

94.033

**Message
concernant la modification de la loi sur
le Contrôle des finances**

du 30 mars 1994

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message concernant la modification de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances et vous proposons d'adopter le projet de loi ci-joint.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

30 mars 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Le présent acte législatif constitue une révision partielle de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCF). La conception, sur le plan institutionnel, de la surveillance financière de la Confédération et la double fonction du Contrôle fédéral des finances (CDF), agissant au service de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne devraient en principe pas être modifiées. Compte tenu des recommandations de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et des données de la théorie financière moderne, le CDF aura plus clairement qu'aujourd'hui le statut d'organe externe chargé de la surveillance financière; son indépendance et son autonomie seront renforcées. Concrètement, le projet de révision comporte essentiellement les points suivants:

1. Statut d'organe de révision externe

- Description plus détaillée des relations entre le CDF et les inspections des finances des offices (renforcement des services de révision internes).*
- Transfert de l'entière responsabilité des ordonnances de paiement aux offices (remplacement du principe d'autorisation par celui d'intervention).*
- Coordination avec d'autres services et organes de contrôle de la Confédération.*

2. Extension du mandat de contrôle du CDF

- Définition des examens de rentabilité au sens large, englobant les critères des économies, du rapport entre le coût et l'utilité et de l'effet escompté des dépenses consenties.*

3. Renforcement de la position du CDF

- Etablissement du programme de révision de manière indépendante.*
- Compétence de statuer en première instance en cas de violation de la régularité ou de la légalité remplaçant le droit de faire des propositions.*
- Publication de son propre rapport d'activité annuel.*

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation

Le 17 décembre 1993, la Délégation des finances a soumis aux Commissions des finances des Chambres fédérales un rapport et un projet de modification de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCF; RS 614.0).

Le projet a été examiné par la Commission des finances du Conseil national le 13 janvier 1994 et par la Commission des finances du Conseil des Etats le 8 février 1994. Ces deux commissions ont approuvé les propositions de révision de la Délégation des finances et elles ont invité le Conseil fédéral à préparer en conséquence un message et une modification de la loi sur le Contrôle des finances.

12 Eléments déterminants du projet

Les organes parlementaires chargés de la surveillance financière et le Conseil fédéral estiment que la loi sur le Contrôle des finances s'est révélée, en raison du caractère ouvert de son libellé, être un instrument approprié à l'exercice de la surveillance financière de la Confédération. Preuve en est qu'il n'a pas été nécessaire d'édicter des dispositions d'exécution pour assurer son application. La collaboration, prévue par la loi sur les rapports entre les conseils et la loi sur le Contrôle des finances, entre les organes parlementaires chargés de la surveillance financière (Commissions des finances et Délégation des finances des Chambres fédérales) et le Contrôle fédéral des finances a parfaitement fonctionné les 25 dernières années. Il n'y a par conséquent pas lieu de ramener sur le tapis la création d'une cour des comptes, qui a mobilisé périodiquement l'attention de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral depuis 1976 (cf. message du Conseil fédéral du 25 novembre 1966 concernant le projet de loi sur le Contrôle fédéral des finances, FF 1966 II 724 ss) et qui fut d'ailleurs toujours rejetée. Ce d'autant plus que, pas plus tard qu'en 1991, une initiative du groupe socialiste au Conseil national demandant l'instauration d'une telle institution a été clairement rejetée (BO N 1991 IV 1915 ss). Par ailleurs, les informations acquises conjointement ces dernières années par la Délégation des finances et par le chef du Département fédéral des finances auprès des cours des comptes d'Allemagne, de France et d'Autriche ont montré que l'efficacité de leur activité n'est pas meilleure que celle de notre système, notamment à cause du décalage des contrôles dans le temps, de la lourdeur des procédures et des moyens juridiques peu performants. Au demeurant, la création d'une cour des comptes, à l'image de celle de l'Autriche, doublerait l'effectif du personnel.

Toutefois, après un quart de siècle d'existence, la loi sur le Contrôle des finances se devait d'être revue à la lumière des dernières théories et de l'expérience acquise en matière de révision financière. Faut-il adapter le statut, les compétences ou les attributions du CDF aux exigences du temps? Y a-t-il lieu d'opérer des ajuste-

ments face aux changements survenus à l'étranger? Des interrogations parmi d'autres auxquelles il convenait de répondre en tenant compte notamment des recommandations de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et des données de la théorie financière (cf. E. Buschor, Methoden der Messung staatlichen Handelns, in: Erfolg im öffentlichen Bereich, Schriftenreihe SG VW, Berne 1993, p. 110 ss; *ibid.* Probleme der staatlichen Finanzaufsicht, Verwaltung + Organisation 1986, p. 41; M. Stössenreuther, Die behördeninterne Kontrolle, Schriften zum öffentlichen Recht, Berlin 1991, p. 110 ss).

Nous avons tenu compte, dans le présent projet de loi, des recommandations suivantes de l'INTOSAI:

- extension, par l'examen de la rentabilité au sens large, de la portée des révisions effectuées (performance audits) par l'institution supérieure de contrôle;
- renforcement de la position de l'institution supérieure de contrôle, notamment à l'égard de l'administration contrôlée.

(A noter que les rapports entre le CDF d'une part, la Délégation des finances et le Conseil fédéral d'autre part, ne sont en principe pas touchés).

La théorie financière accorde actuellement une grande importance à la séparation nette entre la révision interne et externe et préconise la transformation des unités de révision internes en organes de contrôle et de surveillance efficaces rattachés aux départements et aux offices. Dans cet ordre d'idées, il convient de signaler les propositions concernant la réduction du contrôle concomitant du CDF lié à l'application du principe d'intervention dans la procédure régissant les assignations et, d'une manière générale, encouragement à la formation de nouveaux services de révision internes dans les offices et les départements. A l'instar de l'INTOSAI, la théorie prêche un renforcement des contrôles de la rentabilité au sens large afin de compléter les révisions comptables.

Outre ces propositions de révision concernant le principe, une série de dispositions ont été modifiées de manière ponctuelle ou complétées suite à l'expérience acquise ces 25 dernières années. Mentionnons, entre autres, l'extension des critères de rentabilité à l'efficacité, le développement des tâches du CDF en matière de révisions informatiques et de révision dans des organisations internationales et l'amélioration de la coordination entre les divers organes de révision et services de contrôle.

13 Résultats de la procédure préliminaire

Comme la révision ne touche directement, mis à part les organes parlementaires chargés de la surveillance et le Conseil fédéral, que l'administration fédérale, et que les rapports avec les cantons ne subissent pas de modifications, il a été possible de renoncer à une consultation externe.

14 Position du Contrôle fédéral des finances sur le plan institutionnel

141 Position du CDF sur le plan administratif au sein de l'administration fédérale

Comme nous l'avons relevé plus haut, la position du CDF, en tant qu'institution supérieure de la Confédération en matière de surveillance financière, indépendante et autonome, agissant au service des Chambres fédérales et du Conseil fédéral, ne devrait en principe pas être modifiée. Cependant, au vu des évolutions les plus récentes survenues à l'étranger et compte tenu en particulier des recommandations de l'INTOSAI, le régime suisse présente certaines lacunes. La double soumission du CDF aux Chambres fédérales et au Conseil fédéral n'a apparemment pas entaché la qualité de son travail jusqu'à présent. Toutefois, il faut veiller à ce que les activités que le CDF exerce et se fixe de façon indépendante ne soient pas entravées par son statut d'unité attachée administrativement au Département fédéral des finances (DFF). A cet effet, il s'agit de renforcer expressément dans la loi l'indépendance du CDF par rapport à l'administration. Son droit d'arrêter en toute indépendance le programme annuel de révision devrait par conséquent y être inscrit.

Par le passé, la question de l'attribution du CDF sur le plan administratif et de sa place dans la hiérarchie a régulièrement été l'objet de discussions (cf. rapport Huber, Berichts- und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des BG über die Organisation der Bundesverwaltung, Berne 1971, ch. 541.71). Le Conseil fédéral et les organes parlementaires chargés de la surveillance financière estiment que la place du CDF sur le plan administratif ne doit aucunement toucher ou influencer son indépendance professionnelle. Même ceux qui critiquent le système actuel n'ont pas réussi jusqu'ici à signaler des insuffisances en rapport avec le rattachement du CDF au DFF. Le transfert du CDF à la Chancellerie fédérale ne modifierait pas les problèmes d'ordre institutionnel, celle-ci étant soumise également au contrôle du CDF. Actuellement, il semble impossible de subordonner le CDF au président de la Confédération, car nous ne disposons pas, étant donné notre système de gouvernement, d'un département présidentiel doté des moyens lui permettant d'assurer une gestion administrative.

