

9365

**Message**  
**du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale**  
**à l'appui d'un projet de loi sur les**  
**finances de la Confédération**

(Du 21 février 1968)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur les finances de la Confédération.

I

Sur le plan fédéral, le droit financier <sup>1)</sup> écrit était jusqu'ici assez fragmentaire et n'était même pas codifié. Il était disséminé dans la constitution fédérale, dans divers lois et arrêtés fédéraux, ainsi que dans des ordonnances et des instructions du Conseil fédéral.

La constitution fédérale énonce les fondements du droit budgétaire. Elle prescrit l'établissement d'un budget annuel et de comptes relatifs aux recettes et dépenses (art. 85, ch. 10, et art. 102, ch. 14). Elle fixe en outre les attributions. Sont de la compétence de l'Assemblée fédérale: l'établissement du budget annuel, l'approbation du compte d'Etat et le vote des arrêtés autorisant les emprunts, alors qu'il appartient au Conseil fédéral d'administrer les finances de la Confédération, de proposer le budget et de rendre les comptes des recettes et des dépenses. Quant au fond, l'article 42 *bis* de la constitution oblige la Confédération à amortir le découvert de son bilan en tenant compte de la situation économique. La Confédération est donc tenue de pratiquer une politique financière de conjoncture en amortissant le découvert en période de prospérité (cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 1<sup>er</sup> février 1957 concernant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération, FF 1957, I, 525).

Le parlement a légiféré dans un certain nombre de domaines, notamment sur les finances et la comptabilité de nos deux grandes régies. C'est ainsi que les chemins de fer fédéraux doivent tenir une comptabilité distincte de celle

<sup>1)</sup> On entend par droit financier non seulement le droit budgétaire, mais encore toutes les règles et dispositions qui ont trait à la gestion et à la planification financières.

de la Confédération (art. 15 de la loi fédérale du 23 juin 1944 sur les chemins de fer fédéraux, RS 7, 197), tandis que l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes tient une comptabilité propre qui est incorporée au compte d'Etat (art. 8 de la loi fédérale du 6 octobre 1960 sur l'organisation de l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes, RO 1961, 17).

Un autre domaine est régi par la loi fédérale du 28 juin 1928 concernant le placement des capitaux de la Confédération et des fonds spéciaux (RS 6, 5).

Enfin, la loi fédérale du 30 septembre 1954 sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail (RO 1954, 1332) touche également la gestion des finances. Au même titre que l'article 42 bis de la constitution, elle astreint la Confédération à mener une politique financière de conjoncture. «Chaque fois que seront prises des mesures d'ordre économique et financier, il sera tenu compte autant que possible des exigences d'une politique tendant à prévenir les crises, à les combattre et à procurer du travail» (art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> al., de la loi). «A moins que d'importants intérêts nationaux, régionaux ou locaux ne s'opposent à l'ajournement de travaux ou commandes, les promesses de subventions fondées sur la législation fédérale contiendront une clause selon laquelle l'exécution est subordonnée à l'approbation de la Confédération. Cette approbation ne sera donnée que si le degré d'occupation en Suisse ou dans certaines régions la justifie» (art. 3 de la loi).

Les nombreuses questions qui n'ont pas été abordées dans ces lois ont été réglées par des arrêtés fédéraux simples, mais surtout par des ordonnances et des instructions du Conseil fédéral. Citons en particulier l'arrêté fédéral du 15 mars 1960 concernant l'ouverture de crédits d'ouvrages pour achat d'immeubles, constructions nouvelles et travaux de réfection (FF 1960, I, 1252), l'ordonnance du 29 juin 1945 concernant les services de caisse, de paiements et de comptabilité dans l'administration fédérale (RS 6, 25), l'ordonnance du 8 décembre 1952 concernant l'inventaire des biens meubles et immeubles de l'administration fédérale (RO 1953, 56), l'arrêté du Conseil fédéral du 9 juin 1958 concernant l'élaboration du budget de la Confédération et de ses compléments, modifié le 13 avril 1962 et le 26 mars 1963 (FF 1958, I, 1190; 1962, I, 1011; 1963, I, 849) et l'ordonnance du 4 décembre 1959 sur les constructions fédérales (RO 1959, 2265).

On avait déjà envisagé à plusieurs reprises de codifier le droit budgétaire. Dans le premier message que le Conseil fédéral a présenté à l'appui du budget, à savoir dans le rapport touchant l'assiette du budget pour 1849 et l'état de fortune au 31 décembre 1848 (FF 1849, II, 544), il était question de mettre sur pied une loi organique touchant l'ensemble des finances fédérales et régissant la tenue et le contrôle des comptes aussi bien de l'administration centrale que des autres services de l'administration. Un siècle plus tard, le Conseil fédéral déclarait dans son message du 22 janvier 1948 concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération (FF 1948, I, 329) qu'il avait l'intention de proposer une loi sur les finances de la Confédération qui fixerait les principes de la gestion financière.

Il est sans doute oiseux de se demander pourquoi une telle loi n'a pas encore vu le jour. Nous tenons cependant à bien préciser que la gestion des finances fédérales n'en a pas moins toujours été soumise à certaines règles.

En établissant le premier budget de la Confédération, l'Assemblée fédérale invitait le Conseil fédéral, le 30 juin 1849, à chercher la forme qu'il conviendrait de donner au budget annuel et à arrêter l'état de fortune de la Confédération au 31 décembre 1848. Le Conseil fédéral confia cette tâche à M. Speiser, directeur de banque, à Bâle. Dans son rapport (cf. FF 1849, II, 544), qui garde tout son intérêt, celui qui fut le premier expert financier de la Confédération insistait surtout sur la continuité dans la présentation des comptes, sur une spécification suffisante, sur le principe du produit brut et sur l'unité du budget. Au surplus, il estimait que le Conseil fédéral devait rendre compte de la gestion de l'ensemble des finances de l'Etat puisqu'il est à la tête de l'administration et qu'il en assume la responsabilité.

Ainsi l'universalité du budget est d'emblée devenue le principe directeur. Mais en fait, des considérations d'opportunité ont prévalu pendant longtemps aux dépens des principes de l'universalité et de l'unité du budget. C'est ainsi que des dépenses étaient portées directement au compte capital qui, depuis 1870, n'apparaît plus au budget, ou que des comptes extraordinaires étaient tenus en marge des comptes ordinaires, notamment au cours des deux guerres mondiales. De plus, certaines dépenses étaient faites hors budget et imputées directement sur des provisions; elles étaient ainsi soustraites à l'autorisation du parlement. Depuis 1948 cependant, on en est revenu aux principes de l'universalité et de l'unité du budget. Seuls les chemins de fer fédéraux tiennent, en vertu de dispositions légales expresses, une comptabilité propre, absolument distincte de celle de la Confédération.

Si l'absence d'une loi sur les finances a parfois permis de s'écarter, devant les circonstances du moment, des règles budgétaires généralement reconnues, elle a, en revanche, aussi permis d'adapter la gestion des finances aux nouvelles conceptions admises dans ce domaine, ainsi qu'aux nécessités de l'heure. Mentionnons à ce propos le passage en 1913 de la comptabilité camérale à la comptabilité en partie double, l'introduction d'un plan comptable systématique en 1940, le retour après 1948 aux principes de l'universalité et de l'unité du budget et du compte, ainsi que l'introduction et le développement des crédits d'engagements à partir de 1951.

On peut dire qu'à l'heure actuelle, le budget et le compte de la Confédération suisse sont dans l'ensemble conformes aux règles de la sincérité, de la clarté et de l'unité.

## II

Lors des discussions concernant le renforcement du contrôle de l'administration, les commissions parlementaires des finances informèrent le Conseil fédéral, le 15 mars 1965, qu'elles étaient arrivées à la conclusion que la pratique actuelle en matière de gestion et de contrôle des finances avait fait

ses preuves et qu'il serait souhaitable d'en codifier les aspects fondamentaux énoncés jusqu'alors dans des règlements et des ordonnances. Elles proposaient à cette occasion que soient édictées deux lois, l'une sur la gestion des finances, l'autre sur le contrôle des finances.

Les commissions des finances constituèrent des groupes de travail chargés d'étudier ces questions et invitèrent le Conseil fédéral à présenter des projets. Elles fixèrent pour objectif au législateur de codifier la pratique actuelle, compte tenu des conceptions nouvelles et des expériences consignées dans le rapport du 1<sup>er</sup> septembre 1964 des commissions parlementaires chargées d'élucider l'affaire du Mirage (FF 1964, II, 289).

La loi sur le contrôle des finances a été édictée le 28 juin 1967 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1968 (RO 1967, 1553). Pour ce qui est de la présente loi, l'administration fédérale des finances a été en mesure de soumettre le 18 août 1965 un avant-projet aux commissions parlementaires des finances qui l'examinèrent en collaboration avec les professeurs Rudolf Probst et Hans Letsch au cours de plusieurs séances. Au vu des débats et des observations des autres départements, le département des finances et des douanes élaborera son projet du 16 mai 1966 qu'il soumit pour avis aux associations économiques et aux partis politiques.

Se sont prononcés à ce propos (dans l'ordre chronologique):

associations économiques:

Fédération des sociétés suisses d'employés,  
 Union suisse des paysans,  
 Union suisse des arts et métiers,  
 Union suisse des syndicats autonomes,  
 Association suisse des banquiers,  
 Union syndicale suisse,  
 Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie;

associations non économiques:

Alliance de sociétés féminines suisses,  
 Ligue suisse des femmes catholiques,  
 Association pour la monnaie saine,  
 Société pour l'Etat fondé sur le droit;

partis politiques:

Parti des paysans, artisans et bourgeois,  
 Parti radical-démocratique suisse,  
 Union libérale-démocratique suisse,  
 Alliance suisse des indépendants,  
 Parti socialiste suisse,  
 Parti conservateur-chrétien-social de Suisse,  
 Parti démocratique suisse,  
 Parti évangélique suisse.

Dans l'ensemble, le projet a bien été accueilli. Un seul avis exprime la crainte que la codification du droit financier rende encore moins souple la gestion des finances. Les propositions et amendements portent presque tous sur la réglementation des crédits supplémentaires, la planification financière à long terme, le réexamen permanent des dépenses publiques ainsi que sur le rôle que doivent jouer le département des finances et des douanes et l'administration des finances à l'égard des autres services de l'administration et du parlement. En outre, les réponses contiennent des suggestions parfois très utiles et signalent des imprécisions. Nous y reviendrons plus en détail et indiquons dans quelle mesure nous avons pu donner suite aux vœux exprimés.

### III

Nous avons vu qu'il appartenait à l'Assemblée fédérale, en vertu de l'article 85, chiffre 10 de la constitution, d'établir le budget annuel, d'approuver les comptes de l'Etat et de prendre les arrêtés autorisant les emprunts. Le Conseil fédéral, pour sa part, administre les finances de la Confédération, propose le budget et rend les comptes des recettes et des dépenses (art. 102, ch. 14 Cst.). Le présent projet de loi vise à codifier le budget et le compte conformément à ces dispositions. Le contrôle des finances, bien que touchant la même matière, est régi quant à lui par la loi du 28 juin 1967.

Il appartient à la loi de régler également les questions inhérentes aux projets qui se répercutent au-delà de l'exercice budgétaire (crédits d'engagements), ainsi que la planification financière et la gestion des finances. Elle doit permettre enfin d'adapter l'organisation du département fédéral des finances et des douanes aux besoins actuels.

Nous nous exprimerons sur ces diverses questions d'abord d'une manière générale (nous y reviendrons plus en détail lorsque nous commenterons les différents articles):

#### 1. Les principes de la gestion financière

Nous énonçons en tête de la loi les principes qui doivent présider à la gestion des finances fédérales, à savoir le principe de légalité, le critère de l'urgence, la règle de l'emploi efficace et ménager des deniers publics, le principe de l'équilibre budgétaire à long terme et la nécessité de tenir compte des impératifs de la politique de conjoncture et de croissance. Ces principes sont applicables à tous les échelons de la hiérarchie.

#### 2. Le budget

Divers auteurs ont déjà relevé qu'en Suisse – au contraire d'autres pays – le droit budgétaire ne procède pas du droit de voter l'impôt. Le budget ne fut jamais le seul et unique moyen pour les représentants du peuple d'exercer un contrôle sur le gouvernement (cf. Fleiner, Bundesstaatsrecht, 1925, 685ss;

Fleiner/Giacometti, *Bundesstaatsrecht* 1949, 528; Richard Bäumlin, *Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung RDS* 1966, II, 299). Du fait également que nombre de dépenses découlent directement de lois et d'arrêtés fédéraux de portée générale, on a été amené parfois à conclure que le budget de la Confédération n'avait pas la même importance que dans d'autres pays. Il s'agirait plutôt d'une récapitulation des recettes et des dépenses prévues par la législation (cf. Ulrich Höch, *Das Budget und seine Gestaltung in der Eidgenossenschaft*, Bâle 1950, p. 21; Message du Conseil fédéral du 4 novembre 1947 concernant le budget de la Confédération pour l'année 1948, p. 7; Message du Conseil fédéral du 19 octobre 1965 concernant le budget de la Confédération pour l'année 1966, p. 1; Antoine Favre, *Droit constitutionnel suisse*, 1966, p. 181). C'est pourquoi l'approbation du budget est souvent considérée comme un simple acte administratif relevant toutefois de la compétence des chambres fédérales (Fleiner, *Bundesstaatsrecht* 1923, p. 690; F. Pesch, *Die staatsrechtliche Bedeutung des eidgenössischen Budgets*, thèse Zurich 1929, p. 45 ss; Favre, 1. c.).

On peut cependant se demander si cette interprétation est bien conforme à la réalité. En effet, on s'est aperçu lors de la préparation du budget de 1967 que les lois ne fixent pas le montant des dépenses aussi souvent qu'on ne l'avait parfois supposé. Si toutes les dépenses nécessitent une base légale, celle-ci n'a pas nécessairement un caractère impératif. En effet, de nombreux textes légaux autorisent une dépense mais n'obligent pas absolument le gouvernement à l'effectuer. Même lorsque le législateur confie une tâche à la Confédération, il ne lui impose souvent ni le délai de réalisation, ni le mode d'exécution et, partant, pas non plus le montant de la dépense. Il est ainsi laissé une certaine marge à l'appréciation politique. Cela vaut encore davantage pour les budgets de nos deux grandes régies où les dépenses fixées par la loi ne jouent, par la force des choses, qu'un rôle insignifiant.

