



EXAMEN PAR LES PAIRS

LE CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

Rapport d'observations définitives

Décembre 2020



REVUE DU CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE

PAR LA COUR DES COMPTES

2020

*À l'attention de M. Michel Huissoud,
directeur du Contrôle fédéral des finances de la Confédération suisse*

Monsieur le Directeur et cher Collègue,

J'ai l'honneur de vous communiquer les résultats de l'examen par les pairs du Contrôle fédéral des finances de la Confédération suisse réalisé par la Cour des comptes dans un contexte social et sanitaire exceptionnel.

Je tiens à remercier votre institution, vous-même et vos collaborateurs, pour la confiance que vous nous avez témoignée et pour la coopération et le soutien dont vous avez fait preuve à l'égard de l'équipe de la Cour des comptes au cours de cette revue.

Le degré d'ouverture et la volonté de coopération du Contrôle fédéral ont joué un rôle décisif pour que nous puissions mener nos travaux à bien. J'espère vivement que ceux-ci seront utiles à votre institution et, à titre personnel, je serais heureux de bénéficier de vos commentaires sur ce qu'ils vous ont apporté.

Si le principe vous en agréé, nous pourrions en discuter lors d'une prochaine visio-conférence.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur et cher Collègue, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

fidèlement,

Pierre Moscovici

Premier président de la Cour des comptes

L'examen est mené par la Cour des comptes française, sous la responsabilité de M. Raoul Briet, président de chambre. L'équipe examinatrice est composée de :

- M. Sébastien Lepers, adjoint au directeur des relations internationales, de l'audit externe et de la Francophonie ;
- M. Ted Marx, directeur de la communication ;
- M. Nicolas Hauptmann, adjoint à la rapporteure générale du rapport public et des programmes ;
- Mme Clotilde Pézerat-Santoni, adjointe à la rapporteure générale du rapport public et des programmes ;
- Mme Lucie Roesch, chargée de mission auprès du Premier président.



SOMMAIRE

Synthèse	4
Récapitulatif des recommandations	7
Introduction	9
Partie 1 – L’indépendance	13
Partie 2 – La communication et la relation avec les parties prenantes	18
Partie 3 – L’éthique, la transparence, l’obligation de rendre des comptes et la bonne gouvernance	25
Partie 4 – L’approche de l’audit	29
Conclusion	41
Annexes	
Protocole d’accord entre le CDF et la Cour des comptes	42
Liste des entretiens conduits	45
Suivi des recommandations du précédent examen par les pairs	49
Résultats du sondage destiné au personnel du CDF	51
Résultats du sondage destiné aux organismes audités par le CDF	54



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 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

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.



de programmation, et à lui reconnaître une compétence générale de contrôle des finances publiques et d'information des citoyens.

⇒ **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 1^{er} 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 Contrôle fédéral des finances, 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 provisoire 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 Contrôle fédéral des finances (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 n° 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 Contrôle fédéral des finances ;
 - l'exigence d'un code de déontologie propre au contrôle fédéral des finances, sous la forme de normes professionnelles, conformément à la norme ISSAI 30.

Prise de position du CDF sur la recommandation 1

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

- ➔ **Recommandation n° 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 sur la recommandation 2

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

- ➔ **Recommandation n° 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 sur la recommandation 3

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

- ➔ **Recommandation n° 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 sur la recommandation 4

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



- ➔ **Recommandation n° 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 sur la recommandation 5

La recommandation est acceptée. Elle sera mise en œuvre dès le programme 2022. Le principe de l'orientation risque demeure inchangé.

- ➔ **Recommandation n° 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 sur la recommandation 6

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



INTRODUCTION

A. Contexte

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière. Il assiste le Parlement et le Conseil fédéral, est indépendant et n'est assujéti, dans l'exercice de son activité de contrôle, qu'à la Constitution et à la loi. Son domaine d'activité est réglé par la loi sur le Contrôle fédéral des finances.

Le CDF contrôle la gestion financière de l'administration fédérale, des entreprises appartenant à la Confédération, des organismes semi-étatiques et des organisations internationales.

Lors de ses audits, il applique les critères de la rentabilité et de l'efficacité, ainsi que de la régularité et de la légalité. Dans ce contexte, le CDF suit les standards internationaux reconnus (*International Standards on Auditing, ISA*) ainsi que les normes de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (*International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI*) concernant l'audit de la performance, l'audit financier et l'audit de conformité.

Le CDF a souhaité se soumettre à une évaluation externe afin de faire un bilan de ses forces et de ses faiblesses, et de garantir des services de qualité élevée en suivant des recommandations indépendantes. Le dernier examen par les pairs remonte à 2015 et a été mené par la Cour des comptes européenne (ECA). Celle-ci avait concentré son examen sur la stratégie, la programmation et le contrôle qualité.

Le protocole d'accord entre le CDF et la Cour des comptes, qui précise notamment les quatre thèmes d'étude choisis, a été signé le 23 septembre 2019².

Les travaux d'examen par les pairs ont dû être interrompus à la suite du premier confinement national en France, interdisant les déplacements du 17 mars au 11 mai 2020. Un nouveau calendrier avait alors été défini entre le CDF et la Cour des comptes.

B. Objectifs et questions

Ce nouvel examen par les pairs est régi par les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (*International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI*) sur l'examen par les pairs (ISSAI 5600, Guide d'examen par les pairs, et annexe ISSAI 5600, liste de contrôle pour les examens par les pairs).

Il a traité les thèmes suivants :

- **l'indépendance**, selon les questions des chiffres 6 et 7 de l'annexe ISSAI 5600 ;

² Cf. annexe n° 1.



- **la communication et la relation avec les parties prenantes**, selon les questions des chiffres 19 à 21 de l'annexe ISSAI 5600 ;
- **l'éthique, la transparence, l'obligation de rendre compte et la bonne gouvernance**, selon les questions des chiffres 22 et 23 de l'annexe ISSAI 5600 ;
- **l'approche de l'audit** :
 - la sélection et la programmation d'audit, selon les questions du chiffre 31 de l'annexe ISSAI 5600 ;
 - le CDF utilise-t-il ses connaissances et son savoir pour encourager et soutenir des réformes dans le secteur public ? (question provenant du chiffre 12 de l'annexe ISSAI 5600) ;
 - le suivi et l'évaluation de l'impact de l'audit, selon les questions des chiffres 36 à 39 de l'annexe ISSAI 5600.

C. Méthodologie

Le travail de l'équipe examinatrice a comporté, pour chacun des thèmes sélectionnés, les éléments suivants :

- des entretiens individuels avec l'équipe de direction, ainsi qu'avec la plupart des cadres du CDF, qui se sont déroulés en janvier, février, septembre et novembre 2020³ ;
- la revue des principaux documents stratégiques, méthodologiques et opérationnels ;
- une analyse des données sur la programmation, l'exécution et le suivi des audits ;
- des entretiens avec les principales parties prenantes du CDF sans sa présence : des membres de l'Assemblée fédérale (Délégation des finances, Commissions de gestion), des conseillers fédéraux (« ministres » fédéraux), des responsables de Secrétariats d'État, des représentants des entités auditées (directeurs d'offices fédéraux), ainsi que des journalistes ;
- des sondages à destination du personnel du CDF et des organismes audités⁴ ;
- un entretien de fin de contrôle entre le CDF et la Cour des comptes réalisé par visioconférence le 9 novembre 2020.

