

Rapport **de la Délégation des finances des Chambres fédérales** **aux commissions des finances du Conseil national et** **du Conseil des Etats sur son activité en 1975**

(Du 6 mai 1976)

Mesdames et Messieurs,

Conformément aux dispositions du règlement des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales, nous avons l'honneur de vous présenter un rapport sur certains aspects de la surveillance exercée par notre délégation. Ce rapport concerne l'année 1975, mais tient compte également de ce qui s'est passé du début de l'année courante jusqu'au moment de sa rédaction.

I

La Délégation des finances est chargée d'examiner et de contrôler l'ensemble de la gestion des finances fédérales. Elle s'acquitte sans discontinuer de cette tâche et y consacre le temps disponible entre les délibérations sur le budget et l'approbation des comptes par vos commissions.

Les six membres de la délégation que vous avez désignés se réunissent tous les deux mois pour délibérer pendant deux jours. Ils tiennent en outre des séances extraordinaires, selon les besoins, et procèdent à des inspections. La surveillance s'appuie sur les rapports de revision et les procès-verbaux du Contrôle fédéral des finances, les rapports des services d'inspection subordonnés et des organes de contrôle propres à certaines administrations, les extraits de procès-verbal des séances du Conseil fédéral (décisions du Conseil fédéral) et, enfin, sur les constatations de vos commissions et de la délégation elle-même.

En sus de ses fonctions propres en matière de haute surveillance, la délégation a la compétence de prendre des décisions dans des cas d'extrême urgence. Selon la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0) (art. 9 et 26), le Conseil fédéral doit demander l'assentiment de la délégation lorsqu'il veut faire des dépenses pour lesquelles le budget ne prévoit pas de crédits de paiements ou n'en contient pas de suffisants. La même procédure est applicable

lorsque les crédits d'engagements font défaut ou sont insuffisants. Pareilles affaires sont soumises plus tard aux Chambres fédérales par la voie des demandes de crédits supplémentaires ou sont approuvées après coup, en même temps que le compte d'Etat.

De plus, en vertu d'un accord avec le Conseil fédéral, la délégation s'est réservé le droit de donner son avis lors de l'application des dispositions exceptionnelles concernant la réglementation des traitements qui figurent dans le statut des fonctionnaires (allocations accordées en sus du traitement, création et classification de nouvelles fonctions, etc.).

Enfin, la délégation se consacre aux affaires dont elle est chargée par vos commissions; elle vous renseigne directement sur la manière dont chacune d'elles a été réglée.

Dans l'ensemble, on peut constater que les attributions de la délégation, ajoutées aux moyens d'intervention dont vos commissions disposent lors de l'examen du budget et du compte d'Etat, constituent un système complet et cohérent de surveillance. Ce qui est caractéristique dans ce système, c'est la possibilité d'exercer une action directe. Il peut être remédié en temps utile aux irrégularités décelées. Précisons ici que le Conseil fédéral et l'administration, quelques rares cas mis à part, collaborent de façon positive avec tous les organes de surveillance.

La loi sur les finances de la Confédération indique dans quelle direction doit s'orienter la surveillance financière. Les principes de la légalité, de l'urgence, du rendement et de l'emploi ménager des ressources publiques sont valables pour l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et l'administration; à long terme, les dépenses et les recettes doivent être équilibrées et la politique financière doit tenir compte des exigences de la politique conjoncturelle et de la politique de croissance (loi sur les finances de la Confédération, art. 2).

II

Au cours de son activité, la délégation a pu constater que le principe de la légalité était largement respecté. Quant à savoir si le «perfectionnisme fédéral» sous toutes ses formes est encore de mise, tout particulièrement dans les circonstances présentes, c'est là une question qui est en rapport direct avec la nécessité d'assurer un bon rendement de l'administration et un emploi ménager des ressources de l'Etat. Le Contrôle fédéral des finances, qui est toujours le premier sur la brèche, constate sans cesse que cette nécessité n'est pas reconnue partout et que de grandes susceptibilités se manifestent souvent lorsqu'on fait des critiques à ce sujet. On ne rencontre malheureusement pas toujours la retenue qui s'impose eu égard à l'état précaire des finances fédérales. La délégation, à l'instar du Contrôle des finances, a dû, dans un assez grand nombre de cas, prêcher une modération qu'il aurait fallu observer spontanément.