La Confédération est en revanche davantage liée par les engagements contractés dans le passé. En 1920 déjà, les chambres fédérales invitaient le Conseil fédéral à veiller à ce que «les divisions de l'administration n'engagent aucune dépense avant que le crédit correspondant n'ait été voté par les chambres fédérales» (Burckhardt, *Le droit fédéral suisse* n° 660 III). Il n'a pas été facile de trouver à cet égard une solution satisfaisante dans le cadre du droit budgétaire, puisque le budget englobe les dépenses d'une année alors que dans bien des cas il s'écoule un laps de temps plus long entre le moment de l'engagement et celui du paiement qui peut s'échelonner sur plusieurs années. Il suffit de penser aux constructions, aux achats de matériel et au subventionnement de grands travaux. Ce problème peut certainement être résolu par l'aménagement du système des crédits d'engagements.

Envisagé sous cet angle, l'arrêté sur le budget redevient un instrument essentiel du pouvoir politique appelé à remplir les fonctions suivantes (cf. Colm, *Haushaltplan, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget*, in *Handbuch der Finanzwissenschaft*, I, p. 519 ss; Neumark, *Theorie und Praxis*

der Budgetgestaltung, 1. c. p. 554 ss; Senf, Budget, I, in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, vol. 2, p. 427 ss):

- a. A l'origine, le budget devait avant tout permettre au parlement d'exercer un contrôle préventif sur l'activité du gouvernement et de l'administration. Ce contrôle était alors purement restrictif et avait pour but d'examiner si le budget était bien conforme à la loi et s'il traduisait le souci d'une saine gestion.
- b. Mais à côté de cet aspect négatif, le vote du budget a de plus en plus joué un rôle constructif d'instrument politique. Le budget est le reflet chiffré des tâches que le gouvernement s'est fixées pour l'année à venir. Il doit traduire l'équilibre nécessaire entre les ressources de l'Etat et les tâches que celui-ci devrait pouvoir accomplir. Mais puisque les ressources ne suffisent jamais à financer toutes les tâches à la fois, il faut faire un choix, dégager les tâches prioritaires et fixer un ordre d'urgence. Cette manière de procéder n'est cependant possible que dans une faible mesure dans le cadre du budget annuel, ce dernier ne reflétant pour une grande part qu'un état de fait (situation économique, législation en vigueur et engagements déjà contractés). Aussi est-il nécessaire de développer la planification financière et le système des crédits d'engagements afin que le budget devienne un véritable instrument de politique financière.
- c. Le budget a pris aujourd'hui une telle ampleur qu'il exerce nécessairement une influence profonde sur la vie économique (cf. Haller, Finanzpolitik, in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, vol. 3, p. 625; Colm 1. c., p. 527, Neumark, 1. c., p. 559). Cette réalité s'exprime à l'article 42 bis de la constitution et dans la loi fédérale sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail, qui obligent la Confédération à pratiquer une politique financière de conjoncture. Le budget est ainsi de plus en plus un instrument de politique économique qui permet d'assurer une croissance harmonieuse de l'économie. Les avis exprimés à l'endroit de l'avant-projet de cette loi demandent en général un renforcement du droit budgétaire dans ce sens.

### 3. Le compte d'Etat

Si le budget est en premier lieu axé aujourd'hui sur l'aménagement politique de l'Etat et sur l'équilibre économique, le compte d'Etat, quant à lui, avec le rapport de gestion, permet à l'Assemblée fédérale d'exercer son droit de haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration.

Le compte d'Etat est le corollaire du budget. En sa qualité d'autorité administrative suprême, le Conseil fédéral rend compte par cet acte de sa gestion financière au cours de l'année écoulée. Le compte d'Etat montre comment le budget a été exécuté au cours de l'exercice, quelles ont été les recettes, comment on en a disposé (conformité au plan et à la loi, gestion

rationnelle et saine des finances) et quel a été le résultat financier. Dans tout Etat démocratique fondé sur le droit, la gestion correcte des finances est l'un des piliers de l'ordre public (cf. Burckhardt, *Kommentar zur Bundesverfassung*, p. 687; Blumenstein, *Die Rechtsordnung der öffentlichen Finanzwirtschaft*, in *Handbuch der Finanzwissenschaft*, I, p. 106 ss; Schmolders, *Finanzpolitik*, 2<sup>e</sup> édition, p. 417 ss).

Le compte d'Etat reflète l'incidence financière de l'ensemble de l'activité administrative au cours d'un exercice. Il permet au parlement et à l'opinion publique de juger dans quelle mesure l'Etat est géré rationnellement (cf. Heinig, *Haushaltkontrolle*, in *Handbuch der Finanzwissenschaft*, I, p. 678 ss).

De cette fonction assignée au compte d'Etat découlent les principes qui y président: il doit être complet, sincère, clair et public.

#### 4. Les crédits d'engagements

Le budget englobe les dépenses échéant au cours de l'exercice budgétaire. Nous l'avons vu, ces dépenses sont souvent la conséquence inéluctable d'engagements antérieurs. Le budget ne saurait dès lors se prêter que dans une faible mesure au règlement des cas où les engagements ne sont pas honorés ou ne le sont que partiellement durant l'année où ils ont été contractés; il en est notamment ainsi des constructions, des acquisitions de matériel et du subventionnement de grands travaux. On en est venu assez rapidement à autoriser de tels projets par des arrêtés pris indépendamment du budget et ouvrant des crédits d'engagements – distincts des crédits de paiements inscrits dans le budget. Cette pratique a été peu à peu institutionnalisée et incorporée à l'acte budgétaire. Les crédits d'engagements autorisent à contracter, jusqu'à concurrence d'un certain montant et à la charge des exercices ultérieurs, des engagements permettant d'exécuter des projets bien définis. On peut ainsi préparer à long terme des travaux et des projets d'acquisitions importants et complexes et en prévoir toutes les incidences financières. Le présent projet de loi consolide cette institution.

#### 5. La planification financière

Tant dans la doctrine que dans la pratique, on reconnaît de plus en plus la nécessité et l'importance de la planification financière pluriannuelle. Bien que de tout temps la Confédération ait eu à cœur d'asseoir sa politique financière sur un programme et qu'elle ait établi périodiquement des plans à cet effet, l'heure est venue d'institutionnaliser la planification financière pluriannuelle. Quels doivent en être les objectifs principaux? Il importe d'abord de dégager, en envisageant certaines hypothèses, les dépenses et recettes probables de la Confédération pour une période de plusieurs années. Il y a lieu ensuite d'établir l'éventail des options susceptibles d'être prises par les autorités politiques. On aboutit ainsi à un plan financier pluriannuel traduisant la

volonté politique du pouvoir exécutif qui devra s'en inspirer. La politique financière – eu égard notamment à la politique de conjoncture et de croissance – doit se conformer à un ordre de priorités et d'urgence. Il ne s'agit donc pas d'établir un budget pluriannuel détaillé ou un véritable plan économique qui lieraient l'autorité. «Le plan financier pluriannuel est avant tout un instrument de prospective et de détermination des recettes et des dépenses qui permet ainsi d'assurer à long terme l'équilibre budgétaire»<sup>1)</sup>. Il se distingue «du plan d'une part, tel qu'il est conçu dans une économie dirigée, par son caractère indicatif et, d'autre part, de simples extrapolations en ce sens qu'il ne dégage pas seulement une évolution purement hypothétique, mais retient une ou plusieurs des possibilités envisagées qui formeront le canevas de la politique future – en sorte que les estimations reposant sur ces options servent officiellement d'assises à la politique gouvernementale...»<sup>2)</sup>. Nous avons ainsi établi la signification du plan par rapport au budget d'une part et au programme gouvernemental d'autre part. Le budget annuel est seul à lier l'autorité politique durant l'exercice. Loin d'être désormais un acte isolé, il peut et doit être envisagé comme le maillon d'une chaîne et refléter les données fournies par la planification financière à long terme. Inversement, le programme gouvernemental et la planification financière pluriannuelle devront être harmonisés de manière à assurer à long terme une croissance optimale de l'économie.

## 6. La gestion financière

Dans le titre de la loi consacré à la gestion financière, nous avons voulu définir succinctement les tâches essentielles des offices dans ce domaine ainsi que les tâches spécifiques du département des finances et de l'administration des finances. Il ne s'agit pas seulement de prescrire que tous les objets soient soumis en temps opportun à un examen financier, mais encore de faire de cet examen un véritable contrôle préventif.

## 7. L'organisation du département fédéral des finances et des douanes

Nous avons prévu dans les dispositions transitoires d'adapter à la situation actuelle les dispositions qui, dans la loi sur l'organisation de l'administration fédérale, ont trait au département fédéral des finances. Il sera ainsi possible d'abroger simultanément la loi fédérale sur l'organisation du département des finances et des douanes, dont le contenu est depuis longtemps désuet.

<sup>1)</sup> Karl M. Hettlage: Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung, in Finanzarchiv, NS vol. 27, 1968, page 238.

<sup>2)</sup> Fritz Neumark: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NS vol. 45, Berlin 1967, page 185.

## IV.

## Commentaire des différents articles

## TITRE PREMIER: CHAMP D'APPLICATION ET PRINCIPES

## Article premier

*Champ d'application*

Il appartient à la loi de régler l'ensemble des finances de la Confédération, y compris ses entreprises et établissements n'ayant pas la personnalité juridique, puisque la disposition constitutionnelle qui prescrit d'élaborer le budget et de rendre les comptes, s'applique à tout l'appareil administratif. Réserve est faite cependant des dispositions particulières relatives aux finances des chemins de fer fédéraux et de l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes.

Les entreprises et établissements pleinement assujettis à la loi sont les ateliers militaires, la Monnaie fédérale et la caisse fédérale d'assurance. La loi ne s'applique pas en revanche aux établissements fédéraux ayant la personnalité juridique, tels la Banque nationale suisse, la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, la Régie des alcools, le Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. Ces établissements restent soumis à des prescriptions particulières en matière de finances et de comptabilité.

Les chemins de fer fédéraux n'ont pas la personnalité juridique mais ils disposent en revanche de leurs propres organes. Aux termes de l'article 15 de la loi fédérale sur les chemins de fer fédéraux du 23 juin 1944, ils tiennent une comptabilité distincte de celle de l'administration fédérale. Ce régime est fondé sur l'idée que leur gestion financière doit s'inspirer uniquement de critères commerciaux et non de considérations politiques. Il ne faudrait pas oublier pour autant que notre grande régie entre pour une large part dans les finances de l'Etat. En outre, sa gestion financière influe sur l'économie tout entière, les chemins de fer fédéraux et l'économie du pays s'interpénétrant étroitement. Tout en reconnaissant l'autonomie de cette entreprise, il convient de replacer sa politique financière dans l'ensemble de la politique financière et économique de la Confédération, qu'elle doit même appuyer et en tout cas ne pas contrecarrer. La loi de 1944 offre d'ailleurs les moyens juridiques d'y parvenir: c'est à l'Assemblée fédérale qu'il appartient d'approuver le budget, les comptes et la gestion, alors que le Conseil fédéral est habilité à édicter les instructions nécessaires à la sauvegarde des intérêts vitaux du pays, à examiner le budget et à le défendre devant l'Assemblée fédérale. Quand bien même la loi sur les finances ne s'applique pas directement aux chemins de fer fédéraux, ces derniers n'en doivent pas moins se conformer à une politique de conjoncture.

Il en va de même pour l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes qui, étant également une entreprise commerciale, est assujettie à toute une série de dispositions particulières qui sont parfois en contradiction avec la présente

loi. Mais en tant que les impératifs commerciaux ne justifient pas de dérogation, il importe là encore d'appliquer la loi et notamment les grands principes qui y sont énoncés.

## Art. 2

### *Principes*

Au cours de la procédure de consultation, les milieux les plus divers ont émis le vœu que la loi énonce également les principes fondamentaux de la gestion financière, en particulier la règle de l'emploi ménager des fonds et le principe de légalité en proclamant en outre la nécessité de se conformer aux exigences de la conjoncture. Nous avons déféré à ces vœux à l'article 2 qui fixe les lignes de conduite dont l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et l'administration doivent s'inspirer dans la gestion des finances, à savoir le principe de légalité, le critère de l'urgence et la règle de l'emploi efficace et ménager des fonds. Au surplus, le découvert du bilan de la Confédération doit être amorti et l'équilibre budgétaire assuré à long terme, compte tenu des impératifs d'une politique financière de conjoncture et de croissance. Les principes susmentionnés peuvent être définis comme il suit:

- a. Le principe de légalité est une règle fondamentale de l'Etat fondé sur le droit. Les deniers publics ne devant servir qu'à la réalisation des tâches et à l'exécution des engagements de la collectivité, on ne saurait en disposer librement. Aussi, la législation doit-elle désigner les autorités habilitées à disposer des ressources et la procédure à laquelle elles doivent se conformer. C'est pourquoi chaque article budgétaire doit reposer sur une disposition légale.

En revanche, ce principe ne signifie nullement que toute dépense découle nécessairement de l'application d'un texte légal. Au début de ce message, nous avons relevé que la part des dépenses déterminées par la loi était moins considérable qu'on ne l'avait pensé jusqu'ici. Sans doute, dans tout régime démocratique fondé sur le droit, non seulement les décisions affectant la liberté et la propriété des citoyens mais aussi toutes celles qui se réfèrent aux objectifs essentiels de l'Etat doivent être prises sous la forme de lois au sens matériel (cf. p. ex. art. 27<sup>ter</sup>, 1<sup>er</sup> al., et art. 32 de la constitution fédérale), et non pas uniquement en vertu du budget. Néanmoins, c'est le budget qui autorise pour l'essentiel le Conseil fédéral à procéder aux dépenses ou encore à prendre certaines mesures. En votant par exemple les crédits budgétaires nécessaires à la couverture des dépenses administratives, le parlement fixe au Conseil fédéral et à l'administration les limites dans lesquelles ils ont toute latitude pour appliquer la loi.

- b. Le critère de l'urgence rappelle la fonction sélective du budget et son rôle d'instrument politique. Du fait que les ressources de l'Etat ne permettent jamais de tout entreprendre à la fois, il est indispensable, à tous les échelons de la hiérarchie, de classer les tâches suivant leur urgence et de déterminer celles qui à un moment donné ont la priorité.

- c. En énonçant dans la loi la règle de l'emploi efficace et ménager des fonds, on a voulu que l'administration, le Conseil fédéral et le parlement établissent un budget qui soit conforme au principe économique. Il ne suffit pas seulement de déclarer telle ou telle tâche prioritaire, mais il faut encore fixer le montant qui peut y être consacré et déterminer les moyens les mieux appropriés à sa réalisation.
- d. Nous avons déjà relevé la place qu'occupent les finances publiques dans l'ensemble de l'économie et nous avons aussi signalé que le droit en vigueur obligeait la Confédération à pratiquer une politique financière de conjoncture et de croissance. Toute la gestion financière doit s'inspirer de ce principe.

