrôle fédéral des finances en soit informé, conformément à un vœu exprimé par vos commissions.

Dans notre rapport sur l'activité exercée en 1972, nous avons signalé la politique en matière de salaires des organisations et des établissements semi-officiels, ainsi que la tendance croissante de ceux-ci à revendiquer d'une part les avantages propres aux services publics et, d'autre part, ceux de l'économie privée (traitements, etc.). Il s'est révélé indispensable que le Conseil fédéral exerce une assez forte influence sur de tels établissements dans le domaine des revendications salariales. Le Département des finances et des douanes est maintenant chargé de coordonner la politique en matière d'engagement du personnel suivie par ces institutions, mais aussi de coordonner la politique en matière de salaires que mènent la Confédération et les institutions semi-officielles.

En ce qui concerne les voyages de service, le Conseil fédéral a introduit un régime plus strict, prenant ainsi en considération une ancienne recommandation de la Délégation des finances.

Les constatations que le Contrôle fédéral des finances a pu faire au sujet des frais de représentation et d'administration de la Confédération ont montré

qu'il s'impose d'adopter des principes qui, dans la pratique, puissent se traduire par une politique des dépenses plus prudente et d'un caractère plus spécifique. La Délégation des finances a transmis ces observations au Conseil fédéral, en y ajoutant ses propres remarques. Elle a invité le gouvernement à prendre, en ce qui le concerne, les mesures qui permettraient de modérer ces dépenses. En l'occurrence, la délégation des finances suggérait notamment que l'on fixe des valeurs indicatives pour les dépenses de ce genre; ce faisant, elle entendait ne pas perdre de vue le principe de la proportionnalité, appliqué objectivement. En outre, la Délégation des finances prendra des mesures du même ordre en ce qui concerne les dépenses du Parlement. Elle donnera son plein appui au Contrôle des finances et aux efforts que celui-ci entreprendra pour faire entrer dans les faits les futures lignes directrices concernant les économies à réaliser. L'année dernière déjà, nous avons exhorté le Conseil fédéral et l'administration, en particulier les directeurs des offices, à encourager et faire prévaloir le sens de l'économie par des moyens adéquats; nous les y invitons derechef par le présent rapport.

En ce qui concerne les mesures prises pour procurer des logements au personnel de la Confédération, la Délégation des finances a pu constater avec satisfaction que le Département des finances et des douanes va pouvoir appliquer les mesures mentionnées dans notre dernier rapport, et qui étaient alors à l'étude. Chaque fois que les débiteurs sont en état de le supporter, les prêts individuels accordés à ce titre seront adaptés aux conditions en vigueur sur le marché des capitaux.

En outre, la Délégation des finances s'est fait remettre des renseignements sur la position et la rétribution des délégués et préposés désignés par le Conseil fédéral. Elle a pu constater, dans l'ensemble, qu'on s'est efforcé de trouver des solutions correspondant à peu près aux possibilités offertes par le droit applicable aux fonctionnaires. Il ne s'agissait nullement, en l'espèce, de remettre en question l'opportunité des solutions adoptées dans chaque cas particulier; pourtant, la Délégation des finances estime que dans ce cas, comme dans celui des organisations et établissements semi-officiels, on devrait pouvoir utiliser des échelles de valeur comparables pour déterminer l'importance des tâches accomplies au service de l'Etat.

La direction administrative du Département politique fédéral a instamment prié les représentations suisses à l'étranger de faire preuve, dans leur secteur d'activité, de la plus grande retenue en matière de dépenses de représentation, etc.; elle leur a notamment demandé de décliner des invitations, ou encore de ne pas donner suite aux demandes de réception chaque fois que d'impérieuses nécessités liées aux devoirs de service ne leur imposent pas d'y donner une suite favorable. Il est d'usage apparemment que des groupes de touristes suisses tentent d'inclure, dans leur programme de voyage à l'étranger, une réception offerte par l'ambassade de Suisse établie dans le pays qu'ils parcourent.