L'équipe examinatrice a réalisé son analyse, de manière indépendante et objective conformément aux normes professionnelles. Elle a également respecté les règles visant à garantir la sécurité des fichiers et des documents de travail.

Ses vérifications ont été effectuées à partir d'entretiens, sur place et à distance, de consultations de documents et sur la base des réponses apportées à ses questionnaires. Afin de faciliter l'examen, le CDF a fourni à l'équipe examinatrice les fichiers et informations requis et a organisé les rendez-vous avec les cadres du CDF et les personnes externes consultées durant les périodes prévues. Les observations et conclusions sont restées confidentielles jusqu'à la discussion avec le CDF et la publication de celles-ci résulte d'un accord entre le CDF et la Cour des comptes.

³ Cf. annexe n° 2 relative à la liste des entretiens conduits.

⁴ Cf. annexes n° 4 et n° 5 relatives aux résultats des sondages.



Conformément aux normes internationales et professionnelles, les observations de l'équipe d'examen sont clairement identifiées et rédigées, de manière à en comprendre la nature, la portée et la motivation. Le rapport fait des constatations négatives comme positives, en particulier au vu des mesures correctrices prises en réponse aux précédents examens par les pairs effectués. Les recommandations proposées sont réalistes et leur réalisation mesurable.

D. Suivi de la mise en œuvre des recommandations du précédent examen par les pairs

Lors de la revue par les pairs du CDF effectuée par la Cour des comptes européenne (ECA), neuf recommandations ont été émises portant sur les thèmes de la stratégie, de la programmation et du contrôle qualité⁵.

a. La stratégie (cinq recommandations)

L'ECA avait souligné la nécessité d'actualiser la stratégie du CDF avec la participation du personnel et après échange de vues avec les principales parties prenantes, en particulier l'Assemblée fédérale et le gouvernement. Si le CDF présentait déjà sa stratégie au personnel lors des jours consacrés aux directeurs d'office ainsi qu'aux commissions de surveillance parlementaire lors de la présentation du rapport annuel 2014 et lors des discussions sur le budget du CDF, celui-ci a accepté, dès fin 2016, d'adapter ses pratiques dans le sens recommandé.

L'ECA avait appelé l'attention sur la nécessité d'engager une réflexion autour de l'article 11 de la Loi du contrôle des finances sur le rôle et les responsabilités du CDF envers les « *inspections des finances* ». Cette recommandation a aussi été acceptée et mise en place dans les travaux législatifs sur la LCF qui ont suivi la recommandation⁶.

Il était également souligné la nécessité de préciser la nature d'un audit financier, de conformité ou de performance, ainsi que d'harmoniser les pratiques utilisées lors des évaluations et des audits de performance pour établir un processus unique couvrant ces deux activités. Ces deux recommandations ont été mises en œuvre dès mi-2016.

b. La programmation (trois recommandations)

L'ECA a émis une recommandation afin d'inciter le CDF à effectuer un nombre plus réduit de missions mais couvrant des thématiques plus larges en dotant les audits de plus de ressources. Elle a aussi incité à établir une planification plus ajustée et flexible, afin d'éviter de sous-estimer les ressources nécessaires à l'audit. Enfin, elle a mis en exergue la nécessité que les auditeurs disposent d'un manuel d'audit de performance.

⁵ Cf. annexe n° 3 présentant la liste détaillée et le suivi des recommandations.

⁶ L'article 11 a été révisé en janvier 2018 dans le cadre de travaux législatifs globaux intervenus à la suite du contrôle du programme informatique « *Insieme* ». Des précisions ont été apportées dans le domaine des relations du CDF avec les services de révision interne de l'administration fédérale centrale et de l'information de l'ISC suisse elle-même (reformulation des termes de l'article, création de deux nouveaux alinéas, alinéa 3 davantage détaillé et clarifié).



À nouveau, l'ensemble de ces recommandations ont été acceptées et mises en place par le CDF dès 2016.

c. Le contrôle qualité (une recommandation)

L'ECA a souligné la nécessité de veiller à ce que la revue qualité soit effective dès le début du processus et lors du travail sur site.

Cette recommandation a, elle aussi, été acceptée et mise en place dès l'année 2016.



PARTIE 1 : L'INDÉPENDANCE

Les références

- ISSAI 10 (*Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC*)
- ISSAI 11 (*Lignes directrices de l'INTOSAI et pratiques exemplaires liés à l'indépendance des ISC*)
- ISSAI 12 (*La valeur et les avantages des institutions supérieures de contrôle des finances publiques – faire une différence dans la vie des citoyens*)

A. Le cadre juridique établissant l'indépendance de l'ISC

Le statut du CDF repose sur la loi sur le Contrôle fédéral (LCF) datant du 28 juin 1967 et prévoit désormais dans son article premier que le CDF exerce « *une activité autonome et indépendante dans les limites des prescriptions légales* ». À l'origine, le CDF était une émanation administrative du Département fédéral des finances et des douanes avant qu'un processus d'émancipation se déroule sous l'impulsion du parlement en 1994, 1999, 2016 et 2017. En 2017, une révision a renforcé les pouvoirs et l'indépendance du CDF en lui donnant notamment la possibilité de refuser des mandats spéciaux (art. 1 chiffre 2 bis) qui compromettaient l'indépendance.

D'autres dispositions législatives concernent le CDF :

- la loi relative à la transparence qui a des incidences sur le nombre et le rythme de publication du CDF ;
- la loi relative au personnel de la confédération sur le statut de l'ensemble des personnels de la Confédération ;
- l'article 22a de la loi sur le personnel de la confédération introduisant un dispositif de lanceur d'alerte. Cette disposition est entrée en vigueur en 2011.

Au total, en dépit du fait que le CDF trouve son fondement dans une disposition législative et non dans la Constitution fédérale suisse elle-même, il bénéficie d'un cadre juridique solide asseyant son indépendance et sa légitimité.

B. Les rapports institutionnels entre l'ISC et le Parlement, et entre l'ISC et le Gouvernement

L'article 1 de la LCF définit la compétence du CDF comme assistant de l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses fonctions financières constitutionnelles et de sa haute surveillance de l'administration et de la justice fédérale, ainsi que du Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'administration fédérale. La place du CDF, à équidistance du législatif et de l'exécutif, est ainsi validée.



Le budget du CDF est établi par le Contrôle et remis au Conseil fédéral, l'article 2.3 de la LCF indiquant que « *celui-ci le transmet, sans le modifier, à l'Assemblée fédérale* ». Le budget échappe donc aux mécanismes de régulation budgétaire.

Le budget du CDF fait donc l'objet d'un contrôle parlementaire *ex-ante*, durant lequel le CDF doit justifier l'utilisation des crédits qu'il demande lors du vote de son budget. Les entretiens conduits laissent penser que les ressources dont dispose le CDF sont suffisantes à son activité⁷.

Néanmoins, les textes laissent persister une ambiguïté dans la nature du lien avec l'exécutif. En effet, l'article 1.3 dispose que « le Contrôle fédéral des finances est rattaché au Département fédéral des finances sur le plan administratif ». Une telle formulation est de nature à faire planer un doute sur l'autonomie réelle de fonctionnement et l'indépendance de gestion du CDF puisqu'elle revient à placer sur le plan administratif l'ISC suisse sous l'autorité d'un Département fédéral qu'elle a la responsabilité de contrôler.