Dans un Etat industriel moderne, les finances publiques ont pris une importance telle non seulement en valeur absolue, mais aussi au sein de l'économie du pays, qu'elles agissent nécessairement sur toute l'activité économique et sociale. Qu'il nous suffise de rappeler le rôle considérable que jouent la Confédération et ses deux grandes entreprises de transports et de communications, que ce soit à titre de clients de l'industrie et de l'artisanat ou encore d'employeurs, le rôle de la construction des routes, l'influence de l'assurance-vieillesse et survivants sur le pouvoir d'achat des rentiers et l'importance des prestations en faveur de l'agriculture. Cette influence étant inéluçable, il importe que les autorités responsables tiennent compte des répercussions des finances publiques sur l'évolution de l'économie et harmonisent leur politique financière et économique.

C'est également sous cet aspect qu'il convient d'envisager l'équilibre budgétaire et l'amortissement de la dette. A longue échéance, les finances publiques doivent certes être équilibrées, mais cet équilibre ne saurait être considéré comme un but à atteindre chaque année, car il importe davantage de tenir compte de la situation économique. (C'est d'ailleurs là le sens de l'article 42bis de la constitution fédérale qui prescrit que le découvert du bilan doit être amorti en tenant compte de la situation économique.) Cela signifie donc qu'on doit, selon les circonstances, réaliser d'importants excédents de recettes, mais aussi s'accommoder passagèrement d'excédents de dépenses. Cette politique souple en matière d'amortissement du découvert a fait ses preuves, puisque de 1945 à 1966 le découvert du bilan a été amorti de 5 milliards de francs et a de la sorte été ramené de 8,5 à 3,5 milliards. Simultanément, les provisions pour échéances futures, c'est-à-dire le capital affecté, ont augmenté de 2,6 milliards et ont ainsi passé de 2 à 4,6 milliards de francs. Toutefois, en regard de ces provisions, les dépenses à amortir pour les routes nationales apparaissaient au bilan de 1966 pour 1,7 milliard. Ainsi, au cours des vingt dernières années, c'est encore un montant net de 0,9 milliard de francs qui n'a pas été affecté à l'amortissement du découvert. Dans le plan d'amortissement rigide prévu par le projet de réforme des finances de 1947/1948, l'amortissement d'un découvert de 5 milliards s'étendait sur 60 ans.

Les principes qui viennent d'être exposés se recouvrent en partie avec l'article 5 de la loi du 28 juin 1967 sur le contrôle des finances qui prescrit que la surveillance financière doit s'inspirer des critères de la juste application du droit, de l'emploi efficace et ménager des fonds et de l'exactitude des écritures comptables. L'accent est mis dans cette loi sur la surveillance permanente et a posteriori (cf. Message du Conseil fédéral du 25 novembre 1966 concernant le projet de loi sur le contrôle fédéral des finances, FF 1966, II, 724). Mais pour la gestion financière, l'examen préalable étant essentiel, il importe que la présente loi consacre encore le critère de l'urgence et la nécessité de se conformer aux impératifs de la conjoncture et de la croissance économiques. Ces critères doivent être pris en considération lorsqu'on aborde de nouvelles tâches ou commence l'exécution de projets déterminés, c'est-à-dire au moment du vote du crédit.

## TITRE DEUXIÈME: BUDGET

### Art. 3

#### *Compétence et principes*

1. Aux termes des articles 85, chiffre 10, et 102, chiffre 14, de la constitution, le Conseil fédéral propose le budget annuel et l'Assemblée fédérale l'établit. Le gouvernement et le parlement sont donc, en l'occurrence, tenus de travailler de pair.

En Allemagne, on discute actuellement, à l'occasion de la réforme du droit budgétaire sur le plan fédéral, de l'opportunité d'un budget biennal. Il est superflu *de lege lata* d'examiner plus avant s'il serait également souhaitable d'instaurer en Suisse un tel budget, puisque la constitution prescrit un budget annuel. A cet égard, on notera toutefois que l'introduction du système des crédits d'engagements, qui est consacré dans la présente loi, répond déjà partiellement au besoin de disposer de crédits dépassant le cadre d'une année. En outre, grâce au développement de la planification financière, il sera plus facile aux autorités de prendre des dispositions à longue échéance.

On ne saurait oublier non plus que l'année est la division naturelle du temps et, l'expérience nous l'enseigne, une extension de la période budgétaire amoindrirait notablement la valeur des prévisions. Il est donc indispensable en matière de politique financière et économique que le gouvernement et le parlement aient à établir annuellement un budget.

2. Nous prévoyons d'énoncer dans la loi les principes budgétaires essentiels de l'universalité, de l'unité, du produit brut et de la spécialité. C'est en effet de ces principes que doivent s'inspirer les dispositions subséquentes. Quand bien

même leur application est de nos jours toute naturelle, il apparaît nécessaire de les commenter brièvement eu égard à leur importance pour la gestion ordonnée des finances.

a. Le principe de l'universalité présente différents aspects. Il signifie tout d'abord que toutes les dépenses et toutes les recettes doivent être inscrites au budget et, partant, au compte d'Etat. Les finances fédérales ne connaissent ni recettes ni dépenses hors budget. En outre, il est interdit de faire des dépenses directement à la charge de provisions ou du compte capital ou d'y enregistrer directement des recettes. Egalement lorsque des dépenses sont couvertes par des recettes affectées, telles les prestations de la Confédération à l'assurance-vieillesse et survivants ou à la construction des routes, les dépenses et les recettes doivent être inscrites intégralement au budget et au compte d'Etat.

A l'origine, le principe de l'universalité n'était appliqué qu'au budget et au compte financiers de la Confédération. Actuellement, il s'étend au compte général. Si le budget financier englobe les dépenses et les recettes, c'est-à-dire essentiellement les paiements à effectuer à des tiers ou effectués par des tiers au cours de l'exercice budgétaire, il ne montre cependant pas comment ils influent sur les actifs et les passifs, ce qui peut donner une fausse idée de la situation financière. Ainsi, une recette provenant par exemple du remboursement d'un prêt alloué antérieurement par la Confédération ne représente en réalité que la mutation d'un actif en un autre actif, en l'occurrence d'une créance en liquidités. Cette opération augmente les disponibilités de l'Etat qui pour autant ne s'en trouve pas plus riche. En outre, une dépense de l'Etat peut produire une contre-valeur réelle, telle qu'un immeuble ou des approvisionnements. Enfin, la fortune peut augmenter ou diminuer sans que des recettes ou des dépenses en soient la cause. C'est notamment le cas lorsque des actifs doivent être amortis ou inversement lorsqu'une provision est supprimée parce que l'événement redouté ne s'est pas produit. Dès lors, le budget des variations de la fortune complète le budget financier et constitue avec lui le budget général. Le compte d'Etat est encore plus large, puisqu'il englobe, outre les dépenses et recettes et les variations de la fortune — qui sont souvent liées à ces opérations de caisse —, le compte capital qui fait ressortir les mouvements de la trésorerie. Ainsi l'enregistrement des opérations financières et de leurs incidences est intégral et il est dès lors possible, d'une part, d'exercer un contrôle financier complet et, d'autre part, d'apprécier l'ensemble de la politique financière et économique de l'Etat.

En vertu de dispositions spéciales, le principe de l'universalité est assorti de quelques exceptions dont certaines ont déjà été signalées : tiennent un budget distinct de celui de la Confédération les institutions et établissements juridiquement autonomes, en particulier les grandes œuvres sociales de l'assurance-vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité et de l'assurance-accidents, malgré l'extrême importance qu'elles revêtent sur le plan économique et financier. Il en est de même des chemins de fer fédéraux, bien qu'ils n'aient pas la personnalité juridique. Quant à l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes, elle a sa propre comptabilité qui est incorporée au compte d'Etat.

b. Le principe de l'unité budgétaire dérive du principe de l'universalité. Les dépenses et les recettes doivent être réunies dans un seul budget. Leur fractionnement en un compte ordinaire et un compte extraordinaire ou leur imputation directe sur un compte patrimonial est dès lors interdite.

Sur le plan fédéral, il a été question à plusieurs reprises d'un compte extraordinaire, mais nous avons toujours abouti à des conclusions négatives, notamment lors de la réforme budgétaire de l'après-guerre (cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 22 janvier 1948 concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération, FF 1948, I, 573; tirage à part, p. 245). La raison en est surtout que le fractionnement du budget en un budget ordinaire et un ou plusieurs budgets extraordinaires nuit à sa clarté et conduit facilement à de fausses conclusions sur l'ensemble de la situation financière, sans pour autant offrir des avantages politiques ou de gestion financière pour un budget comme celui de la Confédération qui présente une ampleur et une structure particulière. Sans doute, de nombreux cantons distinguent dans leurs comptes les opérations « ordinaires » des opérations « extraordinaires », mais la distinction ne repose pas sur un critère uniforme et absolu. Alors qu'un canton ne fera figurer au compte extraordinaire que certains investissements (les dépenses pour la construction des routes, p. ex.), un autre y englobera tous les investissements importants (bâtiments et travaux publics); l'importance étant là encore affaire d'appréciation. D'autres cantons inscrivent même au compte extraordinaire les subventions qu'ils allouent à la construction lorsqu'elles atteignent une certaine ampleur (p. ex. aux installations d'épuration des eaux, aux écoles, etc.). Il en est aussi qui portent au compte extraordinaire des dépenses qui sont assujetties à un mode de financement particulier ou qui seront nécessairement financées par l'emprunt. On voit donc que le problème est complexe. L'expérience nous amène au surplus à penser que l'institution d'un compte extraordinaire est souvent envisagée et décidée surtout lorsqu'il apparaît que le budget ne peut plus être équilibré. La volonté de ne pas exposer le compte ordinaire et donc le taux de l'impôt à de trop fortes variations, lorsqu'on doit faire face à de lourdes dépenses uniques, peut éventuellement justifier le compte extraordinaire dans les petites et moyennes collectivités publiques. Mais la question ne se pose pas pour les grandes collectivités et surtout pas pour la Confédération, même si elle traverse aussi des périodes où elle n'est momentanément pas en mesure d'équilibrer ses finances, car ces dernières réagissent moins fortement à ce phénomène et leurs variations annuelles sont donc moins sensibles. Rien ne serait plus erroné que de masquer par un compte extraordinaire une évolution déficitaire, car ce n'est pas en ignorant les problèmes et en recourant à des artifices comptables qu'on résoudra les difficultés économiques et financières.

S'il s'agit uniquement de distinguer les dépenses productives d'actifs et celles qui ne le sont pas, on peut le faire sans porter atteinte au principe de l'unité en complétant, ainsi que procède la Confédération, le compte financier par le compte des variations de la fortune qui constituent ensemble le compte

général. Les dépenses affectées à l'acquisition de valeurs durables sont compensées dans le compte général par une augmentation correspondante des immobilisations, lesquelles sont amorties au cours des ans.

c. Le principe du produit brut, également, s'inspire de celui de l'universalité. Les dépenses et les recettes doivent être inscrites séparément et intégralement au budget et au compte. De la sorte, l'autorité politique peut contrôler très étroitement l'ensemble de l'activité de l'Etat. Mais ce principe fait aussi ressortir la différence fondamentale qu'il y a entre la gestion financière publique et la gestion financière privée: l'activité de l'Etat n'est pas axée sur la réalisation d'un bénéfice, mais elle vise à assurer le bien-être commun. Les recettes servant à couvrir les dépenses qui résultent de cette activité, il importe que ces dernières apparaissent intégralement, même si une activité donnée est génératrice de recettes. Ce n'est qu'en procédant ainsi qu'il est possible de juger si cette activité est rentable, c'est-à-dire de déterminer le rapport entre les dépenses et les recettes. Le parlement doit connaître l'ensemble des dépenses et non seulement les excédents de recettes ou de dépenses.

La règle du produit brut est depuis longtemps admise et elle est sanctionnée dans les ordonnances concernant l'établissement du budget. En fait, elle est appliquée depuis la réforme budgétaire de l'après-guerre. Même si le budget de la Confédération n'englobe pour ce qui est des chemins de fer fédéraux et de l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes que le bénéfice présumé ou la perte à couvrir, leurs budgets sont cependant soumis au parlement. Une légère entorse à la règle du produit brut est encore admise en ce qui concerne l'achat et la vente de marchandises par l'administration des blés: le budget et le compte indiquent la dépense ou la recette nette résultant de l'excédent d'achat ou de vente de blé ainsi que le supplément payé pour le blé indigène. L'exposé des motifs du budget ou le rapport concernant le compte font cependant état des chiffres bruts.

d. Le principe de la spécialité signifie que les crédits budgétaires ne peuvent être utilisés, dans les limites du montant autorisé et au cours de l'exercice, qu'aux fins auxquelles le budget les destine. Sans autorisation spéciale du parlement, il est interdit d'affecter des crédits inutilisés à des dépenses étrangères à leur nature – en les virant à un autre article budgétaire – quand bien même cette opération ne modifierait en rien le budget général. Lorsqu'un crédit autorisé se révèle insuffisant en cours d'exercice, on est tenu de demander un crédit supplémentaire (que l'on distingue du crédit additionnel qui s'applique aux crédits d'engagements). Les crédits inutilisés en cours d'exercice sont périmés; seul le parlement peut les reporter à l'exercice suivant, par la voie des suppléments du budget.

La spécialité assure la transparence du budget et permet d'apprécier et de contrôler avec soin la gestion financière. Les crédits n'étant ouverts qu'à des fins déterminées; il est indispensable d'articuler le budget selon un plan comptable, ce qui permet une analyse et un contrôle sérieux des comptes.

## Art. 4

*Structure du budget*

Le document budgétaire se compose du budget général, qui comprend le budget financier et le budget des variations de la fortune, ainsi que des budgets des entreprises et établissements n'ayant pas la personnalité juridique.

Le budget général englobe l'ensemble des charges et des revenus de l'exercice budgétaire. Son fractionnement en un budget financier et un budget des variations de la fortune est conforme au régime en vigueur. Le budget financier comprend les dépenses et les recettes, c'est-à-dire pour l'essentiel les paiements de la Confédération à des tiers et les paiements en provenance de tiers. Il est l'acte ouvrant au Conseil fédéral les crédits pour l'exercice budgétaire et portant estimation des recettes. Il sert en même temps à déterminer les besoins de trésorerie et montre dans quelle mesure les finances publiques influent sur l'économie.