Le Conseil fédéral partage par conséquent l'avis des Commissions des finances qui estiment qu'il ne s'impose pas, sur le plan administratif, de séparer le CDF du DFF.

142 Le CDF, organe externe chargé de la surveillance financière

L'indépendance et l'autonomie conférées au CDF supposent la mise en place de certaines conditions-cadre. Ainsi, son statut devrait clairement le désigner comme une institution externe de surveillance financière et le libérer des travaux relatifs au trafic des paiements et des virements (contreseing de toutes les assignations de paiement ou de virement). Par ailleurs, la compétence d'organiser librement les révisions doit aller de pair avec les responsabilités assumées en matière de

surveillance financière. Actuellement, la loi confère déjà au CDF le droit de recourir à des experts externes lorsque certains contrôles requièrent des connaissances spéciales. Cela a été le cas avant tout dans le domaine des constructions et de l'informatique. Pour que le CDF ne soit pas conduit, faute de personnel, à renoncer à réaliser des objectifs qui lui paraissent impératifs dans le cadre de l'élaboration de son programme de révision, il devrait aussi être habilité à faire appel à des experts en révision externes pour exécuter des mandats d'organes de révision. Cela concerne en particulier les mandats auprès des fondations et des organisations semi-étatiques, confiés au CDF en vertu d'une clause de leurs statuts ou par voie d'ordonnance. Cette extension devrait permettre au CDF de faire face à des surcharges de travail momentanées, il ne devrait toutefois pas en résulter un accroissement caché et durable de l'effectif du personnel.

143 Le CDF, instance de contestation

En vertu de la législation en vigueur, le CDF ne peut faire valoir ses contestations auprès d'un service contrôlé que si celui-ci admet ses propositions. Faute de quoi, il doit soumettre ses propositions à l'autorité supérieure, soit, dans le cas d'un office, au département. Si ce dernier rejette les propositions du CDF, c'est le Conseil fédéral qui tranche en dernier ressort. Cette faculté du CDF de soumettre des propositions s'est révélée être un instrument d'une efficacité peu convaincante et lourd à manier. Par ailleurs, l'étroitesse des rapports qui lient l'autorité qui tranche et le service contrôlé engendre une sorte de barrière psychologique de nature à bloquer la procédure (cf. à cet égard, P. Brügger, 25 Jahre Finanzkontrollgesetz des Bundes, JAAC 1993, p. 103 s). Relativement peu usité, ce type de procédure, qui tend à l'application des solutions les plus appropriées «*praeter legem*», ne devrait pas être maintenu au regard du principe de la légalité.

Aux fins de renforcer le statut et les pouvoirs du CDF, il serait indiqué de lui conférer la compétence, dans le cas de non respect des critères de la régularité et de la légalité, de faire des constatations formelles ou de donner des instructions aux organes contrôlés dans le but de corriger une gestion financière entachée d'irrégularité ou d'illégalité, à plus forte raison si l'on se rappelle que la législation de 1927 légitimait déjà l'autorité de l'époque à statuer en première instance sur des objets ressortissant à la révision. Cette compétence s'impose d'autant plus que le CDF ne sera plus inclus dans le trafic des paiements et des virements et sera de ce fait dans l'incapacité de s'opposer aux paiements non conformes en refusant de les countersigner. Les décisions de première instance du CDF concerneront avant tout les ordonnances de paiement. Sans le pouvoir d'injonction visant à empêcher un paiement non conforme, un contrôle concomitant, par échantillonnage, des ordonnances de paiement ne serait pas efficace. Pour prévenir tout soupçon de partialité, les décisions du CDF ne pourront pas être attaquées devant le département qui chapeaute l'unité administrative contrôlée mais devant le DFF ou le DFJP lorsque des services du DFF sont en cause. En sa qualité d'autorité administrative suprême, le Conseil fédéral doit être compétent en dernière instance pour sanctionner l'unité administrative ayant fait l'objet d'une contestation ou ordonner les changements prévus par le CDF.

La question de savoir s'il fallait introduire la compétence de décider en première instance également en cas de violation du critère de rentabilité s'est posée. Etant donné que l'appréciation joue un grand rôle lors de l'application de ce critère, le maintien du principe des propositions semble être la solution la plus judicieuse pour ce domaine.

Cependant, si le service contrôlé ne tient pas compte de l'appréciation et des propositions du CDF, il doit être tenu de soumettre l'affaire au département, qui prendra une décision.

144 L'intérêt de la surveillance financière de la Confédération pour le public

Jusqu'à présent, le CDF n'a pas été autorisé à publier un rapport sur ses activités. Il se borne, comme la loi l'exige, à remettre un compte rendu circonstancié et complet à la Délégation des finances. Certes, son rapport annuel sur les priorités des révisions constitue un document utile pour la Délégation des finances dans la mesure où elle s'en inspire pour établir son propre rapport à l'intention des Commissions des finances. Il faut cependant bien voir que le rapport de la Délégation des finances procède d'une autre démarche et se caractérise par des appréciations de nature politique. Partant de ce constat, les organes parlementaires chargés de la surveillance et le Conseil fédéral ne contestent pas le bien-fondé de la requête du CDF qui demande à pouvoir publier un rapport annuel sur ses activités. L'INTOSAI est également d'avis que le souverain a un intérêt légitime à être informé sur les constats et les observations faits par l'organe supérieur de vérification des comptes, sans qu'ils soient filtrés par un intermédiaire. A l'étranger, la compétence de publier un rapport de gestion annuel va déjà de soi pour une autorité supérieure de contrôle indépendante et responsable de ses actes.

15 Extension des critères de contrôle

Selon le législateur de 1967, le CDF doit procéder à un examen de l'emploi efficace et ménager¹⁾ des derniers publics sous l'angle le plus large et déterminer si l'administration «dépasse, par des mesures qui semblent injustifiées, le but explicitement ou implicitement fixé» (message concernant le projet de loi sur le Contrôle fédéral des finances, FF 1966 II 734). L'efficacité des méthodes de travail de l'administration n'a pas été abordée ni mentionnée. Le principe de l'opportunité a été écarté expressément car il s'agit, aux termes du message précité, «d'un élément à prendre en considération avant d'aborder de nouvelles tâches ou de commencer l'exécution de certains projets». Suite aux évolutions qui ont marqué la révision dans l'économie privée et à la reconnaissance de l'organe

¹⁾ Dans la loi de 1967, *Sparsamkeit* et *Wirtschaftlichkeit* ont été traduits par «emploi efficace et ménager des fonds», ce qui ne correspond plus à la terminologie utilisée aujourd'hui par l'INTOSAI. *Sparsamkeit* = économies; *Wirtschaftlichkeit* = rentabilité; *Wirksamkeit* = efficacité.

de contrôle des comptes comme instrument de gestion, de nouvelles priorités ont été fixées au niveau international en matière de surveillance financière étatique notamment durant la dernière décennie. L'accent a été mis, en outre, sur l'examen de la rentabilité au sens large du terme. Sous l'influence des conceptions anglo-saxonnes en matière de surveillance financière notamment, l'idée que le contrôle de la rentabilité englobe l'examen des économies (economy), de la rentabilité (efficiency) et de l'efficacité (effectiveness) s'est imposée au sein de l'INTOSAI. D'où la recommandation d'appliquer ces critères de contrôle à la surveillance financière publique.