C. L'indépendance de la direction de l'ISC et des auditeurs

Le directeur du CDF est sélectionné et proposé par la Département fédéral des finances, nommé par le Conseil fédéral pour une durée de six ans ; sa nomination doit être approuvée par l'Assemblée fédérale (article 2.1, LCF). Cette double validation permet de garantir l'indépendance. Cette nomination est renouvelable, sous réserve des limites d'âge établies dans le régime de droit commun. Cependant, contrairement aux bonnes pratiques énoncées par l'ISSAI 11⁸, cette possibilité de renouvellement n'est pas mentionnée explicitement dans le texte de la LCF. Le directeur du CDF ne bénéficie d'aucune immunité juridique et il peut faire l'objet d'une révocation.

S'agissant de l'indépendance des auditeurs, il n'existe pas de disposition spécifique ; leur statut est donc régi par le droit commun. Ils sont évalués chaque année par leur supérieur hiérarchique selon des modalités ordinaires. Dans les faits, la stabilité importante des personnels du CDF atteste, outre la qualité de l'environnement professionnel qui prévaut au sein de l'institution, la possibilité pour les auditeurs d'y exercer leur profession.

➔ **Recommandation n° 1** : engager une réflexion sur 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.

⁷ Le budget de 2019 à hauteur de 28,3 millions de francs suisses (CHF) étant en augmentation de + 15 % par rapport à celui de 2014 de 24,6 millions de francs suisses (montant hors revenus).

⁸ La norme ISSAI 11 relative aux lignes directrices de l'INTOSAI et pratiques exemplaires liées à l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques précise, dans son principe 2, que « *l'indépendance des dirigeants des ISC (...), y compris l'inamovibilité et l'immunité dans l'exercice normal de leurs fonctions. (...) Le texte législatif applicable précise les conditions de la nomination, du renouvellement de la nomination, de l'emploi, de la retraite et de la destitution du dirigeant de l'ISC (...)* » (cf. Déclaration sur l'indépendance de Mexico).



D. Les dispositions concernant le mandat, les conditions de travail et l'exercice des fonctions et des missions de l'ISC⁹

Les compétences du CDF sont énoncées de façon détaillée à l'article 6 de la LCF.

Au-delà des compétences traditionnelles dévolues aux ISC, le CDF a compétence dans deux champs particuliers :

- l'examen de « *l'adéquation des prix appliqués par les monopoles aux achats de la Confédération* » ;
- l'examen de « *la sécurité et la fonctionnalité des applications informatiques traitant des données de nature financière* »¹⁰.

La législation garantit à l'ISC le droit d'exercer ses fonctions et missions à son entière discrétion. Il possède ainsi une totale liberté de programmation et peut, selon l'article 1 de la LCF, « *refuser les mandats spéciaux qui compromettraient l'indépendance et l'impartialité de ses futures activités de révision ou la réalisation de son programme de révision* ».

Cependant, dans les faits, la liberté de programmation est limitée par la persistance d'un nombre de mandats de révision obligatoires, « *Pflichtprüfungen* »¹¹.

De surcroît, si l'article 6 de la LCF qui énumère les « *tâches particulières* » incombant au CDF est précédé d'un « *notamment* » (« *Le Contrôle fédéral des finances a notamment pour tâche (...)* »), la loi ne reconnaît formellement pas au CDF une compétence générale en matière d'information des citoyens.

⁹ Correspondance avec les domaines des travaux énoncés sous le principe 3 de la Déclaration de Mexico.

¹⁰ Au-delà des compétences traditionnelles des ISC, le CDF, selon l'article 6 de la LCF, a pour responsabilité :
« *a. d'examiner l'ensemble de la gestion financière lors de toutes les phases de l'exécution du budget ; (...)
b. d'examiner l'établissement du compte d'État ;
c. de surveiller les contrôles que doivent effectuer les unités administratives sur leurs crédits et la gestion des crédits d'engagements ;
d. de vérifier les systèmes de contrôle interne ; e. d'examiner par échantillonnage les ordonnances de paiement établies par les unités administratives ;
f. de contrôler la gestion des unités administratives, y compris vérifier les comptabilités et s'assurer de la concordance des états de biens avec la réalité ;
g. d'examiner l'adéquation des prix appliqués par les monopoles aux achats de la Confédération ;
h. d'examiner la sécurité et la fonctionnalité des applications informatiques traitant des données de nature financière, notamment l'application des directives édictées par le Conseil de l'informatique (CI) ;
i. d'exercer des mandats de contrôle auprès d'organisations internationales ;
j. d'examiner le calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges au sens de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges et les données fournies à cet effet par les cantons et les services fédéraux concernés. k. ...* ».

¹¹ Cf. *infra* la section portant sur la méthodologie de programmation du chapitre dédié à la sélection et la programmation de l'audit de la partie 4 relative à l'approche de l'audit.



Une évolution législative sur ces deux points (affirmation d'une compétence générale, mission d'information des citoyens) rapprocherait le CDF de la situation applicable à de nombreuses ISC et serait de nature à renforcer l'indépendance du CDF et l'impact de ses travaux.

- ➔ **Recommandation n° 1 complétée** : 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.

E. L'accès à l'information

L'article 9 de la LCF prévoit un accès large du CDF à la documentation nécessaire à la réalisation de ses audits. L'article 10 donne l'obligation aux entités contrôlées « *de renseigner, de collaborer et de donner accès aux données* ». À l'heure actuelle, en cas de refus, le Conseil fédéral ainsi que la délégation des finances des Chambres fédérales peuvent être informés, mais aucune procédure contraignante n'est prévue et le refus de collaborer et de donner accès aux données n'est passible d'aucune sanction.

- ➔ **Recommandation n° 1 complétée** : 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 Contrôle fédéral des finances.

F. La liberté de décider du contenu et du calendrier des rapports d'audit

Ces thèmes sont traités *infra* dans la partie 2 relative à la communication et la relation avec les parties prenantes.

G. Le suivi indépendant des résultats des audits

Ces thèmes sont traités *infra* dans la partie 4 relative à l'approche de l'audit.

H. L'indépendance financière, administrative et de gestion pour le CDF

Ces thèmes sont traités *supra* au point B relatif aux rapports institutionnels entre l'ISC et le Parlement et entre l'ISC et le gouvernement.



I. La structure organisationnelle appropriée

L'organisation du CDF est libre. Elle a d'ailleurs fait l'objet d'une profonde modification au début des années 2000 pour mettre en place une programmation des activités sous un mode matriciel.



PARTIE 2 : LA COMMUNICATION ET LA RELATION AVEC LES PARTIES PRENANTES

Les références

- ISSAI 12 (*La valeur et les avantages des institutions supérieures de contrôle des finances publiques – Faire une différence dans la vie des citoyens*), principes 3, 4 et 6
- ISSAI 20 (*Principes de transparence et de responsabilité*) et ISSAI 21 (*Principes de transparence et de responsabilité – Principes et bonnes pratiques*), principe 8
- ISSAI 300 (*Principes fondamentaux de l’audit de la performance*), principe 29

A. La publication des rapports

La doctrine du CDF en matière de publication des rapports a grandement évolué au cours des vingt dernières années, à la suite notamment de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l’administration, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Le CDF met désormais en œuvre une politique de publication « *extensive* » : est publié spontanément « *tout rapport dont il estime qu’il est d’intérêt public* », conformément au principe 16 de la stratégie adoptée en 2016. Aujourd’hui, la quasi-totalité des rapports d’intérêt public est ainsi publiée, ce qui représente environ 50 publications par an.