Le budget des variations de la fortune, qui complète le budget financier, enregistre les modifications purement comptables de la situation de fortune. Il se solde par un excédent de revenus ou de charges. Il sert également à délimiter les exercices, c'est-à-dire à répartir les charges et les revenus entre les exercices comptables. Dès lors, la Confédération n'a pas besoin de tenir un compte extraordinaire. La plupart du temps, les opérations inscrites au budget des variations de la fortune résultent de dépenses ou de recettes déterminées. Toute dépense se traduit nécessairement par une diminution de l'encaisse, mais elle peut simultanément avoir pour conséquence l'augmentation d'un autre actif, notamment lorsqu'on achète des biens meubles ou immeubles, lorsqu'on construit des bâtiments ou qu'on alloue des prêts. La dépense qui grève le budget financier est corrigée dans le budget général par l'augmentation correspondante de la fortune inscrite au budget des variations de la fortune. Aux charges des variations de la fortune figurent les amortissements, qui sont opérés suivant certaines règles, ainsi que les versements aux provisions. Pour de plus amples détails, nous renvoyons au commentaire des articles 10 et suivants.

Nous avons déjà relevé que les budgets des entreprises et établissements n'ayant pas la personnalité juridique – en dépit de leur caractère particulier – ne devraient pas être dissociés de l'ensemble budgétaire, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer quelles sont les répercussions effectives des finances fédérales sur l'économie.

## Art. 5

*Contenu du budget financier*

Nous avons déjà défini la fonction du budget financier. Il englobe les dépenses autorisées et les recettes estimées, les unes et les autres étant classées par offices et suivant leur nature. Juridiquement, la différence entre les dépenses et les recettes budgétaires réside dans le fait que ces dernières ne sont pas des

autorisations mais des estimations qui reposent en dernière analyse sur des dispositions légales édictées indépendamment du budget. Ces estimations étant un des éléments essentiels de la politique financière, il importe qu'elles soient aussi précises que possible. En fait, ce qui confère au budget son importance juridique, c'est d'être l'acte autorisant les dépenses.

L'un des principaux problèmes que pose le budget, celui de la classification des dépenses et des recettes, ne saurait trouver une solution idéale. La classification traditionnelle est la classification organique d'après les offices gestionnaires. Il importe de la conserver du fait précisément qu'elle indique qui est habilité à disposer des crédits et qui en est responsable. A l'intérieur des offices, recettes et dépenses sont classées par groupes spécifiques.

Pour ce qui est des dépenses, les groupes spécifiques sont aujourd'hui les suivants: service des intérêts, autorités et personnel, dépenses générales, parts des cantons, œuvres sociales de la Confédération, subventions, œuvres d'entraide et institutions internationales, immeubles et mobilier, entreprises exécutées en communauté et investissements. Pour les recettes: investissements, produit de la fortune, recettes fiscales et recettes diverses.

Les classifications organique et spécifique indiquent bien ce que les offices perçoivent et les crédits dont ils disposent, ainsi que la nature des dépenses et des recettes, mais elles ne renseignent pas sur le coût total d'une fonction ou d'un programme donné. Dès lors, il est difficile d'apprécier la portée économique des finances publiques qui ne peut ressortir que d'une classification fonctionnelle. Ce problème préoccupe tout spécialement les Etats-Unis. Notre classification fonctionnelle n'est pas encore au point et nous examinons dans quelle mesure nous pourrions l'aménager, tout en conservant la classification organique.

Le deuxième alinéa interdit la compensation entre recettes et dépenses et consacre le principe du produit brut.

Le budget financier porte sur des autorisations de paiements, mais non d'engagements. C'est pourquoi le troisième alinéa dispose qu'une dépense ne peut être inscrite qu'au budget de l'exercice au cours duquel elle échoit. Aussi est-il nécessaire que des crédits d'engagements soient prévus en marge du budget.

## Art. 6

### *Dépenses et recettes*

Si nous avons défini les dépenses et les recettes aux premier et deuxième alinéas, c'est pour bien les distinguer des opérations ressortissant uniquement à la trésorerie et qui n'influent pas sur la fortune, tels l'émission ou le remboursement d'emprunts ou le placement de capitaux.

Etant donné que les paiements entre offices ne font qu'enfler le volume des dépenses et des recettes, il a été prévu au troisième alinéa qu'ils ne sauraient

être autorisés comme jusqu'ici qu'en cas de nécessité, notamment entre offices ayant une comptabilité autonome, par exemple entre l'administration centrale et l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes.

On nous a proposé, dans le cadre de la procédure de consultation, de compléter cet article par des dispositions interdisant aux offices de retenir sur les taxes, impôts, droits de douane et droits supplémentaires qu'ils prélèvent, des commissions servant à couvrir leurs frais de perception, et les obligeant à les verser intégralement à la caisse fédérale.

En vertu déjà du principe de la spécialité, les offices ne peuvent pas disposer librement des deniers publics (cf. p. 16). De surcroît, ils n'ont pas de budget en propre. Il ressort à l'évidence que la proposition susmentionnée visait la commission de perception que les douanes prélèvent sur les droits à affectation spéciale et qui a été si discutée ces derniers temps. D'ailleurs, nous avons montré à plusieurs reprises que l'administration des douanes ne distrairait pas de son propre gré ces commissions et encore moins n'en privait la caisse fédérale. En effet, elles ont toujours été portées au budget et au compte, et les chambres les ont approuvées. En principe, toutes les recettes de la Confédération alimentent la trésorerie et servent à couvrir l'ensemble des dépenses (principe de l'unité de caisse). Les finances modernes condamnent à juste titre l'affectation des recettes. C'est ainsi que le produit brut des taxes, droits et impôts alimente normalement les ressources générales de la Confédération qui supportent de leur côté les frais de perception. Dans les années vingt, pour diverses raisons, les autorités ont été amenées de plus en plus souvent à financer des tâches bien définies au moyen de recettes à affectation spéciale. Ainsi, certaines dépenses sont couvertes par le produit de taxes données et non pas par les ressources générales de la Confédération. En pareil cas, les frais de perception ne doivent naturellement pas aller à la charge des ressources générales, mais être déduits du produit brut des recettes affectées. L'article 36<sup>ter</sup> de la constitution fédérale, par exemple, dispose expressément que la Confédération affecte trois cinquièmes du produit net des droits d'entrée sur les carburants à la construction des routes. De même, l'article 59 de la loi sur les douanes prescrit que l'administration des douanes est tenue de prêter son concours à l'exécution de prescriptions fiscales ou de police ou d'autres prescriptions fédérales étrangères aux douanes pour le compte et aux frais de l'administration intéressée. Les frais moyens de perception des recettes affectées doivent être calculés périodiquement par le Conseil fédéral; l'Assemblée fédérale peut se prononcer à ce sujet lors de la présentation du budget ou au moment de l'approbation du compte d'Etat.

#### Art. 7

##### *Evaluation des crédits*

Seul un budget aussi réaliste que possible est à même de remplir sa fonction juridique et surtout politique. Les crédits, en particulier dans la mesure où ils ne peuvent être calculés exactement, doivent être estimés avec soin.

Le budget ne doit refléter ni un pessimisme de commande, ni un optimisme irréflecti. Il ne doit donc contenir aucune marge de réserve. C'est là le sens du 1<sup>er</sup> alinéa.

On peut en l'occurrence se demander s'il faut inscrire au budget les dépenses qui paraissent probables, mais dont la base légale fait encore défaut lors de l'élaboration du budget. Croyant se référer au principe de légalité, on a d'abord répondu par la négative (cf. Message concernant le budget pour l'année 1948, p. 7; art. 2, 2<sup>e</sup> al., de l'ACF du 9 juin 1958 concernant l'élaboration du budget de la Confédération et de ses suppléments, dans sa teneur primitive). Mais en procédant de la sorte, on aboutit à un budget incomplet et, de surcroît, on néglige son caractère de plan. En réalité, le budget ne doit pas enregistrer les seules dépenses résultant de l'exécution de décisions prises antérieurement, mais être encore un instrument de politique financière. Cela implique que les dépenses envisagées doivent être inscrites au budget quand bien même elles n'ont pas encore été décidées légalement. En revanche, il va sans dire que ces crédits ne sont pas disponibles tant que la base légale n'est pas entrée en vigueur, et ils doivent être mentionnés séparément dans le message et l'exposé des motifs relatifs au budget (cf. à ce propos l'art. 2, 2<sup>e</sup> al., de l'ACF concernant l'élaboration du budget, dans sa teneur du 26 mars 1963).

Afin de permettre à l'Assemblée fédérale de mesurer les conséquences d'un arrêté et de bien apprécier les incidences financières d'une dépense future, les demandes de crédit pour des mesures s'étendant sur plus d'une année doivent faire état de la dépense globale présumée (3<sup>e</sup> al.). Les chambres sont ainsi en mesure de prendre leurs décisions en pleine connaissance des conséquences financières.

## Art. 8

### *Crédits supplémentaires ordinaires*

Même lorsque les crédits ont été évalués avec le plus grand soin, on ne saurait éviter de devoir les compléter en cours d'année, surtout s'ils ne doivent comporter aucune marge de réserve. Cette nécessité peut tenir à une évolution économique ou politique imprévisible, à l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions légales, à des insuffisances dans le mode d'estimation ou encore à des erreurs humaines. Ces dernières années, les crédits supplémentaires représentaient généralement 5 pour cent des crédits budgétaires, soit un pourcentage qui, dans les budgets des entreprises privées, correspond à un minimum. En 1964 seulement, la proportion a été de 16 pour cent du fait surtout de l'entrée en vigueur de nouveaux textes légaux. C'est donc à tort que certains milieux consultés ont reproché aux crédits supplémentaires de fausser le budget.

A la différence du budget des recettes qui n'est qu'une prévision, il est indispensable pour le budget des dépenses, qui est une autorisation, de demander un crédit supplémentaire lorsqu'il n'y a pas de crédit budgétaire ou que le

crédit inscrit se révèle insuffisant. Dès qu'il apparaît que le budget doit être complété, on demandera les crédits supplémentaires, afin de sauvegarder la liberté de décision de l'Assemblée fédérale, qui ne saurait être placée devant un fait accompli. Cette obligation est aujourd'hui déjà un devoir de service dont l'inobservation fautive entraîne aux termes de l'article 30 de la loi sur le statut des fonctionnaires une mesure disciplinaire. Le droit actuel tient donc déjà compte de la nécessité invoquée par certains de prévoir dans ce cas une responsabilité disciplinaire.

Les reports de crédits régis par le deuxième alinéa forment une catégorie spéciale de crédits supplémentaires. A l'expiration de l'exercice budgétaire, les crédits de paiements inutilisés sont périmés quand bien même ils sont déjà engagés. Lorsqu'il s'agit de poursuivre ou d'achever des ouvrages, des travaux ou des mesures, les chambres doivent cependant pouvoir reporter comme jusqu'ici les soldes de crédits de l'année précédente sur l'année en cours.

Le troisième alinéa règle les cas où un tiers participe obligatoirement à une recette de la Confédération; nous pensons particulièrement aux parts des cantons à certains impôts. En l'occurrence, le crédit tout comme l'article de recettes correspondant n'est qu'une estimation purement indicative et le Conseil fédéral est simplement tenu de verser la part légale. Le crédit supplémentaire n'aurait donc aucun sens.

#### Art. 9

##### *Crédits supplémentaires urgents*

On ne saurait toujours attendre l'ouverture d'un crédit supplémentaire. En effet, pour faciliter le travail du parlement et afin de garder une image aussi complète que possible des finances, les demandes de crédits supplémentaires ne sont soumises que deux fois l'an à l'Assemblée fédérale, aux sessions de juin et de décembre. Cependant, l'intérêt public exige parfois une intervention immédiate de l'Etat qui peut aussi être contraint par la loi d'agir sans tarder. La pratique adoptée jusqu'ici en pareils cas s'étant révélée heureuse, le premier alinéa de l'article 9 consacre la compétence du Conseil fédéral de décider une dépense avant l'ouverture du crédit supplémentaire. Cependant, il doit, dans la mesure du possible, requérir au préalable l'assentiment de la délégation parlementaire des finances.

Les dépenses urgentes décidées par le Conseil fédéral sont soumises après coup à l'approbation du parlement avec les suppléments du budget ou, s'il est trop tard, avec le compte d'Etat.

#### Art. 10

##### *Budget des variations de la fortune; contenu*

Pour ce qui est de la fonction du budget des variations de la fortune, nous vous prions de vous référer à notre exposé concernant l'article 4. Les

différentes opérations du budget des variations de la fortune (versements et prélèvements concernant les provisions, diminutions ou augmentations des immobilisations, amortissements et capitalisations) sont commentées aux articles qui suivent.

## Art. 11

### *Provisions*

Le rôle des comptes publics diffère partiellement de celui des comptes privés et par voie de conséquence ils obéissent à d'autres règles. Les principes de la sincérité, de la clarté et de la publicité ne supportent en particulier aucune dérogation. La constitution de provisions et de réserves n'est dès lors compatible que dans une très faible mesure avec ces principes.

Des provisions non seulement peuvent mais encore doivent être constituées pour couvrir des pertes éventuelles ou des risques particuliers en tant que l'exige la présentation d'un compte sincère. Elles sont utilisées lorsque la perte ou le risque se produit, ou dissoutes lorsqu'il apparaît qu'elles sont devenues sans objet.

Les provisions pour échéances futures sont d'une autre nature et constituent une dérogation au principe de l'annualité budgétaire, en ce sens que la charge inhérente à des dépenses futures grève les exercices antérieurs et détériore ainsi leur résultat comptable. De telles provisions ne sont autorisées que si elles reposent sur une base légale; c'est notamment le cas de celles qui sont constituées au moyen de recettes affectées. Lorsqu'une recette affectée n'est pas utilisée conformément à sa destination au cours de l'exercice où elle est perçue, elle doit être versée à la provision. Comme nous l'avons relevé à l'article 6, les finances modernes sont opposées à l'affectation des recettes qui doivent servir à couvrir l'ensemble des dépenses. Les expériences faites avec le système dit des «comptes d'affectation» ne sont pas concluantes. En effet, il peut être un obstacle à une politique financière rationnelle et incite à imposer à l'excès le contribuable. Si les recettes affectées dépassent les besoins, les provisions deviennent en partie des réserves latentes, ou bien les autorités sont tentées d'accepter plus facilement des dépenses, alors qu'elles doivent par ailleurs se procurer de nouvelles ressources pour couvrir des besoins souvent même plus urgents. C'est pourquoi le deuxième alinéa de l'article 11 exige que les provisions pour échéances futures reposent sur des bases légales.