La délégation juge particulièrement indiqué d'attirer l'attention sur la disposition légale qui requiert un équilibre entre les recettes et les dépenses. Il n'est certes pas nécessaire de se référer à ce sujet à la situation actuelle, qui empire d'année en année. Il faut chercher la cause de cette évolution dans le fait que, sur le plan fédéral, les décisions d'ordre financier sont prises unilatéralement. La liaison directe qu'il serait souhaitable de faire entre les dépenses et leur couverture, ou encore entre les décisions entraînant des dépenses et celles qui procurent des recettes, n'existe pas. Pendant les années de haute conjoncture, nous nous sommes intéressés aux dépenses beaucoup plus qu'aux recettes. Il est difficile aujourd'hui, dans une situation transformée et beaucoup moins favorable, de reprendre le chemin de la modération.

Au cours de ces dernières années, l'esprit d'épargne a passé, il est vrai, au premier plan. Mais, depuis peu, les dépenses supplémentaires requises par la politique conjoncturelle sont venues s'ajouter aux dépenses « ordinaires ».

Le tournant conjoncturel met, au surplus, les organes de surveillance des finances devant une situation nouvelle. L'objectif primaire de cette surveillance consiste à encourager l'esprit d'économie, à favoriser un mode de conduite des affaires administratives qui en assure le bon rendement, deux aspects de la question qui devraient en définitive aboutir à une réduction des dépenses. Sous la pression des nécessités conjoncturelles, il a fallu autoriser des dépenses qui étaient, à l'origine, prévues pour une époque ultérieure. Le comportement anticyclique qu'on exige des pouvoirs publics concerne aussi bien les dépenses d'investissement que les dépenses de consommation, donc un très vaste secteur des dépenses. Dans les conditions actuelles, il faudrait s'efforcer de ne dépenser que si le montant des dépenses est en rapport avec le but à atteindre, s'il s'impose pour des raisons impératives et s'il est économiquement supportable. Or les critères changent. Où se trouve, dans un cas déterminé, le montant qui peut encore être admis sous l'angle financier, mais au-dessous duquel on ne saurait descendre sans porter atteinte aux objectifs de la politique conjoncturelle?

Il convient aussi, à cet égard, d'apprécier les conséquences du blocage des effectifs du personnel. Selon de nombreuses opinions, il ne serait possible d'accroître, par exemple, les dépenses d'investissement, surtout par une procédure accélérée, que si l'on disposait d'un personnel plus nombreux. Devant cette affirmation, on peut certes se demander, avec plus de raison encore, s'il ne serait pas possible d'arriver au même résultat par des méthodes plus simples et par une affectation appropriée du personnel disponible, et si les goulots d'étranglement ne pourraient pas être surmontés par des changements de structures au sein des départements et même par des rocadés entre les départements. Nous en donnons pour exemple l'examen et l'approbation des demandes de subventions. Les cantons et les communes s'en occupant dans la plupart des cas avec les organes de la Confédération, il serait recommandable de suivre une procédure coordonnée. Il faudrait introduire des simplifications partout où l'expérience montre que l'administration des cantons et des communes travaille soigneusement et

objectivement. La délégation préférerait de telles solutions plutôt qu'une atténuation prématurée du blocage des effectifs du personnel, même au risque de voir se produire ici ou là quelques imperfections.

La délégation n'ignore pas le peu d'efficacité de tels appels. Mais elle voudrait pourtant trouver dans l'administration une plus grande volonté de s'adapter aux exigences de notre temps. Un emploi ménager des ressources de l'Etat et un bon rendement de l'administration ne peuvent être assurés que par le comportement adéquat de chacun.