Cette bonne pratique, conforme aux principes et aux standards des institutions supérieures de contrôle dans le monde mais loin d’être systématique parmi les autres institutions de contrôle des finances helvétiques, notamment au niveau des cantons, est reçue de manière positive par la plupart des parties prenantes externes, au nom de la transparence, et n’est regrettée que par une minorité. Les quelques regrets proviennent d’audités devenus l’objet d’un rapport public ; ils portent en réalité sur la manière dont les médias se saisissent parfois des publications, sur le ton perçu de certains rapports ou sur le moment choisi pour la publication, plutôt que sur le principe même de la publication extensive ou le nombre de travaux publiés. Les intéressés reconnaissent en tout état de cause que l’évolution récente est irréversible.

Cette évolution a aussi été reçue de manière positive en interne au sein du CDF, même si elle a nécessairement eu des conséquences sur les conditions d’élaboration des rapports, en renforçant les exigences, ainsi que sur les relations avec les audités concernés.

B. L’évolution de la communication de l’institution

Parallèlement à cette montée en puissance en matière de publications, la communication du CDF a également beaucoup évolué depuis 2014, année de la nomination du directeur de l’institution et du responsable des publications actuels, et ce à législation inchangée. La présence médiatique du CDF, progressivement renforcée, s’est particulièrement accrue depuis 2018 et fait désormais l’objet d’un *monitoring* continu en interne. Le plus grand nombre de retombées presse (1 226 articles) a ainsi été dénombré en 2019. L’ouverture de



l'institution, la visibilité de son directeur et la professionnalisation de la fonction communication sont allées de pair et sont aujourd'hui patentées.

Composé de deux personnes jusqu'en juin 2020, le service de communication/publication du CDF ne représentait que 1,3 équivalents temps plein travaillé, ce qui semblait peu comparé au nombre de travaux rendus publics et au développement nécessaire de la fonction, en interne comme en externe, qui plus est sur deux volets (publication et communication) souvent distingués dans d'autres institutions. Une spécialiste en infographie et en visualisation, assurant également les fonctions d'animatrice des réseaux sociaux, a été recrutée en juin 2020 (0,8 équivalent temps plein travaillé). La question de l'adéquation des moyens aux objectifs de publication et de communication du CDF pourrait néanmoins continuer à se poser à l'avenir.

Par ailleurs, malgré sa plus grande présence médiatique, le CDF n'est pas encore doté d'une charte graphique en bonne et due forme, adaptée aussi bien aux formats papier qu'à la diversité des formats numériques, par ailleurs en cours en développement. Une telle charte permettrait d'harmoniser et de moderniser les différents vecteurs de communication, qu'il s'agisse des supports *corporate* ou des publications, et contribuerait à améliorer encore la visibilité de l'institution. Des efforts ont commencé d'être faits en ce sens à l'été 2020, dans le cadre d'une politique de présence accrue sur les réseaux sociaux ; ces efforts doivent être poursuivis et généralisés.

C. La formalisation d'une stratégie de communication et l'identification des parties prenantes

Le CDF a élaboré en 2015 un « *concept de communication externe* » qui décrit de manière schématique et pédagogique plusieurs éléments constitutifs d'une stratégie de communication et de publication : identification des cibles et description des principaux objectifs, principes et processus mis en œuvre. La « *stratégie* » du CDF adoptée en 2016, en rappelant la mission légale et les valeurs de l'institution, les déclinant selon différentes dimensions (partenaires, audités, personnel, processus et finances) et les assortissant d'axes pluriannuels (2019-2022), est venue compléter cette description dans un sens plus stratégique. Enfin, un « *concept 2020-2026* » pour les publications et la communication externe, constituant une mise à jour et un enrichissement du document de 2015, a été présenté et adopté en mai 2020 – sans prévoir toutefois de déclinaison annuelle qui permettrait de fixer des objectifs concrets à atteindre chaque année.

La stratégie de publication et de communication de l'institution, désormais clairement définie, fait l'objet d'une diffusion interne et d'une présentation systématique aux nouveaux arrivants.

S'agissant des parties prenantes, le CDF a procédé à leur identification dès le concept de communication externe de 2015 et a mis à jour cette liste dans le concept 2020-2026. Elles peuvent être regroupées en quatre grandes catégories (auxquelles il faut ajouter les « *milieux spécialisés* », soit un ensemble hétérogène de partenaires) :

- le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration ;



- les audités ;
- les médias ;
- le grand public.

Pour mémoire, les normes ISSAI demandent que soient associées à chaque catégorie de parties prenantes des modalités de suivi et de prise en compte de leurs attentes et de leurs préoccupations, mais aussi de sensibilisation, d'implication et d'évaluation de leurs connaissances.

➔ **Recommandation n° 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.

D. La relation avec le Parlement et le Conseil fédéral

Situé à équidistance des pouvoirs exécutif (Conseil fédéral) et législatif (Assemblée fédérale), le CDF entretient avec l'un et l'autre des relations de bonne qualité, jugées nourries et fréquentes par les personnes rencontrées¹². La collaboration avec le Parlement, à travers l'activité de la Délégation des finances, est particulièrement intense. Celui-ci présente quelques demandes de contrôle chaque année et sollicite une vingtaine d'auditions par an.

Sur les sujets fédéraux dont il a la charge, par-delà les tensions qui ont pu être suscitées dans un passé assez récent par telle ou telle de ses expressions publiques, le CDF apparaît aujourd'hui comme une institution de contrôle connue et respectée au sein des instances de gouvernance de la Confédération helvétique, et dont les observations sont précises et explicites, conformément aux attentes formulées.

E. La relation avec les audités

Même si certaines administrations peuvent exprimer quelques réserves sur la publication systématique des rapports d'intérêt public ou les conséquences de leur exploitation médiatique, les échanges d'informations entre le CDF et les audités, qui accompagnent le déroulement des contrôles, sont perçus de manière positive par les intéressés. Que ce soit dans la programmation, le contrôle ou la publication, le dialogue avec les audités, la prise en compte de leurs observations, la concertation avec leurs services de révision interne et le suivi des travaux en cours sont globalement salués et conduisent dans la plupart des cas à une relation quasiment partenariale entre l'institution de contrôle et l'audité. Quelques marges d'amélioration de la concertation avec les services de révision interne sont toutefois évoquées dans le cadre des réponses au questionnaire adressé aux audités.¹³

¹² Cf. annexe 2.

¹³ Cf. annexe 5.



La structure logique des rapports – questions, constatations, conclusions et recommandations – est appréciée. La mise en valeur des prises de position des audités dans les rapports est également perçue favorablement.

F. La relation avec les médias

Le CDF s'est doté depuis 2014 d'une politique structurée en direction des médias. Guidée par des lignes directrices décrites aussi bien dans le concept de publications et communication externe que dans la stratégie du CDF, la relation avec les médias, qui veille notamment à diffuser largement les travaux de l'institution et à assurer une égalité de traitement entre les différents organes de presse, est aujourd'hui claire et équilibrée.