## Art. 12

### *Augmentation et diminution des immobilisations*

Les immobilisations englobent tous les actifs qui servent directement à accomplir des tâches de l'administration, c'est-à-dire à l'exclusion de ceux dont le rendement seul y est affecté. Elles comprennent également les partici-

pations. La Confédération n'est cependant pas autorisée à participer à des entreprises privées ou à fonder des entreprises à but lucratif pour des raisons uniquement fiscales. Il s'ensuit qu'une participation ne peut être envisagée que dans le cas où elle est prévue dans la loi pour accomplir une tâche d'intérêt général.

L'augmentation des immobilisations est portée dans les comptes à la valeur d'acquisition qui est par la suite amortie suivant des taux fixés par des dispositions réglementaires, ce qui permet de répartir les charges d'acquisition entre plusieurs exercices.

### Art. 13

#### *Amortissements*

Les amortissements traduisent la dépréciation progressive des biens et répartissent les charges sur plusieurs exercices. Les taux d'amortissement sont calculés compte tenu de la nature des biens, de la possibilité de les réaliser et de leur durée d'utilisation.

Les règles suivantes sont actuellement appliquées aux amortissements :

Les immeubles sont répartis en quatre catégories, à savoir : première catégorie, durée d'amortissement de 40 ans : les bâtiments administratifs et les terrains non bâtis ; deuxième catégorie, durée d'amortissement de 20 ans : les établissements d'enseignement, de recherches et d'essais, les bâtiments des ambassades, les bâtiments des douanes et des gardes-frontière, les sanatoriums et hôpitaux militaires, les fabriques, les silos et les magasins ; troisième catégorie, durée d'amortissement de 10 ans : les arsenaux, les casernes, les hangars pour véhicules à moteur, les dépôts de chevaux de l'armée, etc. ; la quatrième catégorie comprend les ouvrages militaires destinés à la guerre, lesquels sont aussitôt amortis.

Pour ce qui est des biens meubles, seuls sont capitalisés les approvisionnements et les stocks de matériel et de machines de bureau de la direction des constructions et de la centrale des imprimés et du matériel. Ils ne sont pas amortis, mais sont mis à la charge de l'exercice au cours duquel ils sont utilisés.

Les participations sont aussitôt amorties eu égard au fait que la Confédération ne saurait participer dans un but fiscal à des entreprises privées. Les créances constituées par les prêts sont évaluées compte tenu de la possibilité de les recouvrer.

### Art. 14

#### *Capitalisation de dépenses*

La capitalisation de dépenses à amortir qui ne servent pas à acquérir des actifs est l'inverse de la constitution de provisions à échéances futures au moyen de recettes affectées (art. 11, 2<sup>e</sup> al.). Elle se traduit par une amélioration du résultat comptable d'un exercice au détriment d'exercices ultérieurs. Aussi

ne peut-elle être envisagée que dans les cas où la loi en prévoit la couverture au moyen de recettes affectées. Actuellement, ce mode comptable n'est appliqué que pour les avances de la Confédération à la construction des routes nationales. En vertu de la constitution et de la loi, les dépenses de la Confédération pour la construction des routes nationales doivent être d'abord couvertes par la part affectée de l'imposition des carburants. Il convient dès lors de capitaliser les avances de la Confédération et de les amortir par la suite au moyen de cette part.

En raison de leur nature, les dépenses capitalisées sont assimilables au découvert, à la différence toutefois que les premières doivent être amorties par des recettes affectées, tandis que le second doit l'être au moyen des ressources générales.

#### Art. 15

##### *Budgets des entreprises et établissements n'ayant pas la personnalité juridique*

L'entreprise des postes, téléphones et télégraphes, les ateliers militaires, la Monnaie fédérale et la caisse fédérale d'assurance tiennent des comptes distincts, mais incorporés au compte d'Etat de la Confédération. Il est ainsi possible, sans déroger aux principes de l'universalité et de l'unité, de tenir compte des besoins spécifiques de ces entreprises et établissements. Au demeurant, le département des finances et des douanes est expressément tenu, en vertu de l'article 32 de la loi, de conserver une vue d'ensemble des finances de la Confédération, y compris ses entreprises et établissements (cf. p. 33).

### TITRE TROISIÈME: COMPTE D'ÉTAT

#### Art. 16

##### *Généralités*

Le compte d'Etat est l'acte par lequel le Conseil fédéral et l'administration rendent compte de leur gestion financière durant l'exercice budgétaire. Les principes énoncés pour le budget lui sont donc applicables par analogie.

Le compte rendu financier d'une collectivité publique a une fonction partiellement différente de celui d'une entreprise privée à but lucratif. Pour cette dernière, les comptes ne doivent établir que le bénéfice net disponible. La loi autorise expressément le conseil d'administration à constituer des réserves latentes en tant qu'elles se révèlent nécessaires pour assurer la prospérité de l'entreprise ou la répartition d'un dividende autant que possible constant. Il ne s'agit donc pas d'exprimer le résultat annuel effectif. En revanche, la raison d'être du compte d'Etat réside dans le fait que les autorités doivent

rendre compte de la gestion des deniers publics et de la situation financière réelle de l'Etat. C'est pourquoi le compte doit être complet, sincère, clair et public; ce n'est qu'à ces conditions qu'il peut constituer une base permettant de prendre des décisions politiques.

L'une des dispositions importantes qui régissent l'établissement des comptes figure non pas dans le présent projet, mais à l'article 45 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils. Cet article prescrit au Conseil fédéral de présenter à l'Assemblée fédérale, à la session d'été, le compte d'Etat de l'exercice précédent. On a toujours cherché en Suisse à présenter les comptes le plus tôt possible. Il est évident que suivant le délai qui s'écoule entre la fin de la période budgétaire et la présentation du compte d'Etat, le contrôle exercé par le parlement et l'opinion publique sur la politique et la gestion financières sera plus ou moins efficace.

#### Art. 17

##### *Structure du compte d'Etat*

Le compte d'Etat, qui a la même structure que le budget, est complété par le compte capital avec le bilan. Ainsi, il renseigne non seulement sur la gestion financière de l'exercice, mais encore sur l'actif et le passif de l'Etat et sur les modifications intervenues, ce qui permet d'apprécier la situation financière de la Confédération.

#### Art. 18

##### *Compte financier*

Le premier alinéa énonce la règle qui veut que le compte financier englobe toutes les dépenses et toutes les recettes de l'exercice.

Les crédits de paiements ne peuvent servir qu'à des dépenses qui concernent l'année budgétaire et qui échoient avant son expiration. Pour des raisons pratiques, le paiement ne peut cependant pas toujours se faire avant la fin de l'année. C'est pourquoi, pour que les dépenses puissent être dûment examinées et contrôlées, il importe de prolonger quelque peu le délai au-delà du 31 décembre par une période dite complémentaire que consacre le deuxième alinéa. Actuellement, les offices doivent adresser jusqu'au 20 janvier au plus tard leurs ordonnances de paiement au contrôle fédéral des finances qui, après vérification, les transmet jusqu'au 31 janvier aux services fédéraux de caisse et de comptabilité. La période complémentaire n'est prévue qu'à des fins pratiques et ne saurait servir à manipuler les résultats du compte.

Les dépenses et les recettes doivent apparaître dans leur totalité sans aucune compensation (principe du produit brut).

Le troisième alinéa ne constitue qu'en apparence une dérogation à cette règle. Une dépense annulée est remboursée au crédit de paiement et une recette annulée portée en déduction de l'article de recette. En revanche, on met en

compte séparément les remboursements de dépenses d'exercices antérieurs; ils ne doivent pas être portés au crédit de paiement, ce qui augmenterait en fait le crédit ouvert par le parlement.

#### Art. 19

##### *Compte des variations de la fortune*

A la différence du budget, le compte d'Etat est avant tout un simple constat que le parlement peut approuver ou désapprouver, mais auquel il ne peut rien changer. Pour ce qui est des variations de la fortune, il en va un peu différemment: outre les bénéfices ou les pertes qui, comme les dépenses et les recettes, ne peuvent être que constatées, elles comprennent en effet des opérations purement comptables qui restent soumises à la décision des chambres au moment de l'approbation du compte d'Etat. Lorsque des amortissements ou des versements aux provisions n'ont pas été prévus au budget, il n'est dès lors pas nécessaire de passer par la voie des crédits supplémentaires. Il suffit de les mentionner expressément avec les dépassements de crédits.

#### Art. 20

##### *Compte capital et bilan*

Les dépenses et les recettes du compte financier et les charges et revenus du compte des variations de la fortune donnent le compte général qui fait apparaître l'augmentation ou la diminution de la fortune ou du découvert au cours de l'exercice.

La composition du patrimoine de la Confédération n'est pas seulement affectée par les opérations du compte général, mais aussi par celles qui ressortissent à la gestion patrimoniale et à la trésorerie, lesquelles s'expriment dans le compte capital. Des changements dans la composition du patrimoine proviennent d'une part des nombreuses mutations entre les différents éléments qui le composent, ainsi que cela se produit par exemple lors d'un remboursement d'emprunt qui entraîne une diminution de la dette au passif et des disponibilités à l'actif. D'autre part, certains éléments du patrimoine se trouvent modifiés par les opérations du compte général. C'est ainsi que les dépenses ont pour effet de diminuer les disponibilités ou d'augmenter la dette administrative, tandis que les recettes entraînent une augmentation des disponibilités ou des créances. Le compte capital montre donc comment les excédents de recettes du compte financier sont utilisés – augmentation des disponibilités, remboursement de la dette, placements à intérêt – et comment les excédents de dépenses sont financés. Il renseigne également sur le financement par la Confédération, au cours de l'exercice, des entreprises et établissements n'ayant pas la personnalité juridique et sur les variations des placements de capitaux.

Le bilan donne enfin une image complète de la situation patrimoniale et financière de la Confédération en fin d'année. Il constitue la synthèse du compte d'Etat.

## Art. 21

### *Fonds spéciaux*

Il convient de définir sur le plan juridique la notion de fonds spécial, car l'ancienne terminologie ne distinguait pas nettement entre fonds spéciaux et provisions.

En terminologie financière, on entend par fonds spéciaux des fondations sans personnalité juridique, c'est-à-dire des capitaux cédés à la Confédération par des tiers avec obligation pour elle de les affecter à des buts bien définis. Ces fonds ne servent donc pas à financer les tâches propres de la Confédération. On peut adopter le critère suivant: les capitaux en question servent directement à financer des tâches particulières que les pouvoirs publics ne sont tenus d'exécuter que jusqu'à concurrence des ressources disponibles.

Certains fonds présentent la particularité d'avoir été constitués non pas par des tiers, mais par la Confédération elle-même agissant en vertu de dispositions légales ad hoc. Le principal d'entre eux est le fonds de compensation de l'assurance-chômage qui a été créé par la loi fédérale du 22 juin 1951 sur l'assurance-chômage et qui se soldait à la fin de 1966 par une fortune de 148 millions de francs. Ce fonds, qui sert à équilibrer les charges entre les diverses caisses, est alimenté en vertu de la loi par les contributions annuelles de la caisse d'assurance-chômage de la Confédération et des cantons ainsi que par les remboursements auxquels peut donner lieu la dissolution d'une caisse.

Les provisions, en revanche, sont constituées au bilan par l'Etat lui-même en vue d'attribuer les charges aux exercices qu'elles concernent (délimitation des exercices). Elles servent à enregistrer les charges ou les revenus découlant de dépenses ou de recettes à un exercice autre que celui du paiement, ou encore à comptabiliser par anticipation une perte présumée. Les revenus, en particulier, sont comptabilisés à une provision lorsqu'ils ne se rapportent pas à l'exercice au cours duquel le paiement a été effectué – c'est ainsi que jusqu'en 1966 on a toujours constitué une provision au prorata des paiements anticipés de l'impôt pour la défense nationale, provision qui était dissoute l'année de l'échéance fiscale – ou encore lorsque les recettes correspondantes servent à couvrir des dépenses futures, autrement dit lorsqu'elles sont affectées. Vous voudrez bien au demeurant vous reporter aux explications données sur l'article 11.

A la différence de ce qui se passe pour les provisions, les dépenses et les recettes des fonds spéciaux n'apparaissent pas au compte financier. Il n'y a pas ouverture de crédit, mais obligation impérative d'utiliser le fonds conformément aux charges qui le grèvent. Du point de vue comptable, les fonds spéciaux sont donc considérés comme des capitaux confiés par des tiers.

## Art. 22

*Comptes des entreprises et établissements n'ayant pas la personnalité juridique*

Nous nous permettons de vous renvoyer sur ce point à nos remarques précédentes. Ces comptes sont distincts de celui de la Confédération, mais ils sont publiés et rendus conjointement, sauf dispositions contraires comme par exemple celles qui régissent les chemins de fer fédéraux (cf. également le commentaire de l'art. 32, p. 33).

**TITRE QUATRIÈME: CRÉDITS D'ENGAGEMENTS**

## Art. 23

*Définition*

Alors que sur la plupart des autres points il ne fait que reprendre et illustrer la législation et la pratique actuelles, le présent projet consacre le système des crédits d'engagements. On a ainsi voulu tenir compte du fait que la politique financière ne pouvait être essentiellement pratiquée que par le biais des crédits d'engagements et non par celui du budget financier limité à une année. Les engagements qui ont été contractés doivent être honorés et il faut donc accorder les crédits de paiements nécessaires. C'est pourquoi le budget financier annuel est toujours largement grevé d'engagements contractés antérieurement.

A la différence des crédits du budget financier, lequel porte autorisation des dépenses à faire durant l'année budgétaire (crédits de paiements), les crédits d'engagements permettent de contracter, à la charge des années ultérieures et jusqu'à concurrence du montant fixé, des engagements financiers en vue d'exécuter certains projets. Les crédits d'engagements forment le cadre à l'intérieur duquel on peut non seulement prévoir et étudier à long terme, mais encore évaluer dans toutes leurs incidences financières les projets d'acquisition et les ouvrages importants et complexes. Ils permettent donc de remédier, au sein de notre système budgétaire traditionnel, aux inconvénients qui sont toujours plus perceptibles dans les programmes d'une certaine envergure en raison de l'annualité du budget. Le système des crédits d'engagements est déjà appliqué pour les terrains et bâtiments ainsi que pour les acquisitions importantes de matériel (en particulier de matériel militaire). A l'avenir, il sera aussi appliqué aux autres grands projets, tels que la construction des routes nationales, les entreprises de grande envergure subventionnées par la Confédération, ainsi que les cautionnements et garanties.