La Délégation des finances reconnaît depuis longtemps déjà la nécessité de vérifier les comptes publics sous l'angle de l'efficacité et de la réalisation des objectifs. Elle a donc prescrit au CDF de procéder à des contrôles allant dans ce sens, qu'il n'était pas habilité à effectuer aux termes de la législation en vigueur. Rappelons à titre d'exemple les rapports sur les minisubventions agricoles et l'enquête sur le subventionnement de la culture du tabac (cf. rapport annuel 1989/90 de la Délégation des finances FF 1990 II 869 s). A l'avenir, le critère de la rentabilité devrait par conséquent être compris dans un sens plus large et ce changement d'orientation devrait figurer dans la loi (art. 5). Les contrôles de rentabilité sont applicables surtout dans les secteurs où le législateur a laissé une grande liberté d'action aux organes d'exécution, ce qui est souvent le cas dans le domaine des subventions. Mais les priorités politiques fixées par la constitution et la loi devront être respectées, obligation qu'il conviendra d'observer surtout dans les domaines qui font l'objet d'une collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes. Partant, les conclusions des contrôles de rentabilité feront moins l'objet de propositions que de recommandations au Conseil fédéral et aux organes parlementaires chargés de la surveillance financière; elles devraient en outre contribuer à l'application des principes régissant la gestion financière selon l'article 2 de la loi sur les finances de la Confédération. Quant à l'importance et à la portée attribuées au contrôle de la rentabilité par rapport à l'ensemble des activités du CDF, nous renvoyons au chiffre 231 ci-après.

S'agissant des vérifications effectuées par le CDF auprès des cantons, c'est la procédure prévue à l'article 16 de la loi sur le Contrôle des finances qui continuera d'être appliquée. En d'autres termes, le CDF devra solliciter l'assentiment du gouvernement cantonal si aucune législation ne lui confère les compétences ad hoc.

16 Refonte du cahier des charges du CDF

161

La conception actuelle de la surveillance financière postule déjà que le contrôle financier est en premier lieu une tâche incombant au service chargé de gérer les crédits et que la surveillance externe exercée par le CDF a pour but d'optimiser le travail de l'administration au regard de la rentabilité et de l'efficacité. Les tâches du CDF sont actualisées et précisées dans la droite ligne de cette conception.

De par son exclusion du système des paiements et des virements (contreseing des assignations), le CDF se voit libéré d'une tâche ne ressortissant pas aux attributions d'une autorité suprême de surveillance. Il sera cependant privé du même coup de la possibilité d'empêcher des dépenses injustifiées par le biais du contrôle concomitant. Par conséquent, il convient de lui donner la compétence de vérifier, par sondages, les assignations établies par les unités administratives et exécutées par les Services de caisse et de comptabilité de l'Administration fédérale des finances (remplacement du principe d'autorisation par celui d'intervention). L'intervention du CDF à un stade antérieur, c'est-à-dire son contrôle préalable des décisions de l'administration portant sur des engagements financiers s'est révélée efficace et nécessaire en particulier lors de la garantie de crédits à la construction (p.ex. examen des coûts subventionnables). Des contrôles préventifs de ce genre doivent demeurer l'exception, ils devraient permettre cependant de détecter assez tôt les erreurs fondamentales et de corriger le tir avant qu'elles n'aient causé des dommages irréparables. Il paraît opportun de mentionner ce champ d'intervention, combien sensible, du CDF dans la loi de même que les tâches qui ont pris une importance considérable ces dernières années comme la révision informatique, le contrôle des prix dans le domaine des achats et les mandats de révision auprès des organisations internationales. Parallèlement au déplacement du centre de gravité vers la révision externe, il y aura lieu de contrôler davantage le fonctionnement des moyens et des systèmes de contrôle dans les services gérant des crédits.

163

Eu égard à sa position d'autorité supérieure, il convient également de confier au CDF un rôle dirigeant dans la mise en place et l'organisation des contrôles internes car lui seul est à même d'évaluer la nécessité de créer des services de révision internes dans les groupements, les offices, les entreprises et les établissements. En tant qu'instrument de gestion, le service de révision interne (inspection des finances) doit être soumis directement à la direction, tout en étant cependant indépendant et autonome sur le plan technique, et faire un rapport circonstancié au CDF sur ses activités. Selon les organes parlementaires chargés de la surveillance financière et selon le Conseil fédéral, le meilleur moyen de garantir un professionnalisme et une unité de doctrine au sein des services de révision internes de l'administration générale de la Confédération consiste à confier au CDF l'initiative de la formation et du perfectionnement professionnel en la matière (art. 11).

17 **Extension du champ d'intervention du CDF**

171

Le statut d'entreprise des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) et les particularités de leur système comptable expliquent pourquoi ils furent exclus de la

surveillance financière du CDF, tant sous le régime des règlements de 1903 et de 1927 régissant le CDF que lors de la création de la loi fédérale de 1967. La surveillance financière parlementaire a été exercée non pas par les Commissions des finances mais par celles des transports qui examinaient le budget et les comptes des CFF. Lorsqu'à la faveur de la réforme du Parlement de 1991, on a concentré la haute surveillance des entreprises en régie entre les mains des Commissions des finances, de la Délégation des finances et des Commissions de gestion, on a renoncé à soumettre les CFF à la surveillance du CDF. Comme la conception actuelle de la surveillance financière des CFF ne présente pas de lacunes, la révision interne étant bien développée, les comptes annuels étaient vérifiés par une société fiduciaire et la surveillance exercée par l'Office fédéral des transports, le Conseil fédéral ne juge pas utile de soumettre les CFF au CDF.

172

Aux termes de la loi actuelle, la portée des révisions du CDF dans le domaine des subventions s'étend aux collectivités, aux établissements et aux organismes de droit public et privé. Les personnes physiques bénéficiant d'aides financières échappent donc aux rigueurs des vérifications. Le CDF se borne de ce fait à contrôler les offices qui allouent des aides. Il n'est donc pas habilité à vérifier chez le bénéficiaire d'une subvention si les conditions légales donnant droit à une aide financière sont remplies ou si les prescriptions requises sont satisfaites. Même si le CDF n'entend pas procéder à des contrôles à grande échelle chez le particulier – les effectifs nécessaires à cet effet faisant d'ailleurs défaut –, il devrait au moins être habilité à effectuer des révisions auprès des personnes physiques, ce qui permettrait, notamment par les analyses d'impact, d'opérer des évaluations intersectorielles.

18 **Coordination du contrôle financier et administratif**

Pour compléter la surveillance financière, déjà bien développée, on a institué ces dernières années un contrôle de l'administration. C'est ainsi que pour renforcer sa surveillance sur l'administration, le Conseil fédéral a créé un Service de contrôle administratif (CCF), rattaché à la Chancellerie fédérale (ordonnance, concernant le Service de contrôle administratif; RS 172.210.11) et le Parlement un organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) chargé de seconder les Commissions de gestion (art. 47^{sexies} LREC; RS 171.11). Au vu des bases légales convergentes qui régissent les objets des contrôles et les critères de révision et compte tenu de la part toujours plus grande que prendront les contrôles de rentabilité du CDF, il faut s'attendre à ce que les mandats de ces organes se recoupent ici et là – théoriquement du moins – sur le plan des révisions, entraînant des conflits de compétences. Le Conseil fédéral et la Délégation des finances se sont toujours préoccupés de l'efficacité du contrôle des finances et de l'administration. Ils s'opposent cependant tout aussi nettement à un système de révision désordonnée, entravant l'efficacité de l'administration au lieu de l'optimiser. Le Conseil fédéral partage dès lors l'avis des Commissions des finances, selon lequel il convient au moins d'examiner dans le cadre du programme de la

législature 1995-1998, l'instauration d'une loi-cadre sur le contrôle qui définirait tous les domaines ressortissant à la surveillance financière et au contrôle de l'administration et fixerait conjointement les principes de la coopération.

La présente révision de la loi sur le Contrôle des finances permettra de prescrire l'obligation de coordonner les activités entre le CCF, l'OPCA et le CDF notamment par la synchronisation des programmes de révision mis sur pied chaque année. Les examens de rentabilité au sens large qui visent à optimiser l'emploi des fonds seront en principe du ressort du CDF. Les organes de contrôle de l'administration seront appelés à intervenir lorsque se posent des problèmes relatifs à l'organisation, aux méthodes de travail et aux procédures de décision de l'administration et lorsque des évaluations de la conformité aux objectifs, des contrôles de tâches et de l'efficacité au sens le plus large sont en cause.