Différentes simplifications d'ordre administratif pourraient se traduire par des économies fort appréciables. Dans cet ordre d'idées, la Délégation des

finances a pris connaissance avec satisfaction des instructions qu'un directeur de l'administration fédérale a données à ses collaborateurs, car elles mériteraient d'être imitées: au sein même de l'administration fédérale, on devrait renoncer à la correspondance écrite; on se contentera de brèves notes, chaque fois qu'une affaire peut être liquidée par téléphone. On ne demandera des expertises et des avis que s'ils sont prescrits par la loi, ou si l'affaire est relativement compliquée et quelque peu ambiguë. (Très souvent, les décisions peuvent se fonder sur le simple bon sens. Il est préférable de prendre ses responsabilités, quitte à commettre une erreur de temps à autre, plutôt que de chercher à s'abriter derrière des commissions, des avis de droit, des articles de loi ou de règlement, etc.). Les délibérations et séances de toute sorte ne devraient désormais être consignées que dans des comptes rendus abrégés ou des procès-verbaux de décisions, etc.

On nous permettra d'énumérer quelques exemples, que nous empruntons à la liste des objets examinés par la Délégation des finances, car ils témoignent d'aspects très divers du contrôle des finances:

- Bâtiment de l'administration à l'Effingerstrasse; questions posées par un crédit supplémentaire et par l'application correcte de la loi sur le contrôle fédéral des finances;
- Ecoles polytechniques fédérales, problème de la coordination;
- Traitement électronique des données par l'administration fédérale et l'entreprise des PTT;
- Frais occasionnés par les réceptions officielles;
- Difficultés de trésorerie de la Confédération;
- Versements aux cantons et règlements de comptes avec eux;
- Ecoles suisses à l'étranger;
- Régime des achats (en général);
- Tarif des émoluments en vigueur dans les ambassades et consulats;
- Tarif applicable aux visas;
- Cérémonies et manifestations de jubilé;
- Tunnel routier du St-Gothard, évolution des coûts;
- Questions touchant le contrôle des finances dans l'Entreprise des PTT;
- Traitements dépassant les maximums, selon l'art. 36 de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires; questions intéressant la coordination, réglementation nouvelle de la procédure applicable aux entreprises de la Confédération;
- Procédure d'urgence prévue aux articles 9 et 26 de la loi sur les finances de la Confédération.

(La loi sur les finances de la Confédération autorise le Conseil fédéral à décider une dépense 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. Mais le Conseil fédéral doit requérir l'as-

sentiment de la Délégation des finances. La même procédure est applicable aux crédits d'engagement pour les projets de dépenses qui ne sauraient être ajournés.

Pour la Délégation des finances, de tels cas constituent le plus souvent des affaires extrêmement délicates car elle peut ainsi préjuger la décision finale des Chambres fédérales. Elle tient, pour cette raison, à examiner régulièrement la question de l'urgence, que l'on invoque aux fins de justifier l'octroi de ces crédits supplémentaires. De telles situations ne sauraient cependant être évitées car le but à atteindre nécessite parfois une décision immédiate. C'est notamment le cas pour les achats de terrains, ou lorsqu'il s'impose de prendre des options en vue d'acquisitions futures);

- Restaurants destinés au personnel de la Confédération (en cours d'examen);
- Achat de chevaux (remontes);
- Dispositifs de sécurité en vue du stockage de munitions et de matériel de guerre;
- Crédits d'ouvrage pour des constructions;
- Aide au développement, etc.

La délégation des finances a une vue complète sur tout ce qui se passe dans le domaine des finances fédérales. Les renseignements dont elle avait besoin lui ont été communiqués de bonne grâce. Quant à la collaboration avec les «offices de contrôle» (Contrôle fédéral des finances, Office du personnel, Centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale), elle ne soulève pas de difficultés. La coordination de l'activité des commissions de gestion et de la délégation des finances est bonne. Pour les affaires importantes, par exemple la mise en place de la haute surveillance qui doit être exercée sur l'Entreprise des PTT, des échanges de vues ont lieu entre délégations des deux organes de surveillance. Quant à nos secrétariats, ils sont constamment en contact l'un avec l'autre.

Nous ne saurions terminer ce rapport sans remercier vivement de leur travail tous ceux qui collaborent avec nous en vue d'assurer le contrôle des finances de la Confédération. Le Conseil fédéral, l'administration et les entreprises en régie ont droit, eux aussi, à notre gratitude en raison des efforts qu'ils ont faits pour assurer la bonne marche des affaires financières de l'Etat.

Berne, le 1<sup>er</sup> juin 1974

Au nom de la Délégation des finances des Conseils législatifs:

Le président,

**Hans Nänny**

Député au Conseil des Etats

Le vice-président,

**Jean Wilhelm**

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 1973 (Du 1er juin  
1974)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.07.1974
Date	
Data	
Seite	1862-1868
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 871

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.