## Art. 24

*Ouverture des crédits d'engagements*

En vertu du nouveau projet, les demandes de crédits d'engagements d'un montant appréciable ou qui présentent une importance toute particulière continueront à être soumises aux chambres fédérales par voie de messages ad hoc; il en sera par exemple ainsi des demandes de crédits pour les grandes acquisitions

militaires, l'aide aux chemins de fer privés, l'aide aux pays en voie de développement, ainsi que pour les terrains et bâtiments à partir d'un certain montant. Les demandes de crédits d'engagements seront d'ailleurs soumises et approuvées en même temps que le budget (actuellement selon art. 2 et 3 des arrêtés fédéraux concernant le budget de la Confédération et ouvrant des crédits d'ouvrages).

Il appartient aux chambres fédérales de déterminer dans quels cas les crédits d'engagements doivent être demandés par voie de messages ad hoc (c'est déjà le cas aujourd'hui pour les grands travaux de construction, conformément à l'AF du 15 mars 1960 concernant l'ouverture de crédits d'ouvrages pour achat d'immeubles, constructions nouvelles et travaux de réfection; pour l'aide aux chemins de fer privés; pour les projets d'armement, selon l'usage établi, etc.).

#### Art. 25

##### *Evaluation des crédits*

L'article 25 vise à bien préciser la responsabilité des offices dans le calcul des crédits demandés. Il est en effet apparu nécessaire d'indiquer expressément s'il s'agit de calculs exacts ou de simples estimations et de définir les bases d'évaluation. Quant aux projets de nature complexe, ils feront l'objet d'une étude préalable quant à leur portée et à leur coût afin que l'on ne s'engage pas sur des bases trop peu sûres.

#### Art. 26

##### *Utilisation des crédits et crédits additionnels*

Nous avons vu que le crédit d'engagement permettait d'engager des dépenses pour un projet donné. S'il apparaît que le projet ne peut pas être réalisé avec le crédit voté, il importe de demander sans retard un crédit additionnel. Il ne saurait donc être question d'attendre que le crédit accordé soit épuisé pour solliciter un crédit additionnel, car le parlement doit pouvoir décider de la poursuite du projet s'il se révèle plus coûteux qu'on ne l'avait prévu, et ne pas être amené à entériner purement et simplement un fait accompli.

Des dérogations à ce principe sont prévues pour les surplus de dépenses consécutifs au renchérissement ainsi que pour les cas où l'on ne saurait surseoir à la mise en chantier ou à la poursuite d'un projet.

#### Art. 27

##### *Contrôle des engagements*

Il va de soi que l'office gestionnaire doit contrôler l'utilisation de ses crédits d'engagements afin de connaître les engagements déjà contractés et ceux qui seront vraisemblablement encore nécessaires pour assurer l'achèvement du projet. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra savoir en tout temps si un crédit est suffisant.

## Art. 28

*Décompte*

Le décompte des crédits d'engagements sera présenté avec le compte d'Etat. Les reliquats de crédits sont automatiquement périmés et ne sauraient donc être affectés à d'autres buts. Il en va de même pour les crédits d'engagements dont le but est abandonné.

A la différence des crédits de paiements inscrits au budget financier, les crédits d'engagements ne sont pas limités dans le temps et ne sont donc pas automatiquement périmés lorsqu'ils n'ont pas été utilisés dans un certain délai. Cela peut avoir des conséquences fâcheuses. En effet, les crédits d'engagements sont votés pour des projets bien déterminés qui apparaissent opportuns dans une situation économique et politique donnée. Si pour une raison ou une autre il n'en est pas fait usage dans un délai utile, ils peuvent perdre toute raison d'être. C'est pourquoi les crédits d'engagements doivent être reconsidérés chaque année en même temps que le compte d'Etat par les commissions des finances qui peuvent proposer de supprimer ceux qui n'apparaissent plus nécessaires. En revanche, nous proposons de ne pas limiter ces crédits dans le temps; un long délai ne sert pratiquement à rien et, en choisissant un délai trop court, on risque de voir les intéressés s'atteler mal à propos à un projet à seule fin de prévenir la péremption du crédit, alors même que le projet peut objectivement attendre.

**TITRE CINQUIÈME: PLANIFICATION FINANCIÈRE**

## Art. 29

*Définition et matière*

Bien que tous les milieux admettent le bien-fondé de la planification financière et reconnaissent la nécessité de la développer, les dispositions y relatives de l'avant-projet ont donné lieu à de nombreuses observations et à de multiples amendements, ainsi qu'il fallait d'ailleurs s'y attendre. Si d'une part on ne saurait, aujourd'hui moins que jamais, récuser la nécessité et l'importance d'une sérieuse planification financière, nous ignorons encore presque tout de ses possibilités et de ses limites.

Etat fédéral et démocratique, la Suisse ne peut envisager qu'une planification financière de caractère indicatif. Le plan financier doit être un instrument d'information aux mains des pouvoirs exécutif et législatif sans pour autant lier juridiquement les autorités. C'est pourquoi il ne saurait entraver la liberté de décision du parlement. Mais il offre une meilleure vue de l'ensemble des finances fédérales et permet ainsi de prendre les décisions optimales. Loin de restreindre les options sur l'avenir, il les accroît au contraire (cf. Kaiser, Planung I, Einleitung, p. 19; Rapport de la commission d'experts chargée d'élaborer les principes et les méthodes d'une planification à long

terme des finances fédérales, juillet 1966, p. 11 ss). Toutefois, en dépit de ce caractère indicatif, notre plan financier n'enregistre pas que des faits, sans fixer de buts ni d'objectifs, mais il doit aussi modeler l'avenir. Du fait cependant qu'à l'encontre du plan impératif il ne lie pas juridiquement l'autorité, sa portée est politique, c'est-à-dire qu'il doit être réalisé en vertu seulement de la volonté du pouvoir politique. Il s'ensuit que si ce plan indicatif peut bien être élaboré par l'administration et établi par le Conseil fédéral, il doit être réalisé en dernière analyse par le parlement dans la législation et dans le budget. La planification financière est une tâche qui incombe à l'administration, au gouvernement et au parlement. Dans un régime démocratique, elle doit aussi répondre aux espoirs de l'opinion publique et, dans un Etat fédéral, elle n'a de chances de succès que si l'on réussit à coordonner la planification financière de l'Etat central avec celles des cantons et des communes. Le meilleur plan du monde est condamné à demeurer stérile si les autorités politiques n'en prennent acte pour l'exécuter en temps opportun.

C'est à dessein que nous vous proposons une réglementation assez simple qui se fonde sur les principes développés dans le message (cf. p. 8). Nous venons seulement de nous engager sur la voie de la planification financière systématique. Il importe donc de ne pas préjuger l'avenir, afin que le Conseil fédéral et les chambres puissent facilement revoir la planification financière au vu des expériences faites. C'est pourquoi notre projet se borne à définir les objectifs qui lui sont assignés et la compétence des autorités responsables comme aussi à fixer le principe de la planification dynamique (adaptation constante aux situations nouvelles).

La planification financière relève du Conseil fédéral qui doit cependant soumettre le plan aux chambres pour leur permettre, tant en ce qui concerne le budget annuel que les projets de loi spéciaux, de prendre leurs décisions en pleine connaissance des incidences financières. Si l'on veut que le plan soit un bon instrument de politique financière, il importe d'en vérifier périodiquement les fondements et de l'adapter aux circonstances nouvelles pour en tirer à chaque fois les conséquences qui s'imposent.

#### Art. 30

##### *Coordination avec les cantons et les communes*

L'importance des finances publiques pour l'économie du pays appelle une coordination de la planification financière entre la Confédération et les cantons et si possible aussi les grandes communes. Les thèses que la conférence des directeurs cantonaux des finances a élaborées en automne 1966 sur la planification financière à long terme constitue déjà un premier pas dans ce sens. Elles sont actuellement étudiées par un groupe de travail où siège un représentant de l'administration fédérale des finances. Il importe surtout de mieux coordonner les subventions fédérales d'infrastructure. Au lieu de promouvoir comme jusqu'ici chaque projet pour lui-même sans chercher à les

harmoniser les uns avec les autres, il conviendrait d'élaborer pour les divers cantons ou régions des programmes d'ensemble. Il serait possible, dans le cadre de ces programmes, de fixer des ordres d'urgence et de privilégier les projets qui améliorent l'équipement collectif et stimulent la productivité. Au nombre des subventions fédérales allouées au titre de l'infrastructure, nous citerons notamment les subventions à l'amélioration des transports et communications (routes principales et chemins d'exploitation ruraux et forestiers, renouvellement technique des chemins de fer privés), les subventions aux corrections de cours d'eau, aux services de distribution d'eau, à l'épuration des eaux usées et à la destruction des ordures ménagères ainsi que les subventions en faveur des améliorations foncières dans l'agriculture et la sylviculture.

## *TITRE SIXIÈME: GESTION FINANCIÈRE*

### Art. 31

#### *Obligations des offices*

Les offices répondent de l'emploi efficace et ménager des crédits qui leur sont ouverts et de l'utilisation judicieuse des actifs qui leur sont confiés. Ils doivent se conformer aux principes énoncés à l'article 2.

Notons à ce propos que l'une des réponses reçues au cours de la procédure de consultation proposait d'insérer dans la loi des dispositions sur les adjudications publiques en faisant valoir que les régimes de soumission, qui datent pour la plupart des années de crise, ne permettaient pas de respecter comme il conviendrait le principe d'économie. Dans son enquête sur l'état de la concurrence dans le secteur de la construction, la commission des cartels a elle aussi appelé l'attention sur l'extrême urgence pour la Confédération, les cantons et les communes de reviser les prescriptions d'adjudication et de concession qui restreignent la concurrence (cf. «Publications de la Commission suisse des cartels» 1966, p. 55). Si nous avons néanmoins renoncé en l'occurrence à réglementer expressément les soumissions publiques, c'est uniquement pour ne pas déborder du cadre de la présente loi. Mais le principe, fixé dans la loi, de l'emploi efficace et ménager des deniers publics s'applique sans conteste à la pratique suivie en matière d'adjudications par la Confédération et ses entreprises ainsi qu'à la sous-traitance des travaux subventionnés. Le Conseil fédéral reverra les prescriptions existantes au vu des remarques émises par la commission des cartels.

Les offices ne peuvent contracter des engagements ou faire des paiements que dans les limites des crédits qui leur sont ouverts. Ce principe découle de la compétence budgétaire des chambres fédérales. Sauf rares exceptions, si l'ouverture d'un crédit autorise à effectuer une dépense, elle n'y oblige pas. Même lorsqu'un crédit a été voté, il importe d'examiner la nécessité et l'op-

portunité de la dépense. La responsabilité incombe toujours à cet égard à l'office gestionnaire.

### Art. 32

#### *Département fédéral des finances et des douanes*

Le département des finances et des douanes gère les finances fédérales et veille à en conserver une vue d'ensemble compte tenu des établissements et entreprises qui n'ont pas la personnalité juridique, même si, comme les chemins de fer fédéraux, ils tiennent une comptabilité distincte. La Confédération ne saurait en effet mener une politique financière de conjoncture et de croissance sans y englober les chemins de fer fédéraux et l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes. C'est pourquoi un exposé d'ensemble ne saurait faire abstraction des finances de nos deux grandes régies, ce qui implique le besoin de tenir au moins un compte consolidé qui soit articulé selon des critères uniformes. Ces dernières années, nous avons d'ailleurs publié à titre d'essai des bilans consolidés (cf. Message du 11 avril 1967 concernant le compte d'Etat de 1966, p. 30).

Le département des finances et des douanes établit à l'intention du Conseil fédéral les projets de budgets et de leurs suppléments. Ce faisant, il examine le bien-fondé des demandes de crédits et des estimations de recettes à la lumière des principes énoncés à l'article 2. Il procède de même pour la planification financière.

D'autre part, il examine à l'intention du Conseil fédéral tous les projets qui ont des répercussions financières. Son étude doit porter sur les principaux aspects financiers et économiques du problème et notamment sur le fait de savoir si le projet s'accorde avec l'ordre d'urgence prévu au plan financier.

### Art. 33

#### *Administration fédérale des finances*

Cet article fixe les tâches propres de l'administration fédérale des finances.

Certains avis recueillis au cours de la procédure de consultation proposaient d'insérer dans la loi une disposition autorisant le département et l'administration des finances à communiquer à la délégation parlementaire des finances les constatations et observations qu'ils auraient été amenés à faire lors de l'examen des demandes de crédit. On a aussi demandé que les subventions fassent l'objet de réexamens périodiques.

Tout en comprenant parfaitement ces requêtes, nous estimons que ces suggestions sont irréalisables sous cette forme.

En tant que département compétent, le département des finances et des douanes est tenu de soumettre ses propres propositions au gouvernement et de s'exprimer sur les propositions des autres départements. Il violerait le principe de la collégialité en s'adressant directement aux chambres lorsque ses propositions ne passent pas le cap du Conseil fédéral. En revanche, en vertu de l'ar-

ticle 50 de la loi sur les rapports entre les conseils, la délégation des finances a le droit «de prendre connaissance en tout temps des pièces en rapport avec la gestion financière et d'exiger les renseignements utiles de tous les services». On est en particulier tenu de lui remettre à temps «tous les arrêtés du Conseil fédéral qui se rapportent à la surveillance des crédits budgétaires et, en général, à la gestion financière de la Confédération». De la sorte, la délégation des finances reçoit également communication des corapports du département des finances et des douanes sur ces objets.

Quant au réexamen périodique des subventions – qui devrait sans doute être complété par un contrôle permanent de l'ensemble des dépenses –, il nécessiterait un accroissement considérable des effectifs. S'il est utile de passer de temps à autre au crible certaines catégories de dépenses, voire toutes les dépenses, selon des critères bien définis, il n'apparaît guère opportun d'institutionnaliser une telle procédure en mettant sur pied tout un appareil administratif. Le réexamen permanent des dépenses se fait d'ailleurs déjà en partie lors de la préparation du budget et du compte d'Etat ainsi qu'à l'occasion de l'étude des divers objets.