A l'exclusion des lacunes de nature financière, le CDF informera le CCF des insuffisances qu'il aura constatées dans l'exercice de ses fonctions. Des informations pertinentes devront également être fournies à l'Administration fédérale des finances dont le mandat est l'élaboration et l'exécution des prescriptions concernant les finances de la Confédération, à l'Office fédéral du personnel, chargé d'élaborer la politique du personnel et de conseiller et de seconder l'administration en matière d'organisation et de gestion, et à l'Office fédéral de l'informatique qui, lui, a pour tâche de planifier, de mettre en place et de coordonner les moyens informatiques dans l'administration fédérale. Le CDF fera par ailleurs appel aux services de l'Office fédéral de la justice pour amender la législation en cas de défauts des bases légales. Par ailleurs, le Préposé fédéral à la protection des données a tout intérêt à être informé par le CDF au cas où ce dernier constaterait des lacunes dans le traitement des données personnelles. Les unités administratives concernées renseigneront le CDF quant à l'application des mesures qu'ils auront prises.

19 Révision partielle ou totale de la loi sur le Contrôle des finances

D'emblée, on s'est interrogé sur l'opportunité de procéder à une révision partielle ou totale de la loi sur le Contrôle des finances, sachant bien que le système de surveillance financière en vigueur et la position du CDF sur le plan institutionnel ne devaient pas être modifiés. Les modifications proposées portent plutôt sur des points particuliers, même si l'extension des critères de contrôle et la modification de la procédure en cas de contestations jettent de nouvelles bases de la surveillance financière. Le Conseil fédéral partage par conséquent l'avis des Commissions des finances et de la Délégation des finances qui estiment que les modifications envisagées ne sont pas assimilables à une révision totale et que ce constat relève de la liberté d'appréciation du législateur.

2 Partie spéciale: Explications relatives aux dispositions révisées

21 Remarque préliminaire

La partie qui suit aborde dans le détail les modifications que nous envisageons d'apporter à la loi. Nous nous sommes limités aux dispositions nouvelles ou qui ont été amendées par rapport à la version de la loi en vigueur. En ce qui concerne les dispositions de la loi actuelle qui ont été reprises sans être amendées sur le fond dans le cadre d'un nouvel article mais qui ont subi des modifications essentiellement de nature rédactionnelle, nous renvoyons au message du Conseil fédéral du 25 novembre 1966 (FF 1966 II 724).

A l'origine, la loi sur le contrôle des finances comportait des titres marginaux. Nous avons saisi l'occasion pour remplacer tous les titres marginaux par des titres médians, cela étant signalé au début de l'acte législatif correspondant.

22 Position et organisation du Contrôle fédéral des finances (art. 1^{er} à 3)

221 Article premier Position du Contrôle fédéral des finances

Le Contrôle fédéral des finances reste subordonné à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral (art. 1^{er}, 1^{er} al.). En revanche, son autonomie et son indépendance quant à l'organisation des activités de surveillance sont renforcées. Une autorité supérieure en matière de surveillance financière ne saurait être qualifiée d'indépendante sans être habilitée à fixer librement ses programmes de révision (cf. n° 17 des normes de contrôle 1992 publiées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances [INTOSAI]). Il est évident, sans être statué expressément, qu'une autorité supérieure de contrôle des finances doit être dotée d'effectifs suffisants et des crédits nécessaires pour être en mesure de remplir ses tâches de révision normalement.

222 Article 2 Organisation du Contrôle fédéral des finances

La loi en vigueur opère une distinction entre le personnel spécialisé et le personnel de chancellerie qui n'est plus de mise; nous proposons donc de l'abroger. Il y a par ailleurs lieu de tenir compte du principe de formulation non sexiste dans la version allemande (1^{er} et 2^e al.). Vu que le CDF est soumis doublement au Parlement et au Conseil fédéral, il paraît indiqué que les effectifs du CDF soient fixés d'entente entre la Délégation des finances et le Conseil fédéral (art. 2, 3^e al.).

223 Article 3 Appel à des experts

Aux termes de la loi actuelle, le CDF est habilité, à l'instar de la Délégation des finances, à faire appel à des experts (art. 3); à cet effet, il dispose d'un crédit qui lui est accordé chaque année par l'Assemblée fédérale. Dans de nombreux cas, il

semble plus rentable d'acheter le savoir d'un expert pour l'analyse d'un sujet plutôt que de créer un service spécialisé. Cela se vérifie chaque fois que le CDF doit recourir aux services d'un expert spécialisé dans un domaine très pointu (comme la construction, l'informatique ou des questions qui ont trait à la rentabilité) ou lorsqu'il doit faire face à des surcharges de travail. Il y aurait évidemment lieu de remédier à un manque permanent de personnel par une augmentation ordinaire de l'effectif. Afin qu'il puisse affecter le personnel nécessaire aux contrôles de la rentabilité en le libérant des révisions comptables, il convient d'autoriser le CDF à confier l'exécution de mandats d'organe de révision auprès d'organisations semi-étatiques et de fondations à des sociétés fiduciaires privées ou à des réviseurs confirmés. La responsabilité du CDF quant aux résultats des contrôles n'est pas touchée, d'où la modification approuvée à l'article 3.

23 Tâches, champ et exercice du contrôle

231 Article 5 Caractère du contrôle financier

Selon l'article 5 en vigueur, la surveillance financière du CDF implique l'examen de «l'emploi ménager et efficace» (économie et rentabilité) des fonds. Relevons que dans son message du 25 novembre 1966 (FF 1966 II 735), le Conseil fédéral avait écarté expressément la vérification de l'opportunité.

Le présent projet de révision prévoit une nouvelle notion qui est celle de l'examen de la rentabilité qu'il faut comprendre au sens des normes de l'INTOSAI.

Conformément à ces normes:

la vérification des résultats englobe l'examen des économies, de l'efficacité et de la rentabilité:

- a) examen des économies réalisées dans la gestion des administrations, conformément à des pratiques et des principes administratifs sains et une bonne politique de gestion;
- b) vérification de la rentabilité de l'utilisation des ressources humaines, financières ou autres et examen des systèmes d'information, de mesure des résultats et de contrôle; analyse des procédures utilisées par les unités contrôlées pour remédier aux insuffisances décelées;
- c) vérification de l'efficacité des résultats au regard des objectifs poursuivis par l'unité contrôlée; et examen de l'impact effectif des activités par rapport à l'impact souhaité.

En sus des vérifications prévues à l'article 5 de la loi en vigueur, la présente révision implique également l'examen de l'efficacité. En l'interprétant de manière restrictive, ce nouveau critère s'appliquera parfaitement aux structures de gestion et de contrôle existantes.

En effet lors du contrôle de rentabilité au sens large le CDF ne débordera pas du cadre de son mandat de contrôle traditionnel. Les évaluations des tâches étendues et des contrôles d'efficacité des mesures étatiques comprenant l'analyse des objectifs demeurent du ressort de l'OPCA et du CCF. Les enquêtes sur l'efficacité de la législation en matière d'environnement, des programmes de soutien conjoncturel et des mesures au niveau de l'aménagement du territoire font ainsi partie du domaine du contrôle administratif. Le CDF doit cependant être autorisé à vérifier, dans les domaines en question, si les aides financières déploient les

effets escomptés par le législateur ou si elles ont le cas échéant des conséquences financières qui n'étaient pas souhaitées. Lorsque le CDF traitera un domaine approchant les compétences des deux organes cités plus haut, il s'entendra avec eux.

D'un point de vue conceptuel, il paraît logique d'intégrer l'examen de l'efficacité dans le champ de contrôle du CDF. Dans la pratique, en effet, les vérifications des économies, de la rentabilité de l'utilisation des ressources et du degré d'efficacité se recourent et cette ouverture permettra donc d'élargir de manière judicieuse l'éventail traditionnel des activités du CDF.

Les contrôles de la rentabilité n'empiètent en aucune manière sur les compétences des départements et des offices. Sans conteste, il incombe en premier lieu aux directions de veiller à une gestion économique, rentable et conforme aux buts fixés de l'administration. Pour accomplir cette tâche permanente, elles disposent d'un instrument (le controlling) dont l'application à grande échelle dans l'administration fédérale bénéficie du soutien actif du Conseil fédéral. Il n'empêche qu'en tant qu'autorité supérieure de surveillance financière, le CDF devrait être habilité au besoin à effectuer, de son propre chef, ou à ordonner des analyses d'impact et des évaluations afin de pouvoir remédier à des erreurs. Le postulat Cavely du 6 décembre 1993 (93.3566) concernant un délégué fédéral aux économies va dans la même direction. Ce délégué devrait examiner dans quel domaine de l'administration il est possible de renoncer à des dépenses inutiles et au luxe. En raison de l'extension prévue des tâches du CDF, le Conseil fédéral estime que cette nouvelle instance de contrôle, qui entraînerait des travaux faits à double, n'est pas indispensable.