En outre, de récentes constatations amènent la délégation à douter que l'on se rende compte partout de la nécessité de fixer maintenant des priorités qui soient claires. Dans la situation critique des finances fédérales, ne conviendrait-il pas de n'adopter de nouveaux projets et de ne les mettre en œuvre que si leur réalisation apparaît de première urgence pour des raisons de politique conjoncturelle? Mais il faudrait, au demeurant, ménager une sorte de halte dans l'avancement des affaires, afin que le passage à une situation normale puisse se faire un jour sans que nous ayons à supporter une dette publique excessive et afin, aussi, de rétablir l'équilibre du compte financier.

Il ressort de ces considérations que les commissions des finances, en leur qualité de «conscience financière» des Chambres fédérales, ont une tâche importante à assumer lors de l'examen des budgets et des crédits supplémentaires, mais aussi lorsque des projets de grande portée financière sont mis en discussion.

III

Un aperçu rétrospectif sur la période qui fait l'objet du présent rapport fait apparaître la diversité des tâches qui incombent aux organes chargés de surveiller la gestion des finances fédérales.

La délégation a de tout temps déclaré la guerre à la «paperasse». Dans cet esprit, elle a porté son attention sur les très nombreux périodiques que l'administration fédérale fait paraître, comme l'a montré une enquête dont la délégation avait pris l'initiative. La Chancellerie fédérale a été invitée à mettre fin aux abus constatés dans ce domaine. Il incombe en premier lieu aux directeurs de division de réaliser des économies en luttant contre les débordements de papier. Dans le domaine des rapports, au sens le plus large du terme, il continue toujours à régner une tendance très prononcée à donner des informations qui, malgré les réductions dignes d'être mentionnées qui ont déjà été réalisées, devraient être revues régulièrement en vertu de l'adage: «Le mieux est l'ennemi du bien». Nous pensons ici aux rapports annuels, mais aussi aux messages adressés aux Chambres fédérales, etc.

L'introduction de cartes de parcours impersonnelles a clos l'examen d'une affaire dont la délégation s'est longtemps occupée. La nouvelle procédure simplifie les mises en compte et permet de réduire considérablement le nombre

des abonnements personnels. Mentionnons à cet égard qu'un service fédéral, qui jouit d'une position indépendante en raison de la tâche qu'il assume, a invoqué cette position pour refuser d'adhérer à la procédure simplifiée. La délégation a entrepris des démarches pour mettre fin à ce particularisme.

En ce qui concerne le personnel, la délégation s'est occupée constamment, comme il a été dit au début, de l'application des dispositions exceptionnelles sur les traitements, qui figurent dans le statut des fonctionnaires, notamment de l'octroi d'allocations spéciales aux fonctionnaires supérieurs et de la création de nouvelles fonctions. Précisons que l'autorité chargée des nominations s'impose la réserve indispensable.

Les augmentations de traitement dont bénéficient certains fonctionnaires peu avant d'avoir atteint la limite d'âge ont fait l'objet d'une attention particulière. De concert avec le Conseil fédéral, nous nous sommes arrêtés à la solution suivante: en principe, au cours des trois années qui précèdent la mise à la retraite d'un fonctionnaire, il ne doit plus lui être accordé d'allocations pour des raisons d'ordre personnel; en revanche, les augmentations extraordinaires allouées en raison des fonctions exercées sont admises à titre exceptionnel lorsque le fonctionnaire occupe des fonctions d'un rang plus élevé ou doit s'acquitter en permanence de tâches supplémentaires excédant considérablement ses obligations ordinaires.

Le Conseil fédéral et la délégation continuent à s'occuper de la classification des fonctions et des traitements dans les organisations semi-officielles; ils s'efforcent de rapprocher les mesures prises dans ces organisations des conditions en vigueur dans l'administration fédérale.

La présence de représentants de la Confédération dans les conseils d'administration de sociétés à but lucratif a également exigé certains éclaircissements; la question est encore pendante.

La délégation a continué à vouer son attention à la question des prêts accordés à des fonctionnaires supérieurs en vue de la construction de logements; elle a constaté que la situation s'est normalisée à cet égard dans le sens souhaité; de même, elle s'est occupée de certains aspects du blocage des effectifs du personnel, ainsi que du remboursement des frais lors de voyages de service à l'étranger, etc.