Le 2<sup>e</sup> alinéa fait pendant à la loi sur le contrôle des finances qui, à son article 6, dispose que le contrôle fédéral des finances a notamment pour tâche de «contresigner les ordonnances à enregistrer au compte d'Etat» ainsi que «les assignations de paiement ou de virement». L'administration des finances est également chargée de recouvrer les créances fédérales contestées et de faire rejeter les prétentions pécuniaires non fondées. Cette tâche était définie jusqu'ici dans l'arrêté, non publié, du Conseil fédéral du 6 avril 1945 concernant le service central d'encaissement. Comme il s'agit là de la compétence reconnue à l'administration des finances de représenter la Confédération devant des tiers, il convient de la fixer expressément dans la loi.

#### Art. 34

##### *Placement des capitaux disponibles*

L'article 34 remplace la loi du 28 juin 1928 concernant le placement des capitaux de la Confédération et des fonds spéciaux. Tout en étant simple, la réglementation que nous vous proposons renferme cependant l'essentiel. Les capitaux disponibles, c'est-à-dire ceux qui excèdent les besoins de trésorerie, devront comme jusqu'ici être placés de manière à offrir toute garantie et à porter intérêt. On peut en revanche fort bien renoncer à indiquer tous les placements autorisés (cf. dans le même sens l'art. 108 de la loi sur l'AVS pour l'actif du fonds de compensation).

Les valeurs réelles proprement dites, telles que les immeubles ou les participations à des entreprises à but lucratif, ne sauraient faire l'objet de placements. Leur acquisition n'est donc autorisée qu'en vertu de décisions ad hoc ou si l'intérêt général le justifie.

La gestion du patrimoine financier doit également être subordonnée aux nécessités de la politique fédérale qu'elle est appelée à servir. Ce faisant, les avantages purement fiscaux doivent, s'il le faut, leur céder le pas. C'est ainsi qu'il peut être fâcheux du point de vue de la politique de conjoncture d'affecter des fonds disponibles au remboursement de dettes ou au placement de capitaux, car ces fonds sont ainsi réintroduits sur le marché intérieur. C'est pourquoi le troisième alinéa autorise expressément la Confédération, lorsque les circonstances le commandent, à renoncer momentanément au placement de ses capitaux ou alors à les placer seulement à l'étranger.

## TITRE SEPTIÈME: DISPOSITIONS FINALES

### Art. 35

#### *Modification et abrogation d'autres lois*

Nous voudrions saisir cette occasion pour abroger la loi du 5 avril 1919 concernant l'organisation du département fédéral des finances et des douanes — loi depuis longtemps dépassée par les événements — et pour remanier les dispositions qui, dans la loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale, se réfèrent au département.

Le bureau de statistique tout d'abord, qui légalement relève toujours du département des finances et des douanes, bien qu'il soit provisoirement rattaché depuis 1928 au département de l'intérieur, doit être définitivement attribué à ce dernier (art. 30, chiffre VII, de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale). Les tâches qui lui incombent sont définies conformément aux nécessités actuelles.

La structure du département des finances et des douanes et les tâches qui incombent à ses divisions (art. 33 de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale) répondent à la réalité d'aujourd'hui, compte tenu des tâches confiées au département en vertu du présent projet. Aussi nous bornerons-nous à quelques remarques.

Outre les tâches propres à toute division, l'administration des finances est appelée depuis toujours à remplir le rôle de secrétariat de département (cf. art. 27 du règlement du 26 décembre 1851 pour le personnel de l'administration des finances fédérales, RO III, 20), rôle dont l'importance va croissant. L'administration des finances est ainsi l'organe d'état-major du département. Selon les conceptions les plus récentes en la matière, le développement des organes d'état-major vise à décharger autant que possible le chef du département. Dans la définition des tâches qui incombent à l'administration des finances fonctionnant comme secrétariat général du département, le projet s'inspire de la formulation qui, dans la loi fédérale du 14 décembre 1962 modifiant celle qui concerne l'organisation de l'administration fédérale (département des transports et communications et de l'énergie), a été choisie pour le secrétariat général dudit département.

Parmi les divisions administratives énumérées dans le projet figurent également la Régie des alcools et la commission fédérale des banques qui, à maints égards, présentent des caractères particuliers. En vertu de l'article 71 de la loi sur l'alcool, la Régie fédérale des alcools est un établissement fédéral ayant la personnalité juridique. Sa comptabilité est d'ailleurs aussi distincte de celle de la Confédération. Il n'en reste pas moins que la Régie est subordonnée au Conseil fédéral et au département des finances et des douanes et que sa gestion est placée sous leur surveillance (art. 70 de la loi sur l'alcool). Bien que jouissant de la personnalité juridique, elle est donc assimilée à une division administrative (ainsi qu'en dispose également l'art. 163 de la LF d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943). La commission fédérale des banques, avec son secrétariat, est l'autorité légale de surveillance sur les banques et les fonds de placement. Ce qu'il y a de singulier en l'occurrence, c'est que l'autorité administrative est une commission composée d'experts fonctionnant à temps partiel mais qui est assistée d'une équipe de fonctionnaires. L'attribution au département des finances ne signifie d'ailleurs pas qu'il ait le pouvoir d'édicter des directives pour le règlement de certains objets. En effet, la délimitation interne des compétences entre le Conseil fédéral, le département et les organes subordonnés, ainsi que les voies de recours sont régies par d'autres dispositions, notamment l'article 23, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale et l'article 126 de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 qui disposent que les autorités administratives supérieures ne peuvent intervenir dans les affaires susceptibles de recours à un tribunal administratif.

Ainsi que nous l'avons déjà relevé, la loi du 5 avril 1919 concernant l'organisation du département fédéral des finances et des douanes et celle du 28 juin 1928 concernant le placement des capitaux de la Confédération et des fonds spéciaux peuvent être abrogées.

Nous nous sommes déjà prononcés au chapitre III sur la constitutionnalité du projet.

Nous vous recommandons d'adopter le projet de loi ci-annexé et saisissons l'occasion, Monsieur le Président et Messieurs, pour vous assurer de notre haute considération.

Berne, le 21 février 1968.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

**Spühler**

Le chancelier de la Confédération,

**Huber**

(Projet)

## Loi fédérale sur les finances de la Confédération

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 85, chiffres 1, 2 et 10, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 21 février 1968,

*arrête:*

### I. Champ d'application et principes

#### Article premier

<sup>1</sup> Les dispositions de la présente loi sont applicables à l'établissement et à l'exécution du budget de la Confédération suisse et de ses entreprises et établissements n'ayant pas la personnalité juridique, à l'approbation du compte d'Etat, ainsi qu'à la gestion financière.

1. Champ d'application

<sup>2</sup> Réserve est faite des dispositions particulières relatives aux finances des chemins de fer fédéraux et de l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes.

#### Art. 2

<sup>1</sup> L'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et l'administration gèrent les finances de la Confédération en s'inspirant des principes de la légalité, de l'urgence et de l'emploi efficace et ménager des fonds.

2. Principes

<sup>2</sup> Ils s'emploient à amortir le découvert du bilan et à assurer à long terme l'équilibre budgétaire.

<sup>3</sup> Ils se conforment ce faisant aux impératifs d'une politique financière de conjoncture et de croissance.

## II. Budget

### Art. 3

#### 1. Compétence et principes budgétaires

<sup>1</sup> L'Assemblée fédérale établit le budget annuel sur la base d'un projet que lui soumet le Conseil fédéral.

<sup>2</sup> Les principes de l'universalité, de l'unité, du produit brut et de la spécialité sont applicables.

### Art. 4

#### 2. Structure

Le budget se compose:

- a. Du budget général, comprenant le budget financier et le budget des variations de la fortune;
- b. Des budgets des entreprises et établissements n'ayant pas la personnalité juridique.

### Art. 5

#### 3. Budget financier a. Contenu

<sup>1</sup> Le budget financier comprend les dépenses autorisées (crédits de paiements) et les recettes estimées pour l'exercice budgétaire; les dépenses et les recettes sont classées par office et suivant leur genre.

<sup>2</sup> Les dépenses et les recettes doivent être inscrites au budget à leur montant total; leur compensation est interdite.

<sup>3</sup> Elles doivent être portées au budget de l'exercice au cours duquel elles échoient.

### Art. 6

#### b. Dépenses et recettes

<sup>1</sup> Les dépenses sont des paiements à des tiers; elles grèvent la fortune ou servent à créer des actifs affectés directement à des buts administratifs (immobilisations).

<sup>2</sup> Les recettes sont des paiements de tiers; elles augmentent la fortune ou proviennent de la réalisation d'immobilisations.

<sup>3</sup> Le paiement des prestations entre offices est interdit. Dans certaines circonstances, des exceptions peuvent être prévues; elles seront mentionnées expressément dans le budget.

### Art. 7

#### c. Evaluation des crédits

<sup>1</sup> Les crédits de paiements doivent être évalués sur la base d'un calcul rigoureux des besoins financiers probables.

<sup>2</sup> Lorsqu'au moment de l'établissement du budget, une dépense probable ne repose pas encore sur une disposition légale, le crédit de paiement est ouvert sous réserve de l'entrée en vigueur de celle-ci et il reste bloqué dans l'intervalle.

<sup>3</sup> Lorsqu'une mesure s'étend sur plusieurs années, le total de la dépense est indiqué dans l'exposé des motifs relatif au crédit demandé.

#### Art. 8

<sup>1</sup> Un crédit supplémentaire est aussitôt demandé lorsqu'une dépense, pour laquelle le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas, doit être faite au cours de l'exercice. Le Conseil fédéral soumet périodiquement les demandes de crédits supplémentaires à l'Assemblée fédérale.

d. Suppléments  
aa. Ordinaires

<sup>2</sup> Lorsqu'il s'agit de poursuivre ou d'achever des ouvrages, des travaux ou des mesures, pour lesquels le crédit de paiement n'a pas été entièrement utilisé au cours de l'exercice précédent, les chambres peuvent reporter le solde de crédit sur l'exercice en cours.

<sup>3</sup> Les parts de tiers à des recettes n'exigent pas de crédits supplémentaires.

#### Art. 9

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral peut décider une dépense avant l'ouverture du crédit supplémentaire par l'Assemblée fédérale lorsque la dépense ne peut être ajournée et que le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas. Il requiert – si possible au préalable – l'assentiment de la délégation parlementaire des finances.

bb. Urgents

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral soumet les dépenses urgentes à l'approbation de l'Assemblée fédérale avec le prochain supplément du budget ou, s'il est trop tard, avec le compte d'Etat.

#### Art. 10

Le budget des variations de la fortune, qui complète le budget financier, comprend les diminutions (charges) et augmentations (revenus) de la fortune, notamment les versements et les prélèvements concernant les provisions, les diminutions et les augmentations des immobilisations, les amortissements et la capitalisation de dépenses qui ne servent pas à acquérir des actifs.

4. Budget  
des variations  
de la fortune  
a. Contenu

#### Art. 11

<sup>1</sup> Des provisions sont constituées et maintenues pour couvrir des pertes auxquelles on doit s'attendre ou des risques particuliers, en tant que l'exige la sincérité du compte.

b. Provisions

<sup>2</sup> Les provisions destinées à la couverture de dépenses futures doivent avoir une base légale.

## Art. 12

c. Augmentation et diminution des immobilisations

L'augmentation des actifs affectés directement à des buts administratifs (immobilisations) tels les immeubles, les approvisionnements, les participations et les prêts, est inscrite au prix de revient, et la diminution à la valeur comptable.

## Art. 13

d. Amortissements

<sup>1</sup> Les biens meubles et immeubles doivent être amortis compte tenu de leur nature, de leur durée d'utilisation et de la possibilité de les réaliser. Les participations sont aussitôt amorties. Les prêts doivent être évalués eu égard à la possibilité de les recouvrer.

<sup>2</sup> Les amortissements sont sans effet sur l'existence et le montant des prétentions de l'Etat envers des tiers.

## Art. 14

e. Capitalisation de dépenses

Les dépenses qui ne servent pas à acquérir des actifs ne doivent être capitalisées que si la loi en prévoit la couverture au moyen de recettes affectées.

## Art. 15

5. Budgets des entreprises et établissements n'ayant pas a personnalité juridique

<sup>1</sup> Les budgets des entreprises et établissements n'ayant pas la personnalité juridique peuvent être présentés à part dans le budget d'Etat.

<sup>2</sup> Ils doivent être adaptés aux particularités de la comptabilité d'exploitation, mais les principes généraux (art. 2 et 3 de la loi) seront respectés.

## III. Compte d'Etat

## Art. 16

1. Généralités

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral soumet annuellement le compte d'Etat à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

<sup>2</sup> Le compte d'Etat comprend toutes les dépenses et recettes de l'exercice, ainsi que les variations de la fortune; il indique le montant et la composition de la fortune de l'Etat à la fin de l'exercice.

<sup>3</sup> Les principes budgétaires sont applicables par analogie au compte d'Etat.

## Art. 17

2. Structure

<sup>1</sup> Le compte d'Etat se compose:

- a. Du compte général, comprenant le compte financier et le compte des variations de la fortune;
- b. Du compte capital avec le bilan;

c. Des comptes des entreprises et établissements n'ayant pas la personnalité juridique.

<sup>2</sup> L'articulation du compte d'Etat est la même que celle du budget.

#### Art. 18

<sup>1</sup> Le compte financier comprend les dépenses et les recettes de l'exercice.

3. Compte financier

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe jusqu'à quel moment le compte ancien peut être débité des dépenses et crédité des recettes de l'année écoulée.

<sup>3</sup> Le remboursement de dépenses faites durant l'exercice en cours doit être imputé sur le crédit de paiement; celui qui concerne des dépenses d'un exercice antérieur est mis en compte séparément. Le remboursement de recettes doit être comptabilisé au débit de l'article de recettes.

#### Art. 19

<sup>1</sup> Le compte des variations de la fortune, qui complète le compte financier, comprend les autres charges et revenus.

4. Compte des variations de la fortune

<sup>2</sup> Les amortissements et les versements à des provisions qui n'étaient pas prévus au budget doivent être mentionnés expressément avec les dépassements de crédits.

#### Art. 20

<sup>1</sup> Le compte capital enregistre toutes les modifications qui interviennent dans la composition de la fortune, ainsi que le résultat du compte général.

5. Compte capital et bilan

<sup>2</sup> Le bilan renseigne sur le montant et la composition de la fortune de la Confédération et des fonds spéciaux à la fin de l'exercice.

#### Art. 21

<sup>1</sup> Les fonds spéciaux sont des fonds attribués à la Confédération par des tiers qui les ont grevés de charges.

6. Fonds spéciaux

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral en règle la gérance en tenant compte des charges.

<sup>3</sup> Les dépenses et les recettes sont comptabilisées en dehors du compte financier.