A la faveur de ses inspections dans les services, il pourra en outre contrôler de plus près l'efficacité de cet instrument de gestion qu'est le controlling en vérifiant si les offices ont transposé les résultats dans la pratique et s'ils en ont tiré les conclusions qui s'imposent. Les constatations faites par le CDF seront remises en premier lieu à l'office concerné pour qu'il prenne position et applique les mesures nécessaires. Le chef de département et le Conseil fédéral ne devront intervenir qu'en cas de divergence d'importance entre le CDF et la direction de l'office.

Même si cette conception des activités de contrôle réduit au minimum les risques d'interférences avec d'autres organes de contrôle et de surveillance de la Confédération, le présent projet prévoit cependant une obligation de coordonner les différentes activités. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 13 (nouveau), le Contrôle fédéral des finances devra s'entendre sur les tâches à accomplir avec le CCF et l'OPCA. Il devra par ailleurs informer, selon la nature du problème, les offices chargés de tâches interdépartementales (OFPER, OFI, OFJ) ou le CCF des contestations qui ont été refusées par les offices.

232 Article 6 Tâches particulières

Le CDF agit dans le cadre de l'objectif supérieur fixé par le gouvernement et consistant à optimiser la gestion financière de l'administration fédérale au sens large et à veiller, par le biais de la surveillance financière, à un emploi rentable et

efficace des fonds. Les tâches du CDF sont énumérées dans cette optique, la liste n'étant toutefois pas exhaustive.

Parmi les avantages de la législation suisse en matière de surveillance financière, il convient de citer le droit conféré au CDF d'effectuer des contrôles non seulement a posteriori mais en concomitance à tous les stades de l'exécution budgétaire, ce qui permet d'éviter les dommages financiers (let. a). Les vérifications par sondage effectuées avant la conclusion des engagements resteront l'exception comme c'est le cas actuellement. Elles se révèlent nécessaires et utiles lorsque le contrôle a posteriori de la gestion de subventions a fait apparaître de lourdes et nombreuses irrégularités qui ne peuvent plus être corrigées. En l'occurrence, il importe que le CDF se fasse remettre les projets des décisions d'allocation de subventions et ait le temps de détecter systématiquement les erreurs et leurs causes et de remettre les unités administratives défailtantes sur les rails d'une gestion réglementaire et correcte.

Il incombe principalement aux unités administratives de la Confédération de contrôler les crédits mis à leur disposition (cf. art. 29 LFC) et de veiller à une gestion méticuleuse, rentable et économe des fonds (art. 33 LFC). En tant qu'organe de contrôle externe, le CDF a pour tâche de vérifier si les contrôles sont effectués comme il se doit et si les systèmes de contrôle appliqués sont suffisamment efficaces (let. d).

Le CDF sera donc libéré des tâches de révision interne et se verra conférer le statut d'autorité de contrôle externe de l'administration fédérale. Il n'aura plus à contresigner les assignations mais il convient de lui ménager le droit d'intervenir par des contrôles à ce stade. Il déterminera les ordonnances et les assignations qu'il entend vérifier par échantillonnage avant que l'ordre de paiement ne soit donné. Suivant le résultat de ce contrôle, il pourra suspendre l'exécution du paiement par une injonction (art. 6, 1^{er} al., let. e, à mettre en relation avec art. 12, 4^e al.).

Se fondant sur l'ordonnance sur les achats du 20 juin 1988 (RS 172.056.13), le CDF vérifie l'adéquation des prix de monopole proposés à la Confédération. Vu l'importance que représente cette tâche dans l'éventail des activités du CDF, il importe de la citer expressément (let. g).

L'informatisation de l'administration fédérale et des entreprises et organismes soumis à la surveillance financière du CDF s'est faite sur un rythme très rapide ces dernières années notamment dans le domaine des finances et de la comptabilité. Selon les normes de révision en vigueur, la sécurité des systèmes informatiques (dispositif d'accès aux programmes, prévention contre les virus informatiques, séparation ou du moins segmentation des différents réseaux au sein des unités administratives et entre elles notamment) relève de la régularité de la gestion des finances publiques et prend par conséquent une place de plus en plus grande lors des contrôles effectués par le CDF dans les unités administratives. L'ampleur des moyens consacrés à ce domaine exige, outre l'examen de la régularité, un renforcement des contrôles du système (contrôle de la fonctionnalité) et de la rentabilité. Vu l'importance que revêt le contrôle de la sécurité et de la fonctionnalité des applications informatiques dans les domaines de la gestion financière, il y a lieu de le citer dans le répertoire des tâches. Le contrôle de

l'application des directives de l'Office fédéral de l'informatique figure au premier plan (let. h).

En sa qualité de représentant de la Confédération, le CDF effectue, sur mandat du Conseil fédéral, des contrôles dans certaines organisations internationales (Organisation mondiale de la propriété intellectuelle [OMPI]), Union postale universelle (UPU), Union internationale des télécommunications (UIT), etc.; il occupe par ailleurs un siège dans des organismes multilatéraux de contrôle (tels que le Board of Auditors de l'AELE). Ces lourdes attributions, qui incombent principalement à la section des services spéciaux, figurent également dans le répertoire des tâches (let. i).

233 Article 8 Champ du contrôle

Etant donné qu'actuellement, à l'article 58 de la loi fédérale du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (RS 172.010), la notion d'unité administrative de la Confédération englobe les départements avec leurs groupements, leurs offices et leurs services, la Chancellerie fédérale et les services du Parlement, séparés de celle-ci, et dont l'activité est indépendante (arrêté fédéral du 7 octobre 1988 sur les services du Parlement, RS 171.115), ainsi que les établissements et les entreprises de la Confédération, on peut renoncer à l'énumération qui figure à l'article 8, 1^{er} alinéa, lettres a à c, de la LCF en vigueur. Dorénavant, sous réserve des réglementations particulières figurant à l'article 19, le champ du contrôle du CDF comprend d'une manière générale les unités administratives de la Confédération avec référence à la loi sur l'organisation de l'administration (1^{er} al., let. a).

Les compétences du CDF relatives au contrôle des indemnités et des aides financières ne se limiteront plus aux personnes morales. En principe, elles s'étendront aussi aux personnes physiques. Selon les cas, seules des vérifications opérées auprès des bénéficiaires de contributions fédérales peuvent donner un tableau révélateur de la rentabilité dans le domaine des subventions (1^{er} al., let. b).

Les organisations qui exercent des tâches publiques au nom de la Confédération sans faire partie de l'administration fédérale continueront d'être soumises à la surveillance financière du CDF, quel que soit leur statut juridique (1^{er} al., let. c). Cependant, le CDF se limitera à surveiller leurs activités publiques, comme la perception des redevances, pour citer un exemple.

234 Article 10 Obligation de renseigner, de collaborer et de donner accès aux données

En vertu du 1^{er} alinéa, le CDF dispose d'un droit de demander des renseignements et de prendre connaissance des dossiers qui n'est limité que par le secret postal télégraphique. Selon l'article 19, 3^e alinéa, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1), il n'est cependant possible d'accéder à des données personnelles au moyen d'une procédure d'appel informatique que si une disposition légale le prévoit expressément. Afin que le CDF

puisse exercer efficacement ses tâches de contrôle, notamment dans le cas des affaires du personnel, de la Caisse fédérale d'assurance et des différentes assurances sociales, il est nécessaire de lui accorder un droit d'accès aux données (3^e al.). La conservation des données personnelles obtenues n'est requise que jusqu'à la fin de la procédure de révision. Cela doit être mentionné dans la loi. Un minimum de sécurité en matière de données personnelles implique la tenue d'un journal concernant les agents qui consultent des données ainsi que le motif et la date de l'appel de données.

235 Article 11 Relations avec les inspections des finances (services de révision internes)

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le Contrôle des finances, une distinction et une nette séparation des tâches entre la surveillance financière interne et externe se sont opérées, tant dans l'économie privée que dans le secteur public. La révision interne dans les offices, les entreprises et les établissements est donc assumée par des services d'inspection qui sont subordonnés directement à la direction à laquelle ils servent d'instrument de gestion. Cependant, ils doivent assumer leurs tâches de contrôle en toute indépendance et en toute autonomie. De nombreux services d'inspection ont déjà été créés ces dernières années à l'initiative du CDF en sa qualité d'organe de surveillance externe et des règlements fixant leur organisation ont été élaborés en accord avec celui-ci. Il y a lieu d'introduire dans la loi cette pratique qui s'est confirmée au cours des ans (1^{er} al.).

