

Examen par les pairs 2020 du Contrôle fédéral des finances par la Cour des comptes

Synthèse

Le 23 septembre 2019, un protocole d'accord a confié à la Cour des comptes la revue par les pairs du Contrôle fédéral des finances (CDF). La dernière revue de l'institution supérieure de contrôle (ISC) suisse remonte à 2015 et a été menée par la Cour des comptes européenne (*European Court of Auditors*, ECA). Celle-ci portait sur la stratégie, la programmation et le contrôle qualité ; l'intégralité des recommandations a été mise en place. Dans le prolongement de ce contrôle, afin de faire un bilan de ses forces et de ses faiblesses, le CDF a décidé de se soumettre à un nouvel examen par les pairs selon les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (*International Standards of Supreme Audit Institutions*, ISSAI)¹. Plus précisément, la revue porte sur les thèmes suivants, déterminés conjointement par le CDF et la Cour des comptes :

- l'indépendance ;
- la communication et la relation avec les parties prenantes ;
- l'éthique, la transparence, l'obligation de rendre compte et la bonne gouvernance ;
- l'approche de l'audit.

La Cour des comptes a réalisé son analyse de manière indépendante et objective, conformément aux normes professionnelles reconnues. Son rapport se base sur des séries d'entretiens menés avec des cadres du CDF, des revues des principaux documents stratégiques, méthodologiques et opérationnels, une analyse des données sur la programmation, l'exécution et le suivi des audits, ainsi que des entretiens avec les principales parties prenantes du CDF.

L'indépendance

Le statut du CDF est inscrit dans la loi sur le Contrôle fédéral [des finances] du 28 juin 1967 et non au sein de la Constitution fédérale suisse. Si le CDF est placé à équidistance du législatif et de l'exécutif, il reste attaché sur le plan administratif au Département fédéral des finances. En pratique, le CDF bénéficie d'une légitimité reconnue. De surcroît, depuis quelques années, le directeur du CDF a engagé une stratégie active afin de renforcer le statut de l'institution.

Plusieurs points de fonctionnement ont été analysés par la Cour à propos de l'indépendance : la direction de l'ISC, les dispositions concernant le mandat et les conditions de travail, la discrétion dans l'exercice des fonctions et des missions de l'ISC, l'accès à l'information, le contenu et le calendrier des rapports d'audit, le suivi indépendant des résultats des audits, l'indépendance financière et administrative, ainsi que la structure organisationnelle.

Une réflexion générale sur le niveau de rattachement du CDF et sur les dispositions législatives définissant ses missions pourrait conduire à formaliser son autonomie de gestion, sa liberté de programmation, et à lui reconnaître une compétence générale de contrôle des finances publiques et d'information des citoyens.

¹ Norme ISSAI 5600 relative au guide d'examen par les pairs, et annexe de la norme ISSAI 5600 relative à la liste de contrôle pour les examens par les pairs.

La communication et la relation avec les parties prenantes

La doctrine du CDF en matière de publication des rapports a grandement évolué depuis une vingtaine d'années, notamment depuis la loi du 1er juillet 2006 portant sur la transparence. Le CDF a en effet mis en place une politique de publication des rapports extensive, puisque tout rapport d'intérêt public est désormais publié. On compte aujourd'hui près d'une cinquantaine de publications par an.

La communication du CDF s'est développée et professionnalisée depuis 2014, et la présence médiatique a été renforcée. Le présent rapport met en exergue la nature et les évolutions de la communication et de la relation avec les parties prenantes principales que sont le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration, les audités, les médias et le grand public.

Quelques pistes comme une diversification des modalités de médiatisation ou une meilleure exploitation des publications passées et de leur suivi pourraient apporter une plus grande valorisation encore du rôle et des travaux du CDF dans l'opinion publique.

L'éthique, la transparence, l'obligation de rendre compte et la bonne gouvernance

Si le CDF ne dispose pas de cadre éthique propre, il existe malgré tout des outils d'information interne sur le sujet. Les entretiens conduits avec les parties prenantes ont montré un haut niveau de crédibilité, d'indépendance et de sérieux du CDF sur ce sujet, même si certains éléments pourraient être améliorés.

Concernant l'obligation de rendre des comptes et la bonne gouvernance, le CDF a obligation de publier un rapport annuel rendant compte de son activité. Dans l'ensemble, les parties prenantes font état d'un dialogue constructif et d'une contradiction respectueuse avec l'ISC suisse. Enfin, le CDF se soumet également régulièrement au regard de ses pairs afin d'avoir une vision extérieure des moyens d'amélioration de son fonctionnement.

La formalisation d'un code de déontologie propre au CDF, sous la forme de normes professionnelles, correspondrait aux exigences de la norme ISSAI 30.