Elle s'est intéressée également à la planification financière, à propos de laquelle la discussion a porté surtout sur l'ordre des priorités; en outre, aux directives sur l'établissement du budget, à la tenue des contrôles des engagements et, enfin, à la nouvelle ordonnance sur les achats.

Selon la procédure d'urgence dont il a été question au début, la délégation a eu à se prononcer sur de nombreux cas où il fallait libérer immédiatement des crédits additionnels complétant des crédits d'engagements, mais aussi sur des crédits de paiements urgents; elle a vérifié à cette occasion s'il existait réellement une urgence et a examiné les aspects financiers que présentaient ces cas.

Le problème des modifications de projets et des transferts de crédits dans le cadre de projets de construction approuvés par les Chambres fédérales a été examiné avec un soin particulier. Les dispositions applicables de la loi sur les finances de la Confédération, ainsi que de l'ordonnance régissant la construction et de l'ordonnance concernant l'étude des projets de construction, ont indiqué la procédure à suivre, au cours de laquelle la délégation n'a pas manqué d'assurer pour les Chambres fédérales la conservation des informations qu'elle recevait, dans la mesure où l'importance des affaires et leur portée financière l'exigeaient.

En ce qui concerne le contrôle des constructions, notons que le Contrôle fédéral des finances a complété son personnel à cet effet, ce qui est d'ailleurs la conséquence des délibérations du comité ad hoc créé par vos commissions. La délégation a fait examiner de plus près les comptes relatifs à trois grands projets de construction. Les résultats de cet examen, complétés par les données expérimentales que la Direction des constructions a réunies (banque des données), permettent d'approfondir davantage les problèmes qui se posent aux organes de surveillance.

Les cantines que la Confédération tient pour son personnel ont fait l'objet d'un examen attentif, l'accent étant mis sur la nécessité de faire en sorte qu'elles subsistent autant que possible par leurs propres ressources. Il est apparu qu'il est difficile d'appliquer pleinement le principe selon lequel les prix doivent couvrir les coûts, mais on cherche à se rapprocher le plus possible de ce but en unifiant les conditions dont dépend la formation des coûts.

Outre ces questions de portée générale, mentionnons à titre documentaire quelques autres points importants dont nous avons délibéré au sujet de certains départements.

Chancellerie fédérale

Dépenses du Parlement et des services parlementaires.

Département politique

Crédit UNESCO; règlement des fonctionnaires (3)

Service de la coopération technique, projets divers.

Département de l'intérieur

Dépassement des coûts dans des travaux de construction; écoles suisses à l'étranger; planification des locaux de la Confédération; organisation du secrétariat du département.

Département de justice et police

Subventions fédérales pour les constructions de la protection civile; acquisition et entreposage du matériel.

Département militaire

Indemnités de vol; économies de carburants; coût des moyens d'instruction; acquisition d'avions de combat, compensation du renchérissement.

Département des finances et des douanes

Emprunts de la Confédération (conditions); révision de la loi sur la Centrale pour les questions d'organisation; arriérés dans la perception de l'impôt pour la défense nationale dans certains cantons; émoluments de la commission des banques; acquisition de terrains; coût du traitement électronique des données; coût de réceptions officielles.

Département de l'économie publique

Stations de recherches agronomiques; garantie contre les risques à l'exportation; garantie contre les risques de l'investissement; subventions à l'exportation.

Département des transports et communications et de l'énergie

Questions concernant le rapprochement des tarifs; évolution du coût de construction du tunnel de la Furka.

Dans l'ensemble, la délégation constate que les finances fédérales sont tenues d'une manière claire et correcte. Elle remercie le Conseil fédéral et l'administration de leur bonne gestion financière et adresse aussi ses remerciements au Contrôle fédéral des finances ainsi qu'à tous les autres organes de contrôle.

Berne, le 6 mai 1976

Au nom de la Délégation des finances
des Chambres fédérales:

Le président,

R. Reimann

Conseiller aux Etats

Le vice-président,

O. Stich

Conseiller national

Rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats sur son activité en 1975 (Du 6 mai 1976)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.03.1976
Date	
Data	
Seite	727-733
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 512

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.