Le CDF exerce la haute surveillance sur les inspections des finances et veille à la coordination des tâches de contrôle. Pour qu'il puisse remplir sa tâche efficacement, il importe que les services d'inspection lui soumettent leurs programmes de révision, qu'ils doivent mettre sur pied chaque année, et leurs rapports. Il doit également être informé des manquements ayant une portée fondamentale ou des incidences financières importantes (2^e al.).

Avec le développement des inspections des finances au niveau des groupements, des offices, des entreprises et des établissements, il convient de veiller à la formation et au perfectionnement professionnel du personnel en fonction de l'évolution des exigences techniques de la révision. Au sein de l'administration générale de la Confédération, cette tâche sera assumée par le CDF (3^e al.). Les entreprises et les établissements de la Confédération se chargent de cette tâche dans leurs domaines conformément à leurs besoins spécifiques.

24 Procédures en cas de contestations, établissement des rapports et relations de service

241 Article 12 Constat de la révision et contestations

La suppression des irrégularités sur le plan financier et l'amélioration de la rentabilité et de l'efficacité de la gestion administrative ne sauraient être réalisées sans une entente entre l'organe de surveillance et l'organe contrôlé. A cet effet, il importe que les rapports et les résultats des contrôles soient communiqués par écrit aux unités administratives contrôlées. Dans le cas de personnes ou d'organi-

sations ne faisant pas partie de l'administration fédérale (art. 8, 1^{er} al., let. b et c), les rapports de révision doivent être remis aux unités administratives compétentes en matière de gestion financière dans le domaine concerné (1^{er} et 2^e al.).

Selon la procédure en vigueur, les contestations du CDF portant sur des éléments de la révision sont réglées avec l'unité administrative contrôlée par voie de propositions. Il convient de maintenir ce régime en ce qui concerne les examens de la rentabilité (3^e al.) car les propositions émises en la matière ne porteront pas seulement sur des aspects ponctuels de la gestion de l'administration mais plutôt sur des amendements des bases légales (lois et ordonnances) et sur des modifications structurelles et organisationnelles. Or, on ne saurait négliger la marge d'appréciation inhérente à ces deux domaines.

En revanche, il y a lieu de revoir la procédure applicable aux contestations lorsque le CDF juge que l'unité administrative a violé les principes de régularité ou de légalité. Elle s'est avérée insatisfaisante et une surveillance financière ne peut s'appliquer efficacement si l'organe supérieur de révision, comme c'est le cas du CDF, ne peut formuler que des propositions pour remédier à des situations qui ne tolèrent aucune discussion, ce d'autant plus que ses propositions sont jugées par l'instance supérieure du service contrôlé. Lorsque l'unité administrative contrôlée ne reconnaît pas les critiques qui lui sont faites et rejette les propositions du CDF, celui-ci doit être habilité, en tant qu'organe étatique suprême et indépendant chargé de la surveillance financière, à constater formellement les manquements dans la gestion financière et/ou à enjoindre à l'unité contrôlée d'y remédier (4^e al.).

L'unité administrative incriminée doit pouvoir recourir contre les décisions du CDF. La plupart des différends entre le CDF et les organes contrôlés auront certainement trait à des aspects ponctuels d'affaires quotidiennes telles que les ordonnances et les assignations. Les décisions du CDF ne pourront pas être attaquées devant l'instance supérieure à laquelle l'organe contrôlé est rattaché afin que celle-ci ne puisse être accusée de parti pris. A cet effet, le Département fédéral des finances (DFF) paraît être l'autorité toute désignée vu la nature de ses activités. Les unités administratives rattachées doivent pouvoir s'adresser au Département fédéral de justice et police (DFJP) lorsqu'elles n'acceptent pas les constatations formelles ou les injonctions du CDF (5^e al.).

Les différends qui opposent le CDF aux unités administratives contrôlées pourront être comme jusqu'ici réglés à deux niveaux étant donné que, conformément au 3^e et au 5^e alinéas, les décisions rendues par le département peuvent être attaquées devant le Conseil fédéral. La constitution le désignant comme l'autorité suprême de surveillance de l'administration, c'est à lui qu'il appartiendra de trancher en dernier lieu (6^e al.). D'après l'expérience que l'on a de la procédure de contestation, il n'est pas nécessaire d'édicter des directives particulières concernant la manière de régler ces différends qui surgissent au sein de l'administration.

242 Article 13 Coopération avec d'autres services de contrôle

Les contrôles ont pour but d'améliorer la gestion financière et finalement l'activité de l'administration. Il est donc essentiel que les organes de contrôle

planifient judicieusement leurs révisions et entravent le moins possible les activités des services contrôlés. De ce point de vue, il importe notamment que ces organes s'entendent pour éviter les doubles contrôles. Le 1^{er} alinéa de cet article prévoit à cet effet l'échange des programmes de révision et d'inspection et institutionnalise la coordination entre le CDF, le CCF et l'OPCA.

Souvent, non seulement le CDF constate des déficiences ponctuelles lors de ses contrôles, mais il est confronté à des questions fondamentales de gestion financière, il décèle des insuffisances et des défauts sur les plans de l'organisation, de l'administration et de l'exécution des tâches ou il découvre des lacunes au niveau des bases légales. Il est donc utile qu'il fasse part de ses constatations aux offices qui assument des tâches de conseil et de coordination ou qui fournissent des services. Selon la nature du problème, il y a lieu de renseigner l'Administration fédérale des finances, l'Office fédéral du personnel, l'Office fédéral de l'informatique ou l'Office fédéral de la justice. Le CCF doit également être informé des questions touchant aux domaines qui le concernent. En outre, le CDF est invité à informer le Préposé fédéral à la protection des données au cas où il aurait constaté des lacunes dans le traitement des données personnelles. Pour qu'il soit suffisamment tenu compte de ces renseignements et de ces suggestions, le CDF devrait à son tour être mis au courant des conclusions tirées sur la base de ses constatations et des mesures qui ont été prises le cas échéant. Comme les offices mentionnés et le CCF ne disposent pas ou seulement dans une mesure limitée de la compétence de donner directement des instructions aux unités administratives contrôlées par le CDF, celles-ci sont tenues de fournir des informations au sujet des mesures qu'elles ont prises (2^e al.).

243 Article 14 Rapports

Le CDF est tenu de renseigner la Délégation des finances en vertu de l'article 50, 7^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils. Il est précisé que le CDF doit présenter des rapports sur toutes les affaires qu'il a traitées (1^{er} al.).

Sans qu'il y soit contraint par la loi, le CDF a adressé régulièrement, à la Délégation des finances et au chef du DFF, un compte rendu circonstancié des affaires qu'il a traitées durant l'année écoulée. Dorénavant, la loi lui fera l'obligation de présenter à la Délégation des finances et au Conseil fédéral un rapport annuel sur les aspects les plus importants de ses activités et sur les constatations de portée fondamentale faites dans l'exercice de ses fonctions. Vu le droit légitime du peuple à être informé des activités de surveillance du CDF, ce rapport annuel sera publié avec le rapport d'activité de la Délégation des finances dans la Feuille fédérale (2^e al.).

244 Article 15 Relations de service

En raison de l'utilisation à l'article 8, 1^{er} alinéa, lettre a, du terme unité administrative pour tous les services contrôlés, on peut renoncer à l'énumération des services à l'article 15, 1^{er} alinéa.

25 Dispositions finales

251 Article 19 Réglementations particulières

Les Chemins de fer fédéraux, la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accident et la Banque nationale suisse continuent à ne pas être soumis à la surveillance financière du CDF. A noter que le contrôle de la confection et de la destruction des billets, qui incombe encore au CDF en vertu de la loi actuelle, a déjà été abrogé lors de la révision de la loi sur la Banque nationale du 15 décembre 1978 (RO 1979 983; FF 1978 I 757). De ce fait, cette disposition est révisée.