Le calendrier des publications prévisionnelles est public, les envois sous embargo sont généralisés et l'institution répond aux questions des journalistes. La diffusion de communiqués de presse, pourtant courante dans les autres institutions supérieures de contrôle, n'est ni pratiquée ni souhaitée par le CDF, celui-ci considérant que les synthèses au début des rapports en font office. Les rencontres collectives avec des journalistes, qu'elles soient formelles (conférences de presse) ou informelles (séances techniques ou *briefing*), sont limitées à de très rares occasions chaque année. Elles permettraient pourtant, à défaut de communiqué de presse, de s'assurer de la parfaite compréhension des messages essentiels ou du contexte du rapport, de mieux situer celui-ci par rapport aux travaux antérieurement conduits ou, de manière générale, de mieux valoriser le fonctionnement et l'indépendance de l'institution. De manière générale, il importe de différencier les modalités de médiatisation des rapports selon la portée de leurs constats, afin d'optimiser leur impact.

Nonobstant les efforts visant à diversifier les interlocuteurs auprès des médias, le directeur du CDF apparaît par ailleurs comme le porte-parole principal de l'institution et représente l'essentiel des citations concernant le CDF dans les articles de presse.

Même si la forme des rapports a évolué ces dernières années, avec un raccourcissement notable de leur volume et une simplification de leur style, ces efforts doivent être poursuivis, car la technicité de certains travaux continue de constituer un frein à une médiatisation plus large – point de vue exprimé par des journalistes et d'autres parties prenantes.

Une certaine rigidité du calendrier de médiatisation transparaît enfin, puisque celui-ci est fixé à l'avance, indépendamment de la nature des constats ou de la qualité finale des rapports et sans nécessairement tenir compte des éléments d'actualité qui pourraient affecter, positivement ou négativement, l'impact médiatique au moment de la publication. Quelques témoignages évoquent ainsi une expérience passée, qui avait fait polémique, de publication juste avant une votation¹⁴, tout en soulignant qu'une meilleure articulation a depuis été

¹⁴ Publication du rapport 14486 « Prévisions dans les messages du Conseil fédéral, Évaluation des analyses prospectives de l'impact des projets législatifs » la semaine avant la votation du 12 février 2017 sur la Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III.



trouvée en la matière. De fait, le CDF exclut désormais systématiquement les périodes de votation de son calendrier de publication.

G. La relation avec le grand public

L'information des citoyennes et des citoyens helvétiques ne relève pas d'une mission constitutive fondamentale du CDF¹⁵ et le grand public n'en constitue dès lors pas la cible de communication principale. Pourtant présent dans le concept de publications et communication externe, celui-ci ne figure d'ailleurs pas explicitement parmi les dimensions déclinées dans la stratégie de 2016. Il n'en demeure pas moins une cible essentielle pour la communication de toute institution supérieure de contrôle et le CDF lui accorde *de facto* une place notable.

Cette place s'appuie d'abord, depuis l'entrée en vigueur en 2011 de l'article 22a de la loi sur le personnel de la Confédération, sur le rôle éminent dévolu à l'institution en matière de recueil des signalements des lanceurs d'alerte dans l'administration fédérale (*whistleblowing*). Cette mission, distincte et complémentaire des missions historiques du CDF, est accomplie avec soin et professionnalisme. Elle lui donne l'opportunité de mieux cibler les audits, sur la base des témoignages reçus (115 « *annonces* » ont été jugées utiles en 2019, soit environ 60 %), et contribue à la notoriété favorable de l'institution.

La place donnée au grand public se traduit aussi par la politique de publication extensive menée par l'institution depuis quelques années. Cette forme de relation avec le public est toutefois freinée par le fait que, compte tenu de l'organisation institutionnelle de la Confédération helvétique et de son histoire, l'échelon local – communal et surtout cantonal – attire plus l'attention et suscite plus l'intérêt, schématiquement, que l'échelon fédéral. Elle est par ailleurs fortement contrainte par le multilinguisme, qui entraîne une complexité certaine des processus de publication (traduction obligée en trois langues des résumés de tous les rapports et contenus institutionnels) et qui recouvre aussi une diversité de sensibilité aux problématiques de finances ou de gestion publiques à travers la Confédération. La relation avec le public bute enfin sur l'aridité de certaines thématiques de contrôle et sur la technicité des rapports eux-mêmes.

Mieux faire connaître le CDF auprès du grand public à travers différents canaux de communication demeure un objectif nécessaire, ne serait-ce que pour toucher à travers lui les décideurs publics, mais représente donc un défi.

Le rapport annuel, qui constitue en quelque sorte un rapport d'activité éditorialisé et vulgarisé, mériterait à ce titre d'insister davantage sur les résultats des contrôles et d'être plus valorisé, par exemple en faisant l'objet d'une conférence de presse, afin d'en faire un temps fort de la communication et un rendez-vous médiatique obligé à destination du grand public.

¹⁵ Cf. à ce sujet les développements dans le paragraphe D de la partie 1 (« L'indépendance »).



S'agissant des réseaux sociaux, le CDF est présent sur Twitter depuis 2014 mais n'y a que 850 abonnés environ, et sur LinkedIn depuis 2019 avec 550 abonnés. Il y suscite relativement peu d'interactions et d'engagements. L'audience de l'institution mériterait évidemment d'être plus large et les interactions plus poussées. Le recours à la vidéo a commencé à être introduit en août 2020, après le recrutement de la graphiste chargée d'animer les réseaux sociaux. Un compte a également été ouvert sur Instagram. Une stratégie de présence sur les réseaux sociaux (*Social media strategy*) a été élaborée en octobre 2020, avec une analyse et des propositions étayées, et une ambition affichée de conquête de nouveaux abonnés par le renouvellement des contenus.

De manière générale, les messages postés sur les réseaux sociaux gagneraient à porter davantage sur le contenu des rapports que sur leur seul sujet. De même, la valorisation de rapports anciens à la faveur d'une actualité ainsi qu'une communication amplifiée sur les suites données aux recommandations seraient de nature à accroître la confiance et l'intérêt pour les travaux de l'institution, et partant l'engagement du grand public.

Communiquer plus fréquemment sur la vie de l'institution, susciter la réalisation et la diffusion d'un reportage ou d'un documentaire télévisuel illustrant le rôle et le fonctionnement du CDF par des exemples concrets, ou organiser toute initiative concourant à une meilleure visibilité et accessibilité du CDF pourraient aussi constituer des opportunités de développer son image et sa notoriété, et d'appuyer son rôle auprès des autres parties prenantes, tout en renforçant la fierté d'appartenance interne et l'attractivité externe de l'institution.

A moyen terme, mesurer et objectiver l'opinion du grand public sur le CDF, par exemple dans le cadre d'un sondage, permettrait de mieux identifier les pistes de progrès et les actions à engager.

- ➔ **Recommandation n° 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.

H. La relation avec les autres parties prenantes

Cette dimension, évoquée dans la stratégie de 2016, correspond aux autres « *partenaires* » du CDF, à savoir :

- les institutions supérieures de contrôle étrangères et leurs associations INTOSAI et EUROSAI ;
- la Conférence suisse des contrôles des finances (CCOFI), réseau rassemblant les différents contrôles des finances helvétiques ;
- les services de révision interne, c'est-à-dire les missions d'audit interne et d'inspection présentes au sein des offices, administrations et entreprises liées à la Confédération ;
- le Contrôle parlementaire de l'administration, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale ;



- les experts et leaders d'opinion.