#### Art. 22

<sup>1</sup> Les comptes des entreprises et établissements n'ayant pas la personnalité juridique et qui tiennent leur propre comptabilité doivent indiquer de manière sûre et complète la situation de la fortune, les dettes et les créances, ainsi que le résultat d'exploitation.

7. Comptes des entreprises et établissements n'ayant pas la personnalité juridique

<sup>2</sup> Sauf dispositions contraires, ces comptes sont présentés avec le compte d'Etat.

#### IV. Crédits d'engagements

##### Art. 23

###### 1. Définition

<sup>1</sup> Un crédit d'engagement est requis lorsque l'exécution d'un projet implique des engagements financiers allant au-delà de l'exercice budgétaire.

<sup>2</sup> Le crédit d'engagement fixe le montant jusqu'à concurrence duquel le Conseil fédéral est autorisé à contracter des engagements financiers pour le projet en cause. A moins que l'arrêté ouvrant le crédit ne prévoie des dispositions contraires, le crédit d'engagement n'est pas limité dans le temps.

<sup>3</sup> Des crédits d'engagements sont requis notamment pour :

- l'exécution de mesures dont seuls le but et le coût sont connus,
- des projets de construction et des achats d'immeubles,
- des programmes de développement et d'acquisition,
- l'octroi de subventions qui ne seront versées qu'au cours d'exercices ultérieurs,
- l'octroi de cautions ou d'autres garanties.

<sup>4</sup> Les besoins financiers annuels consécutifs aux engagements doivent être inscrits au budget financier.

##### Art. 24

###### 2. Autorisation

<sup>1</sup> L'Assemblée fédérale détermine dans quels cas les demandes de crédits d'engagements doivent lui être soumises par message spécial.

<sup>2</sup> Dans les autres cas, les crédits d'engagements sont ouverts par les arrêtés sur le budget et ses suppléments.

<sup>3</sup> Si un crédit d'engagement comprend plusieurs projets (crédit global), le Conseil fédéral en règle la répartition, en tant que le crédit ouvert ne la détermine pas.

##### Art. 25

###### 3. Evaluation

<sup>1</sup> Les crédits d'engagements sont évalués sur la base de devis établis avec soin et selon les règles.

<sup>2</sup> L'office qui est chargé de préparer la demande de crédit répond de son évaluation. Lorsque la dépense ne peut être calculée avec exactitude, la demande de crédit doit le mentionner et

indiquer les bases de calcul et les causes d'incertitude; en cas de nécessité, des réserves appropriées seront prévues et indiquées expressément.

<sup>3</sup> Au besoin, des crédits d'études sont demandés préalablement pour déterminer l'ampleur et le coût de projets complexes.

#### Art. 26

<sup>1</sup> Un crédit additionnel doit être demandé sans délai s'il se révèle avant ou au cours de l'exécution d'un projet que le crédit d'engagement est insuffisant.

4. Utilisation:  
crédits  
additionnels

<sup>2</sup> Il est interdit de contracter des engagements qui ne sont pas prévus dans un crédit d'engagement initial ou additionnel.

<sup>3</sup> Un crédit additionnel rendu nécessaire par le renchérissement peut être demandé au terme de l'exécution du projet.

<sup>4</sup> Si l'exécution d'un projet ne souffre aucun délai, le Conseil fédéral peut en autoriser la mise en chantier ou la poursuite avant que le crédit d'engagement ne soit ouvert. Il requiert – si possible au préalable – l'assentiment de la délégation parlementaire des finances.

#### Art. 27

Il est tenu pour chaque crédit un contrôle indiquant les engagements contractés et ceux qui devront probablement l'être pour achever le projet.

5. Contrôle des  
engagements

#### Art. 28

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral indique l'état des crédits d'engagements lors de la présentation du compte d'Etat.

6. Décompte

<sup>2</sup> Les crédits d'engagements inutilisés sont périmés dès que leur but est atteint ou abandonné.

<sup>3</sup> L'Assemblée fédérale peut annuler des crédits d'engagements inutilisés.

### V. Planification financière

#### Art. 29

<sup>1</sup> Il incombe au Conseil fédéral d'élaborer une planification financière pluriannuelle qui:

1. Définition  
et matière

- a. Donne une vue d'ensemble des dépenses et des recettes prévisibles pour une période s'étendant sur plusieurs années;
- b. Permette, au moment d'adopter un nouveau texte légal, de juger de sa portée financière;

c. Fixe l'ordre d'urgence des tâches à exécuter par la Confédération, compte tenu des impératifs de la politique de conjoncture et de croissance.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral porte le plan financier à la connaissance de l'Assemblée fédérale et lui fait rapport chaque année sur son exécution et sur les modifications qu'il a fallu y apporter.

<sup>3</sup> Le plan financier porte estimation des besoins financiers futurs selon un ordre d'urgence et indique les moyens de les couvrir.

#### Art. 30

2. Coopération  
avec les cantons  
et les  
communes

Le Conseil fédéral s'emploie à coordonner la planification financière de la Confédération, des cantons et des communes. Il peut subordonner l'octroi de subventions d'infrastructure à la présentation par les cantons de programmes pluriannuels. Il fixe ce faisant l'ordre d'urgence en tenant compte des impératifs de la politique de conjoncture et de croissance.

### VI. Gestion financière

#### Art. 31

1. Obligations  
des offices

<sup>1</sup> Les offices répondent de l'emploi efficace et ménager des crédits qui leur sont ouverts et de l'utilisation judicieuse des actifs qui leur sont confiés.

<sup>2</sup> Les offices ne peuvent contracter des engagements ou faire des paiements que dans les limites des crédits qui leur sont ouverts. Les crédits doivent être utilisés conformément à leur destination et dans la limite de ce qui est strictement nécessaire.

<sup>3</sup> Lorsqu'un office gère un crédit qui doit satisfaire les besoins de plusieurs offices, il s'assure du bien-fondé des demandes qui lui sont présentées. Au demeurant, l'office requérant répond d'une évaluation objective des besoins.

#### Art. 32

2. Département  
fédéral des  
finances et  
des douanes

<sup>1</sup> Le département fédéral des finances et des douanes gère les finances de la Confédération et veille à en conserver la vue d'ensemble.

<sup>2</sup> Il prépare à l'intention du Conseil fédéral le budget et ses suppléments, ainsi que le compte d'Etat et le plan financier; il contrôle les demandes de crédits et les estimations de recettes.

<sup>3</sup> Il examine à l'intention du Conseil fédéral tous les projets qui ont des répercussions financières, afin de déterminer si leur coût est supportable et s'ils sont conformes à une saine économie.

## Art. 33

<sup>1</sup> L'administration fédérale des finances assure, sous réserve de dispositions particulières, les services de caisse, de paiements et de comptabilité et gère la fortune de la Confédération et des fonds spéciaux.

3. Administration fédérale des finances

<sup>2</sup> Les ordonnances établies par les offices et contresignées par le contrôle fédéral des finances constituent la base des écritures comptables relatives aux dépenses.

<sup>3</sup> L'administration fédérale des finances est habilitée à représenter la Confédération devant les tribunaux en vue de recouvrer des créances contestées ou de faire rejeter des prétentions pécuniaires non fondées. Elle peut renoncer au recouvrement s'il paraît voué à l'échec ou si le coût est disproportionné au montant litigieux.

## Art. 34

<sup>1</sup> Les capitaux de la Confédération qui excèdent les besoins de trésorerie doivent être placés de manière à offrir toute garantie et porter intérêt aux conditions du marché.

4. Placement des capitaux disponibles

<sup>2</sup> L'acquisition d'immeubles ou la prise de participations à des entreprises à but lucratif n'est pas autorisée à des fins de placement.

<sup>3</sup> Si les circonstances le justifient, le Conseil fédéral peut autoriser l'administration fédérale des finances à renoncer momentanément à placer des capitaux ou à les placer en titres émis par des Etats étrangers ou des organisations internationales.

<sup>4</sup> La Banque nationale suisse garde et gère gratuitement les titres de la Confédération. Elle conseille l'administration fédérale des finances en matière de placements.

## VII. Dispositions finales

## Art. 35

## A.

La loi fédérale du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale est modifiée comme il suit:

1. Modification et abrogation d'autres lois

## Art. 30

## VII. Bureau de statistique

1. La statistique de la population et la statistique de la santé publique concernant la Suisse;

A. Organisation de l'administration fédérale

2. Les relevés sur des objets et des questions sociales, économiques et politiques, en tant que des arrêtés spéciaux n'en chargent pas d'autres départements ou services;
3. Les relations avec les bureaux et les sociétés de statistique de la Suisse et de l'étranger.

### Art. 33

Le département des finances et des douanes a dans ses attributions:

#### I. Administration des finances

1. Le secrétariat du département; la coordination entre les divisions du département; les questions touchant à l'information; le service juridique et l'instruction des recours;
2. L'étude et le préavis concernant les problèmes de politique financière, monétaire et économique;
3. L'examen des demandes de crédits, la préparation des projets relatifs au budget et à ses suppléments, au compte d'Etat et au plan financier;
4. L'examen des demandes de crédits et d'autres projets, afin de déterminer si leur coût est supportable et s'ils sont conformes à une saine économie;
5. La préparation des lois et arrêtés sur les problèmes financiers et monétaires, la monnaie et les banques, ainsi que sur la Banque nationale; la coopération à leur exécution;
6. Les services de caisse, de paiements et de comptabilité de la Confédération; l'approvisionnement du pays en monnaies;
7. La gérance des biens, y compris les immeubles de la Confédération et les fonds spéciaux, en tant que d'autres offices n'en sont pas chargés;
8. La centrale de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants.

#### II. Office du personnel

1. La préparation et l'exécution des lois et arrêtés sur les rapports de service et l'assurance du personnel fédéral;
2. L'étude ou le préavis concernant les questions d'ordre général ou fondamental dans le domaine du personnel.

### III. Administration des contributions

1. La préparation et l'exécution des lois et arrêtés relatifs aux impôts fédéraux et à la taxe d'exemption du service militaire, sous réserve de la compétence légale d'autres services et des cantons;
2. La préparation et l'exécution de traités internationaux en vue d'éviter la double imposition, en liaison avec le département politique;
3. L'étude des questions fiscales suisses et étrangères qui ressortissent au département, à la demande du chef du département;
4. L'acquisition et la documentation relative à la législation fiscale des cantons et de l'étranger, ainsi que l'établissement de la statistique fiscale et financière de la Suisse.

### IV. Administration des douanes

1. La préparation et l'exécution des lois et arrêtés sur les douanes et le tarif douanier;
2. La préparation et l'exécution des lois et arrêtés relatifs à l'imposition du tabac et de la bière ainsi qu'à l'impôt sur le chiffre d'affaires sur les marchandises importées;
3. La préparation et l'exécution des lois et arrêtés sur le commerce des métaux précieux et des objets en métaux précieux, sur la statistique du commerce et la statistique par mode de transport;
4. La coopération à l'élaboration de traités internationaux concernant le tarif douanier; la préparation de traités internationaux dans les autres domaines cités aux chiffres 1 à 3 ci-dessus; l'exécution de ces traités;
5. La coopération à la préparation des lois et arrêtés et des traités internationaux dans des domaines autres que ceux qui sont mentionnés aux chiffres 1 à 3 ci-dessus, en tant qu'il s'agit de dispositions dont l'exécution appartient au personnel des douanes; l'exécution de ces dispositions;
6. L'achat et la gérance d'immeubles des douanes; la mise à disposition de locaux de service; la coopération à la construction, à la transformation, à l'installation et à l'entretien des immeubles des douanes.

### V. Régie des alcools

1. L'application du monopole de l'alcool;
2. La préparation et l'exécution des lois et arrêtés sur les alcools et l'étude des questions y relatives;
3. L'établissement des projets de budget et de compte annuel et du rapport de gestion;
4. La surveillance et l'exécution de l'article 32 *bis*, dernier alinéa, de la constitution (dîme de l'alcool).

### VI. Administration des blés

1. La préparation et l'exécution des lois et arrêtés sur l'approvisionnement du pays en blé;
2. La collaboration à la préparation de traités internationaux dans le domaine de l'approvisionnement en blé.

### VII. Bureau des poids et mesures

1. La préparation et l'exécution des lois et arrêtés sur les poids et mesures;
2. Les expertises scientifico-techniques et les recherches de développement, notamment dans le domaine de la technique des appareils de mesure;
3. L'exécution de travaux et de contrôles ressortissant à la métrologie pour les milieux industriels et scientifiques, ainsi que pour des divisions de l'administration fédérale.

### VIII. Contrôle des finances

1. L'examen permanent de l'ensemble de la gestion financière de la Confédération à tous les stades de l'exécution budgétaire, y compris l'établissement du compte d'Etat;
2. La surveillance des contrôles que doivent tenir les offices pour leurs crédits et leurs engagements;
3. Le contrôle des services d'inspection et de revision de l'administration fédérale et des entreprises qui lui sont rattachées; la coordination des diverses activités de contrôle;
4. La collaboration et l'élaboration de prescriptions concernant le service de contrôle et de revision, la comptabilité, le service des paiements et la tenue des inventaires; le préavis sur toutes les questions en rapport avec la surveillance des finances;

5. L'information de la délégation parlementaire des finances sur les affaires traitées.

**IX. Centrale pour les questions d'organisation  
de l'administration fédérale**

1. L'examen, sous l'angle de l'opportunité et de la rentabilité, de l'organisation et des méthodes de travail de l'administration et les mesures visant à les perfectionner;
2. L'expertise de projets de la Confédération quant à l'organisation, la rentabilité et la technique du travail;
3. La coordination de l'ensemble des projets de la Confédération, à l'exclusion des chemins de fer fédéraux, dans le domaine du traitement automatique de l'information.

**X. Commission fédérale des banques et  
inspection des lettres de gage**

1. La surveillance des banques et des fonds de placement;
2. Le contrôle de la gestion des centrales de lettres de gage et de leurs membres.

**B.**

La loi fédérale du 5 avril 1919 concernant l'organisation du département fédéral des finances et des douanes est abrogée.

A. Organisation  
du département  
des finances  
et des douanes

**C.**

La loi fédérale du 28 juin 1928 concernant le placement des capitaux de la Confédération et des fonds spéciaux est abrogée.

B. Placement  
des capitaux  
de la  
Confédération

**Art. 36**

La présente loi entre en vigueur le

1968.

2. Entrée  
en vigueur

## **Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur les finances de la Confédération (Du 21 février 1968)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	12
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9365
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.03.1968
Date	
Data	
Seite	491-539
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 752

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.