26 Modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération

L'article 35, 4^e alinéa, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (RS 611.0) oblige également le CDF à contresigner les ordonnances de paiement. Il convient donc de modifier cette disposition pour libérer le CDF de cette tâche. On peut renoncer à exiger le contreseing par l'Administration des finances, en particulier en raison de l'informatisation du système des paiements et des virements – dans un proche avenir, les offices transmettront également des ordonnances de paiement par un système de transmission de données. L'Administration des finances doit certes garantir la sécurité du trafic des paiements, il est toutefois indispensable de mettre au point à cet effet un système de contrôle adapté aux conditions techniques.

3 Conséquences

31 Effets sur l'état du personnel

L'effectif actuel du CDF, qui compte 79 collaborateurs dont 5,5 travaillent pour le Secrétariat des commissions et de la délégation des finances des Chambres fédérales (SCDF), ne devrait pas être renforcé, pour le moment tout au moins. Le CDF ne devant plus contresigner les ordonnances et les assignations, certains postes seront libérés, ils devront cependant pouvoir être utilisés pour les contrôles par sondages qui seront effectués avant l'exécution des assignations de paiement et pour l'approfondissement des contrôles de rentabilité. Ce projet de révision n'entraîne toutefois qu'une augmentation minimale de l'effectif du personnel. A long terme, le renforcement des mécanismes internes de révision dans les départements pourrait également entraîner certains besoins supplémentaires en matière de personnel. Néanmoins, il convient de signaler que les effectifs du CDF (sans le SCDF) n'ont quasiment pas varié ces vingt dernières années bien que le volume des dépenses et des recettes à vérifier ait quadruplé et que de nouvelles tâches et de nouveaux offices soient venus étoffer la sphère d'activité du CDF. Cet accroissement des tâches a été compensé en partie par des mesures de rationalisation; il n'empêche qu'il a fallu réduire le nombre des contrôles si bien que, dans de nombreux offices, les examens se suivent à plusieurs années d'intervalle. On ne saurait tolérer indéfiniment cette «érosion» des contrôles si l'on veut que le CDF

continue de remplir ses tâches conformément aux prescriptions légales. Comparés à ceux des cours des comptes de la France, de l'Allemagne et de l'Autriche, les effectifs du CDF paraissent bien maigres, au point que s'ils restaient encore longtemps à ce niveau, il faudrait s'attendre, vu les exigences accrues découlant d'une surveillance financière moderne, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, à une dégradation de l'efficacité des contrôles dont nous ne saurions assumer la responsabilité.

32 Conséquences pour les cantons et les communes

Les dispositions régissant les rapports entre le CDF et les cantons (art. 16 et 17 LCF) demeurent inchangées. Les cantons n'auront pas à assumer de nouvelles tâches d'exécution du fait de la révision.

Celle-ci n'entraîne pas non plus de changements pour les communes. Dans la mesure où elles bénéficient d'aides financières et d'indemnités, elles pourront, comme c'était le cas selon le droit en vigueur, être examinées directement par le CDF.

33 Autres conséquences

En vertu de l'article 8, 1^{er} alinéa, lettre b (*nouveau*), le CDF peut également procéder à des contrôles chez les personnes physiques bénéficiant de subventions. Il n'y était pas autorisé selon le droit en vigueur et il devait se fonder sur les relevés des offices qui allouent des aides et sur ceux des cantons. Cette nouvelle compétence ne revêt pas une grande importance au niveau des futures activités de contrôle du CDF et elle ne sera vraisemblablement utilisée que dans des cas exceptionnels. Cela pourrait se produire lorsqu'il s'agit d'examiner si l'objectif d'un domaine spécifique d'aide financière a été atteint. L'administration fédérale étant perçue à l'extérieur comme un tout, le bénéficiaire d'une aide financière ne verra certainement pas d'inconvénient, le cas échéant, à fournir les informations et les comptes rendus non seulement à l'office qui alloue des aides mais aussi au CDF.

4 Programme de la législature

La révision partielle de la loi sur le contrôle des finances n'a pas été mentionnée dans le programme de la législature 1991-1995 (FF 1992 III 1).

La Délégation des finances et les Commissions des finances des Chambres fédérales ont cependant estimé qu'il était urgent de renforcer la position du CDF, d'étendre la compétence en matière de contrôle à la rentabilité au sens large et d'améliorer la coordination entre les divers services et organes de contrôle. Elles ont soumis leurs propositions relatives à une révision partielle de la loi sur le contrôle des finances au Conseil fédéral en l'invitant à préparer un message. En présentant sans tarder le présent projet de message, le Conseil fédéral donne suite à ces demandes.

5 Relation avec le droit européen

L'Union européenne connaît aussi un système de contrôle des finances publiques. Deux catégories de contrôles sont prévues: l'une au niveau de l'exécution du budget, exercé sur les contrôleurs financiers et les comptables; l'autre au niveau politique. Chaque institution nomme un contrôleur financier chargé du contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement de toutes les dépenses, ainsi que du contrôle de toutes les recettes imputables au budget de l'Union européenne. Le règlement financier établit les principes généraux auxquels le contrôleur doit se conformer. Il prévoit, entre autres, que les crédits budgétaires doivent être utilisés conformément aux principes de bonne gestion financière et notamment d'économie et de rapport coût/efficacité (règlement financier du 21 décembre 1977 [JOCE n° L 356 du 31 décembre 1977, p. 1], modifié en dernier lieu par le règlement n° 610/90 du Conseil du 13 mars 1990 [JOCE n° L 70 du 16 mars 1990, p. 1]). Dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, le contrôleur financier jouit d'une complète indépendance et n'est responsable que devant l'institution (art. 10 du règlement n° 86/610/CEE, Euratom, CECA de la Commission, du 11 décembre 1986, portant modalités d'exécution de certaines dispositions du règlement financier du 21 décembre 1977 [JOCE n° L 360 du 19 décembre 1986, p. 1]). Un contrôle a posteriori est exercé par l'entremise de la Cour des comptes. Cette dernière est une institution indépendante (art. 4 et 188 a-c du traité sur l'Union européenne (UE), «Europe»/Documents dans la version du 7 février 1992 n° 1759/60, 1992). Elle exerce une compétence générale pour contrôler les comptes de la totalité des recettes et des dépenses de l'Union européenne et de tous les organismes créés par celles-ci, et s'assure de la bonne gestion financière. Le contrôle s'applique à la légalité et à la régularité des recettes et des dépenses. Les résultats des travaux de la Cour font l'objet d'un rapport annuel transmis à chaque institution et publié au Journal officiel de l'UE. A cela s'ajoute le compte de gestion et le bilan financier que la Commission doit établir chaque année et soumettre au Conseil et au Parlement (art. 205a du traité UE/1992). Le Parlement, sur recommandation du Conseil, peut alors donner décharge à la Commission sur l'exécution du budget (art. 206 du traité UE/1992). Ce système de contrôle financier est propre à l'activité des trois Communautés (UE, CECA, Euratom).

Le traité du 7 février 1992 sur l'Union européenne et la modification concomitante du traité instituant la Communauté Economique Européenne n'obligent pas non plus les Etats membres à unifier l'aménagement de leurs organes de vérification des comptes (cf. art. 188c, 3° al., du traité UE/1992). L'organisation de la surveillance financière de l'Etat n'est pas l'objet des politiques horizontales et d'accompagnement de l'accord du 2 mai 1992 sur l'Espace économique européen (politique d'accompagnement de la Communauté européenne, FF 1992 IV 372). Il n'est par conséquent pas indispensable de modifier la conception de la surveillance financière de la Confédération compte tenu de l'évolution actuelle sur le plan européen.

6 Constitutionnalité

Dans la constitution, le Contrôle fédéral des finances n'est pas défini directement en tant qu'institution supérieure de la Confédération en matière de surveillance financière. Etant donné qu'il sert à la fois l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, la loi sur le Contrôle des finances a été fondée sur les compétences du Parlement (art. 85, ch. 10 et 11, cst.) et du gouvernement (art. 102, ch. 14 et 15, cst.). Le renforcement du CDF sur le plan institutionnel proposé en relation avec l'élargissement du domaine soumis à sa surveillance et avec l'extension des critères de contrôle ne sort pas du cadre de cette double soumission et il ne pose pas de problème au niveau de la constitution.

N36667

Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 30 mars 1994¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 28 juin 1967²⁾ sur le Contrôle fédéral des finances est modifiée
comme suit:

Titre

Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances
(loi sur le Contrôle des finances, LCF)

Les titres marginaux sont remplacés par des titres médians.