La sphère académique (étudiants, chercheurs, professeurs en droit public et finances publiques) n'est pas spécifiquement évoquée parmi les partenaires du CDF, alors qu'elle pourrait constituer un relais intéressant, par l'organisation ou la participation à des colloques ou journées d'études, la mise en place de partenariats de formation ou le soutien à la recherche universitaire. Développer les relations ou les initiatives en la matière pourrait donc avoir du sens.

De même, la question de la publication et de l'exploitation des données ouvertes (*opendata*) n'est pas encore prise en compte par le CDF, alors qu'elle pourrait susciter des interactions fructueuses auprès d'une frange experte du grand public.



PARTIE 3 : L'ÉTHIQUE, LA TRANSPARENCE, L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES ET LA BONNE GOUVERNANCE

Les références

- ISSAI 12 (*La valeur et les avantages des institutions supérieures de contrôle des finances publiques*)
- ISSAI 20 (*Principes de transparence et de responsabilité*) et ISSAI 21 (*Principes de transparence et de responsabilité – Principes et bonnes pratiques*)
- ISSAI 30 (*Code de déontologie*)

A. L'intégrité et l'éthique

Il existe en la matière des mesures préventives et correctives afin de s'assurer que le personnel du CDF réalise ses travaux de manière impartiale :

- la déclaration d'indépendance : un formulaire à simple vocation déclarative, il ne donne lieu ni à des vérifications particulières, ni à des échanges individuels ;
- la déclaration d'impartialité : un formulaire annuel établi par la confédération qui doit être signé par chacun des employés du CDF rappelant les règles générales applicables en matière de contractualisation ;
- le formulaire d'annonce d'une activité accessoire ou d'une activité d'enseignement rétribuée/non rétribuée ou d'une charge publique.

Concernant le secret professionnel sur les informations obtenues durant les processus d'audit, les membres du CDF sont tenus au secret professionnel. Au moment de leur départ, les agents du CDF signent un formulaire dans lequel ils s'engagent à respecter tous les secrets qu'ils auraient pu avoir à connaître durant leurs activités.

Les entretiens conduits par la revue avec les parties prenantes du CDF ont montré un haut niveau de crédibilité, d'indépendance et de sérieux à l'égard du CDF et de ses membres. Certaines réserves en ce domaine ont toutefois été exprimées par le personnel interrogé. Une partie d'entre eux considère en effet que l'institution n'en fait pas assez. De nombreux collaborateurs indiquent de ne pas identifier un interlocuteur de proximité pour échanger sur leurs situations et sur les enjeux éthiques soulevés.

À ce jour, 64 % des répondants du CDF au sondage dont le taux de réponse est de 77,2 %, estiment que « *le CDF dispose de toutes les garanties pour prévenir les conflits d'intérêt* ». Cependant, au vu de l'importance du sujet, ce chiffre apparaît insuffisant. Divers facteurs d'explication sont avancés : le manque d'information, le manque de documentation suffisante, explicite et accessible en la matière.

La réponse à ces problèmes peut donner lieu à des décisions de management interne (modification du format de la déclaration d'indépendance, identification d'un référent « *déontologie* » disposant de temps et d'une formation dédiée à ces enjeux pour échanger sur



leurs situations et sur les enjeux éthiques soulevés, etc.). Au-delà de ces voies d'amélioration, il convient de relever que contrairement à la norme ISSAI 30 prévoyant l'existence d'un cadre éthique¹⁶, il n'existe pas de code propre au CDF mais seulement un code de comportement de l'administration fédérale datant de 2012 ayant une portée très générale. L'organisation de séances de travail régulières sur le sujet à travers des exemples pratiques permettrait encore mieux de sensibiliser le personnel en la matière, comme lors de l'entrée en vigueur de la norme ISSAI 30

➔ **Recommandation n° 6** : organiser régulièrement une sensibilisation aux règles éthiques en relation avec la mise en œuvre de la norme ISSAI 30.

➔ **Recommandation n° 1 complétée** : 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 Contrôle fédéral des finances ;
- le principe d'un code de déontologie propre au contrôle fédéral des finances, sous la forme de normes professionnelles, conformément à la norme ISSAI 30.

B. L'indépendance à l'égard de toute influence politique

Il n'existe pas de dispositif spécifique qui encadre les relations avec les autorités législatives et exécutives. Les contacts à haut niveau se limitent à l'encadrement supérieur du CDF.

L'exercice d'une charge publique est possible mais doit être déclarée dans la déclaration d'activité accessoire en complément de l'acte de nomination. Il est ainsi soumis à autorisation de la hiérarchie, comme l'ensemble des activités accessoires.

Le CDF respecte la norme ISSAI 40 sur les politiques et procédures pour assurer une rotation du personnel et réduire ainsi les risques de proximité trop grande avec les membres du

¹⁶ Cf. norme ISSAI 30 relative au code de déontologie, point 12 selon lequel « l'ISC doit adopter et mettre en œuvre un code déontologique conforme au présent référentiel et le rendre public » et point 30 précisant que « chaque ISC établit son code, ses politiques et ses procédures en accord avec sa culture et son régime juridique et social. Le niveau de détail du code est fixé en fonction du contexte et de culture organisationnelle. Le code déontologique de l'ISC peut exister sous divers formes et formats. Les éléments à prendre en compte sont les suivants : énoncés sur les valeurs qui orientent les comportements, descriptions des comportements attendus qui y sont associés, exemples concrets de dilemmes déontologiques et de situations délicates, résolution de conflits déontologiques, procédures de lancement d'alerte et dispositions applicables en cas de manquements aux normes déontologiques ».



personnel des entités contrôlées compte tenu en particulier du caractère contigu de l'environnement institutionnel helvétique. Une rotation est ainsi prévue tous les sept ans. Cette pratique, qui est consignée dans le manuel d'assurance qualité se fonde sur les dispositions de l'Ordonnance sur l'agrément et la surveillance des réviseurs¹⁷ relatives au délai de sept ans fixé pour la rotation des personnes qui dirigent la révision¹⁸.

Le CDF gagnerait à édicter une règle interne de rotation dans son manuel d'assurance qualité afin de limiter les risques de proximité trop grande avec les membres du personnel des entités contrôlées. Cette mesure ne serait plus dès lors limitée aux seuls auditeurs financiers mais s'appliquerait à l'ensemble du personnel du CDF.

C. La transparence et l'ouverture

Ces thèmes sont traités *supra* dans :

- la partie 1 relative à l'indépendance ;
- la partie 2 relative à la communication et la relation avec les parties prenantes.

D. La bonne gouvernance et la gestion saine de ses opérations

Il n'existe pas au sein du CDF un service d'audit interne dédié. Cette absence est justifiée par l'activité et la taille du CDF (117 équivalents temps plein travaillé, ETPT). Le processus de planification et d'exécution du budget a été présenté par la responsable à la mission. Il n'appelle pas à de remarque particulière.

L'activité du CDF est restituée dans un rapport annuel public, complet et pédagogique, qui fait l'objet d'une présentation par le directeur au Parlement. Le budget du CDF est public, il fait d'ailleurs l'objet d'une restitution dans le rapport public annuel de l'institution.

Les comptes du CDF sont systématiquement révisés par le service de révision de l'un des cantons. Le CDF se soumet également régulièrement au regard de ses pairs, la précédente revue datait de 2015 et ses recommandations ont fait l'objet d'un processus de suivi sérieux¹⁹. L'encadrement supérieur et intermédiaire a fait preuve d'une grande réceptivité et d'une grande disponibilité pour cet exercice.