L'approche de l'audit

En matière de sélection et de programmation de l'audit, le CDF suit une méthodologie particulièrement normée et élaborée, fondée sur une approche par les risques. La précision de cette démarche évite que des risques à enjeux significatifs soient écartés. Depuis quelques années, le CDF a cherché à réduire le nombre d'audits obligatoires, notamment en matière de révision des comptes, tout en élargissant le champ et la portée de ses autres contrôles, ce qui suscite parfois débats auprès des organismes audités qui souhaitent que le CDF se cantonne à une analyse strictement limitée aux aspects techniques et de gestion. La Cour des comptes encourage toutefois le CDF à poursuivre l'évolution de sa stratégie de programmation dans ce sens. Elle encourage également le CDF à poursuivre sa collaboration avec les différentes institutions de contrôle financiers au niveau local, de manière à appréhender les politiques publiques dans leur globalité.

A la faveur de sa revue, la Cour des comptes analyse aussi l'utilisation du savoir du CDF afin d'encourager et soutenir des réformes dans le secteur public (planification stratégique, répartition des travaux entre les différents types d'audit, évaluation de la performance du CDF et soutien des réformes dans le secteur public), ainsi que le suivi et l'évaluation de l'impact de l'audit sur les entités concernées (suivi des mesures correctives par les organismes audités, rapport au Parlement et appréciation sur la qualité et le délai dans lequel les mesures correctrices ont été prises).

Le présent rapport met en lumière les éléments d'analyse, ainsi que les recommandations adressées au CDF en lien avec les thématiques définies.

Prise de position générale du Contrôle fédéral des finances

Le CDF remercie la Cour des comptes française pour tout le travail effectué dans le cadre de cet examen par les pairs. Il salue la très bonne collaboration et le professionnalisme de l'équipe examinatrice. Celle-ci a réalisé ses travaux selon la démarche prévue dans les conditions difficiles que nous avons vécues en 2020. Les échanges entre les deux institutions ont été riches d'enseignements.

Les thèmes abordés portent sur les fondements du CDF. Les résultats constituent un jalon important dans son évolution et dans son souci constant de s'améliorer. Ils soutiennent les orientations retenues et encouragent le CDF à poursuivre son développement. Les constats et les recommandations nourriront la réflexion. À terme, ils contribueront à renforcer la crédibilité et la pertinence de ses travaux.

Récapitulatif des recommandations

Recommandation 1

Examiner dans le cadre d'une éventuelle révision de la loi sur le contrôle des finances les points suivants :

- le niveau de rattachement du CDF, notamment pour la sélection des candidats en vue de la désignation du directeur, afin de mieux asseoir son autonomie de gestion ;
- les dispositions définissant les missions du CDF afin de lui reconnaître une compétence générale en matière de contrôle des finances publiques fédérales et une mission d'information des citoyens ;
- l'inscription des sanctions applicables en cas de refus de renseigner, de collaborer et de donner accès aux données au CDF ;
- l'exigence d'un code de déontologie propre au CDF, sous la forme de normes professionnelles, conformément à la norme ISSAI 30.

Prise de position du CDF

La recommandation est acceptée. Cette recommandation sera thématifiée lors du traitement de ce rapport par la Délégation parlementaire des finances en février 2021.

Recommandation 2

Traduire en matière de communication et de relation avec les parties prenantes la stratégie adoptée en 2016 et ses axes pluriannuels dans une feuille de route opérationnelle.

Prise de position du CDF

La recommandation est acceptée. Elle sera mise en œuvre d'ici juin 2021.

Recommandation 3

Mieux valoriser les publications passées et le suivi des recommandations et, à cette fin, inclure dans la réflexion stratégique à moyen terme l'organisation d'événements ou la réalisation de projets visant à rapprocher le grand public du CDF.

Prise de position du CDF

La recommandation est acceptée. Elle sera mise en œuvre d'ici septembre 2021.

Recommandation 4

Organiser régulièrement une sensibilisation aux règles éthiques en relation avec la mise en œuvre de la norme ISSAI 30.

Prise de position du CDF

La recommandation est acceptée. Comme prévu, les ateliers existants seront renforcés dès 2021.

Recommandation 5

Prolonger l'effort visant à concentrer les moyens d'investigation sur les audits comportant une dimension stratégique forte pour le pays et une résonance significative pour la population.

Prise de position du CDF

La recommandation est acceptée. Elle sera mise en œuvre dès le programme 2022.

Le principe de l'orientation risque demeure inchangé.

Recommandation 6

Poursuivre l'effort de réduction de la part des mandats de révision des comptes pour ne retenir que ceux qui présentent des enjeux significatifs ou ceux qui sont nécessaires au maintien de l'expertise professionnelle, et accroître corrélativement la part des audits de performance et d'évaluation.

Prise de position du CDF

La recommandation est acceptée. Elle sera mise en œuvre avec l'octroi prévu de nouvelles ressources par le Parlement.