Art. 1^{er}, 2^e al., deuxième phrase (nouvelle) et 3^e al. (nouveau)

² ... Il fixe chaque année son programme de révision qu'il communique à la
Délégation des finances des Chambres fédérales et au Conseil fédéral.

³ Administrativement, le Contrôle fédéral des finances relève du Département
fédéral des finances.

Art. 2 Organisation du Contrôle fédéral des finances

¹ Le Contrôle fédéral des finances et son personnel ont à leur tête un directeur.

² *Ne concerne que le texte allemand.*

³ Le Conseil fédéral fixe l'effectif du personnel du Contrôle fédéral des finances
en accord avec la Délégation des finances.

Art. 3 Appel à des experts

Le Contrôle fédéral des finances peut faire appel à des experts si la tâche à
accomplir requiert des connaissances particulières, ou si elle ne peut pas être
exécutée par le personnel attribué.

¹⁾ FF 1994 II 709

²⁾ RS 614.0

Art. 5 Critères du contrôle financier

¹ Le Contrôle fédéral des finances exerce la surveillance financière selon les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité.

² Au titre des contrôles de rentabilité, il examine:

- a. Si les ressources sont employées de manière économique;
- b. Si la relation entre les coûts et l'utilité est correcte;
- c. Si les dépenses consenties ont l'effet escompté.

Art. 6 Tâches particulières

Le Contrôle fédéral des finances a notamment pour tâche:

- a. D'examiner l'ensemble de la gestion financière lors de toutes les phases de l'exécution du budget; il procède, par échantillonnage, à un contrôle préalable des engagements qui doivent être pris;
- b. D'examiner l'établissement du compte d'Etat;
- c. De surveiller les contrôles que doivent effectuer les unités administratives sur leurs crédits et la gestion des crédits d'engagements;
- d. De vérifier les systèmes de contrôle interne;
- e. D'examiner par échantillonnage les ordonnances de paiement établies par les unités administratives;
- f. De contrôler la gestion des unités administratives, y compris vérifier les comptabilités et s'assurer de la concordance des états de biens avec la réalité;
- g. D'examiner l'adéquation des prix appliqués par les monopoles aux achats de la Confédération;
- h. D'examiner la sécurité et la fonctionnalité des applications informatiques traitant des données de nature financière, notamment l'application des directives édictées par l'Office fédéral de l'informatique;
- i. D'exercer des mandats de contrôle auprès d'organisations internationales.

Art. 8, 1^{er} al.

¹ Sont soumis à la surveillance financière du Contrôle fédéral des finances, sous réserve des réglementations particulières prévues à l'article 19:

- a. Toutes les unités administratives de la Confédération au sens de l'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration¹⁾;
- b. Les bénéficiaires d'indemnités et d'aides financières;
- c. Les collectivités, les établissements et les organisations, indépendamment de leur statut juridique, qui ne font pas partie de l'administration fédérale et auxquels la Confédération confie l'exécution de tâches publiques.

¹⁾ RS 172.010

Art. 10, titre médian et 3^e al. (nouveau)

Obligation de renseigner, de collaborer et de donner accès aux données

³ Les unités administratives de la Confédération accordent au Contrôle fédéral des finances un droit d'accès par procédure d'appel aux données y inclus des données personnelles nécessaires à l'exercice de la surveillance financière. Cet accès peut le cas échéant être étendu aux données sensibles. Le Contrôle fédéral des finances ne peut enregistrer les données personnelles dont il a ainsi eu connaissance que jusqu'à l'achèvement de la procédure de révision. Les accès aux différents systèmes et leurs finalités doivent être consignés dans un journal.

Art. 11 Relations avec les inspections des finances (services de révision interne)

¹ Les inspections des finances de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des entreprises et des établissements de la Confédération sont responsables du contrôle de la gestion financière dans leur champ d'activité. Elles dépendent directement de la direction des entités correspondantes, mais exercent leurs tâches de contrôle de manière indépendante et autonome. Leurs règlements internes doivent être approuvés par le Contrôle fédéral des finances. Celui-ci peut proposer au Conseil fédéral de créer des inspections des finances.

² Le Contrôle fédéral des finances s'assure de l'efficacité des contrôles effectués par les inspections des finances et pourvoit à la coordination. Celles-ci lui communiquent leurs programmes de révision annuels et tous leurs rapports et lui annoncent immédiatement toute irrégularité ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière.

³ Le Contrôle fédéral des finances assure la formation et la formation continue des collaborateurs travaillant dans les inspections des finances au sein de l'administration générale de la Confédération.

Art. 12 Constat de la révision et contestations

¹ Le Contrôle fédéral des finances communique par écrit le constat de sa révision à l'unité administrative contrôlée.

² S'agissant d'organisations ou de personnes ne faisant pas partie de l'administration fédérale, il communique ses rapports et le constat de sa révision à l'unité administrative de la Confédération qui est responsable de la gestion des fonds contrôlés. Il peut contester la gestion des fonds et proposer des mesures visant à corriger la situation.

³ Si l'unité contrôlée rejette une contestation se rapportant à la rentabilité, le Contrôle fédéral des finances peut soumettre ses propositions au département auquel l'unité est rattachée.

⁴ Si l'unité contrôlée rejette une contestation se rapportant à la régularité ou à la légalité, le Contrôle fédéral des finances peut établir formellement l'irrégularité ou l'illégalité et émettre des instructions.

⁵ L'unité contrôlée peut attaquer la décision du Contrôle fédéral des finances devant le Département fédéral des finances. Si la décision concerne une unité administrative rattachée au Département fédéral des finances, la décision peut être attaquée devant le Département fédéral de justice et police.

⁶ La décision du département peut être déférée par l'unité administrative ou par le Contrôle fédéral des finances au Conseil fédéral. Celui-ci statue en dernier ressort.

Art. 13 Coopération avec d'autres services de contrôle

¹ Le Contrôle fédéral des finances échange ses programmes de révision et d'inspection avec le Service de contrôle administratif du Conseil fédéral et avec l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration; il coordonne ses activités avec ces organes.

² Lorsque, dans l'exercice de ses fonctions de surveillance, le Contrôle fédéral des finances constate des problèmes majeurs dans la gestion financière ou des défauts dans l'organisation, dans la gestion administrative ou dans l'exécution des tâches, il fait part de ses constatations, selon la nature du problème, à l'Administration fédérale des finances, à l'Office fédéral du personnel, à l'Office fédéral de l'informatique, au Service de contrôle administratif du Conseil fédéral ou au Préposé fédéral à la protection des données. S'il constate des lacunes ou des défauts dans la législation, il en informe l'Office fédéral de la justice. Les unités administratives concernées informent le Contrôle fédéral des finances des mesures qu'elles ont prises.

Art. 14, titre médian et 2^e al. (nouveau)

Rapports

² Le Contrôle fédéral des finances soumet chaque année un rapport à la Délégation des finances des Chambres fédérales et au Conseil fédéral, par lequel il les informe des priorités de son activité de révision et leur communique ses constatations et ses avis les plus importants. La publication de ce rapport a lieu en même temps que la remise du rapport d'activité de la Délégation des finances des Chambres fédérales aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats.

Art. 15, 1^{er} al.

¹ Le Contrôle fédéral des finances correspond directement avec les Commissions des finances et la Délégation des finances des Chambres fédérales, le Conseil fédéral, les unités administratives de la Confédération, les tribunaux fédéraux et les organisations ou les personnes ne faisant pas partie de l'administration fédérale mais soumises à sa surveillance financière.

Art. 18, titre médian

Abrogé

Art. 19, 1^{er} al.

¹ Les Chemins de fer fédéraux, la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents et la Banque nationale suisse ne sont pas soumis à la surveillance du Contrôle fédéral des finances.

II

Modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération

La loi fédérale du 6 octobre 1989¹⁾ sur les finances de la Confédération est modifiée comme suit:

Art. 35, 4^e al.

⁴ Les ordonnances établies par les unités administratives de la Confédération et réglées par l'Administration fédérale des finances constituent la base des écritures comptables relatives aux dépenses.

III

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N36667

¹⁾ RS 611.0

Message concernant la modification de la loi sur le Contrôle des finances du 30 mars 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.033
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.05.1994
Date	
Data	
Seite	709-736
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 764

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.