E. La publication des résultats de l'audit et de ses conclusions

¹⁷ Cf. article 51 de l'Ordonnance sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (surveillance de la révision, OSRev) du 22 août 2007.

¹⁸ En application de l'article 730 a alinéa 2 de la Loi fédérale complétant le Code civil suisse, livre cinquième relatif au droit des obligations, s'agissant de l'activité de révision, « *en matière de contrôle ordinaire, la personne qui dirige la révision peut exercer ce mandat pendant sept ans au plus. Elle ne peut reprendre le même mandat qu'après une interruption de trois ans* ».

¹⁹ Cf. *supra* chapitre D relatif au suivi de la mise en œuvre des recommandations du précédent examen par les pairs dans l'introduction du présent rapport.



Ces thèmes sont traités *supra* dans la partie 2 relative à la communication et la relation avec les parties prenantes.



PARTIE 4 : L'APPROCHE DE L'AUDIT

Les références

- ISSAI 10 (*Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC*), principes 3 et 7
- ISSAI 11 (*Lignes directrices de l'INTOSAI et pratiques exemplaires liés à l'indépendance des ISC*), principes 3 et 7
- ISSAI 12 (*La valeur et les avantages des institutions supérieures de contrôle des finances publiques – faire une différence dans la vie des citoyens*), principes 2 et 5
- ISSAI 300 (*Audit de performance*)
- ISSAI 5600 (*guide d'examen par les pairs*), annexes points 12, 31, 36 à 39

A. La sélection et la programmation de l'audit

a. La méthodologie de programmation

L'exercice de programmation annuelle est particulièrement normé et élaboré. Il est fondé sur une approche par les risques. La méthodologie employée se veut rationnelle, méthodique et systématique. Elle s'appuie sur la collecte d'informations tout au long de l'année, et ce par différents canaux, et s'inscrit dans un processus à la fois participatif, ascendant et descendant. Le CDF dispose notamment d'un outil dénommé exploration de thèmes (« *Themen Abklärung* ») qui permet d'accéder à des informations de gestion dans les administrations, hors du cadre d'un contrôle, dans le but d'affiner la liste des audits sélectionnés.

Le portefeuille du Contrôle fédéral est décliné en objets d'audit (PO). Ces objets sont enregistrés dans une base de données (*i-world*). Le système d'information comporte différentes rubriques sur les risques potentiels encourus. Les responsables de mandat alimentent le SI de différentes informations entre mars et juin de l'année N-1, réparties en fonction de six critères : le volume financier, les résultats des audits des trois dernières années, les modifications importantes de l'environnement de contrôle, l'appréciation sur la gouvernance, sur l'importance de l'informatique et les informations de tiers. Les membres du CDF, dont les responsables de compétences, ont également la possibilité d'exprimer leur point de vue dans le cadre d'une démarche participative. Les départements ou offices fédéraux peuvent également émettre des avis sans que le CDF ne soit lié par ces suggestions. Le système permet de procéder à une pondération du risque puis d'obtenir un score global par objet d'audit.

Ces premiers résultats sont discutés entre responsables de mandat lors d'une semaine de concertation en séminaire au début de l'automne, afin d'aboutir à une certaine harmonisation pour équilibrer la pondération du risque entre les différents secteurs d'intervention et éviter les risques de biais. Il en découle une première sélection d'audits à programmer. Tout objet d'audit dont le score se situe au-dessus d'un certain niveau de risque donne systématiquement lieu à inscription sur la liste des contrôles à effectuer en priorité.



Les derniers arbitrages sont *in fine* effectués par l'équipe de direction. C'est cette dernière qui identifie les grands enjeux en termes de contrôle, fixe en conséquence les orientations générales du programme et le niveau de risque à partir duquel un contrôle doit être réalisé.

De cette démarche à la fois ascendante (pour l'analyse des risques attaché à chaque objet d'audit) et descendante (pour les grandes orientations thématiques et le niveau de risque à prendre en considération) découle ainsi le programme définitif qui est arrêté à la fin de l'automne.

Une fois ce programme validé, les responsables de mandats retournent dans les différents départements et offices fédéraux pour présenter la programmation et en expliquer les objectifs. Cet échange, préalable au lancement des audits est apprécié des entités contrôlées qui peuvent ainsi exprimer leur point de vue sur les enjeux du contrôle considéré et les thèmes qu'ils considèrent comme étant les plus importants à aborder.

Au programme que le CDF se fixe lui-même s'ajoutent les demandes d'audit du Parlement. Cela ne représente toutefois au maximum cinq demandes formelles de contrôles par an. Leur définition passe par des échanges nourris avec les délégations et commissions pour finaliser la formulation des sujets.

S'ajoutent en second lieu les mandats obligatoires (« *Pflichtprüfungen* »), entre autres prévus par la loi sur le contrôle des finances (article 6), tels que la révision des comptes de l'administration fédérale, les mandats d'audit international, la révision de la péréquation entre les cantons mais aussi les audits des projets-clé informatiques, etc. En nombre, cela représente près de 40 % du programme annuel²⁰.

b. L'adéquation de la programmation avec les objectifs stratégiques de l'institution

À la suite de la revue de la Cour des comptes européenne, le CDF a adapté en 2016 sa stratégie afin de mieux inscrire son action dans le moyen et long terme. Elle rappelle les principes qui fondent ses missions et la manière dont il doit s'en acquitter. En découlent cinq valeurs fortes et sept axes stratégiques pour la période 2019-2022.

La méthodologie de programmation, qui repose sur un système d'information particulièrement sophistiqué portant sur l'ensemble des objets d'audit du portefeuille du CDF, répond directement au principe de la stratégie de 2016 selon lequel « *le CDF exerce sa surveillance financière dans toute l'étendue de son portefeuille, sans exception* ».

L'identification des grands enjeux de gestion publique à couvrir est réalisée par l'équipe de direction lors de l'élaboration de la programmation. Cette démarche répond aux exigences du principe de la stratégie de 2016 selon lequel « *le CDF détermine régulièrement les tendances globales de la surveillance financière, tant dans les domaines à surveiller que dans les*

²⁰ Cf. *infra* point B-b.



méthodes d'audit, et les intègre dans l'élaboration de la planification annuelle ». Elle s'inscrit également dans le cadre du troisième axe de la stratégie qui prévoit que l'action du CDF devra « *traiter de manière proactive des thèmes couvrant toute l'étendue de la société* ».

Le programme annuel publié, qui se présente sous la forme d'une liste d'audits répartis par départements fédéraux ou nature des organismes audités, met toutefois peu en valeur ces grands enjeux. Le document gagnerait à faire apparaître plus clairement ces grands thèmes transversaux sur lesquels se concentrent l'attention du CDF.

Par ailleurs, la stratégie de 2016 souligne la nécessité pour le CDF d'intervenir le plus en amont possible « *pour identifier à temps les problèmes et les améliorations* » à apporter. Elle précise que les besoins des audités doivent être identifiés, considérés et, si possible pris en compte. La méthode de planification des travaux, qui se nourrit d'échanges réguliers avec les organismes contrôlés, satisfait à cette exigence. Les résultats des sondages effectués par l'équipe de rapporteurs ont montré que les contacts réguliers entretenus entre les audités et le CDF permettent d'enrichir le processus d'élaboration de la programmation sans altérer l'indépendance des décisions prises en la matière.

Enfin, comme il a déjà été évoqué précédemment²¹, si l'intérêt des citoyens n'est pas expressément inscrit dans la loi, il est pris en compte par le biais des procédures de signalement (« *whistleblowing* ») et de suggestion, qui constituent l'un des sept axes de la stratégie de 2016.

Les rapports annuels du CDF retracent avec précision l'augmentation sensible du nombre de cas de signalement traités dans ce cadre. 60 % de ces traitements a pu apporter des éléments d'information utiles pour les audits en cours, pour alimenter l'exercice de programmation ou pour diverses interventions (échanges avec les organismes concernés par l'alerte, actions de communication). En ce sens, la programmation et l'action du CDF répondent bien aux exigences qu'il s'est fixées dans sa stratégie.

c. La pertinence de la programmation au regard des avancées, risques et enjeux des politiques publiques

De manière générale, et au prix d'un processus de planification lourd, la méthodologie de programmation appliquée parvient à une analyse fine et exhaustive des risques. Le risque d'écarter des enjeux significatifs peut être considéré comme faible.

Par ailleurs, le champ de la programmation s'est sensiblement étendu au cours des dix dernières années, tant du point de vue du périmètre des entités contrôlées que des thématiques abordées. La méthodologie employée n'exclut pas les sujets qui conduisent à s'interroger sur l'efficacité et l'efficience de certaines politiques publiques. Cette évolution est cependant assez mal acceptée des organismes contrôlés qui souhaiteraient au contraire que le champ d'intervention du CDF reste circonscrit à un périmètre purement technique et

²¹ Cf. *supra* point 2-G.



financier. L'appréciation de l'adéquation des moyens alloués aux besoins et aux résultats obtenus (efficience) ou celle du niveau de dépenses effectives par rapport aux prévisions relève dans leur esprit davantage du Parlement que du Contrôle des finances. L'élargissement de la portée des audits du CDF doit toutefois être confortée et encouragée. La vérification de la conformité à la règle, si elle est nécessaire, n'est toutefois pas suffisante à garantir au citoyen l'efficacité de l'action publique. Une entité parfaitement gérée sur le plan comptable ou financier peut aussi rendre un service médiocre si sa stratégie ne répond pas aux objectifs fixés ou si son organisation ne lui permet pas d'atteindre ces objectifs. L'audit mené sur les offices fédéraux transversaux²² est illustratif à cet égard. Il a démontré que les directives émises par ces derniers n'étaient pas suivies d'effet, faute d'un système de sanctions approprié s'ils constatent des écarts, l'organisation en place, même si elle fonctionne correctement, ne produit pas une action optimale. Ces audits doivent s'accompagner d'un effort de pédagogie de la part du CDF pour expliquer à ses interlocuteurs, en prenant appui sur les pratiques d'autres ISC, que cet élargissement des thèmes vise à éclairer le débat public par des analyses indépendantes et non à se substituer aux autorités politiques qui ont seules la légitimité des choix.

En se basant uniquement sur une approche systématique par les risques, la programmation peut toutefois laisser de côté certains objets de contrôle moins risqués ou d'une importance financière limitée, mais qui en revanche seraient susceptibles d'intéresser le citoyen (en termes d'information sur l'organisation ou le fonctionnement d'un service public, ou de réponse à des sujets d'actualité par exemple). Ce système d'approche exclusivement fondée sur une appréciation du niveau de risque peut également conduire à ne pas retenir des contrôles qui conduiraient à mettre en avant le bon fonctionnement de l'administration (et pas seulement ses dysfonctionnements), ce qui peut aussi être l'un des objectifs d'une ISC. La programmation gagnerait peut-être à s'ouvrir sur quelques problématiques comportant une dimension stratégique forte pour le pays et une résonance significative pour la population, indépendamment du niveau de risque identifié.

Par ailleurs, l'analyse systématique par les risques peut donner lieu à la programmation d'un nombre important d'audits. Les enjeux de certains d'entre eux peuvent parfois se révéler très secondaires par rapport à d'autres, trop techniques ou inutilement complexes. Il ressort en effet des sondages effectués par l'équipe de la revue auprès d'organismes audités et des membres du personnel du CDF que la programmation retient encore parfois des audits dont les enjeux peuvent être considérés comme relativement trop faibles par comparaison avec d'autres. Des progrès ont incontestablement été réalisés dans ce sens, en réponse à la recommandation n° 6 formulée par la Cour des comptes européenne dans sa revue par les pairs de 2015. Des marges de manœuvre existent toutefois encore pour tendre davantage vers une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des politiques publiques dans leur ensemble.

²² En charge en charge des finances, du personnel, de l'informatique, de la gestion des risques, de la logistique et des bâtiments.



➔ **Recommandation n° 7 :** 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.

Le CDF se heurte par ailleurs à une difficulté dans son exercice de programmation, tenant à son champ de compétences strictement limité à la sphère fédérale. Or, sur l'ensemble des dépenses publiques du pays, seules 30 % sont réalisées au niveau fédéral, contre 40 % au niveau cantonal et 22 % au niveau communal. Par ailleurs, de nombreuses politiques publiques font intervenir simultanément l'État fédéral, les cantons et les communes.

Sur l'Impôt fédéral direct en particulier (80 % des impôts collectés sont destinés à la Confédération), la loi rend impossible une approche globale de contrôle ce qui limite de manière significative la portée de l'action du CDF et des institutions de contrôle en général.

L'article 16 de la loi sur le contrôle des finances prévoit que le CDF peut vérifier l'emploi des prestations financières fédérales (subventions, prêts, avances) auprès des cantons pour autant qu'une loi le prévoit ou que le gouvernement cantonal y consente. Si tel est le cas, des travaux conjoints avec les autorités de contrôles des différents cantons peuvent être envisagés. La conférence qui réunit le CDF et les organismes de contrôle cantonaux a ainsi récemment adopté une position commune sur des contrôles conduits en partenariat sur les subventions en matière de transport public régional ou pour la construction de routes. Cette pratique reste toutefois rare. Elle est appuyée par l'organisation de groupes de travail conjoint entre le CDF et ses homologues cantonaux (assurances sociales, informatiques, transports publics, impôts).

La portée du contrôle financier sur les politiques publiques dans leur ensemble s'en trouve limitée et soumise à la seule volonté politique de collaborer des cantons. Selon les interlocuteurs de la Cour des comptes, certains d'entre eux resteraient à ce jour réticents sur le sujet, ce qui constituerait le principal obstacle au développement de la pratique. Il n'existe donc pas à ce jour de procédure ni de processus systématisé permettant d'imposer des de contrôles communs avec les cours ou entités de contrôle cantonales²³. En pratique, cependant, cette coopération fonctionne de manière pragmatique en fonction des risques identifiés qui conduisent à réaliser quelques audits conjoints.

Cette situation pourrait conduire à l'émergence de problématiques non couvertes dans leur globalité par l'audit des financements publics. Une meilleure articulation des contrôles fédéraux et cantonaux conduirait sans doute à renforcer l'efficacité d'ensemble des contrôles aux différents niveaux. La compatibilité de cette vision avec le fédéralisme restreint toutefois probablement ses chances de mise en œuvre.

d. La faisabilité au regard des ressources humaines disponibles

²³ La Suisse compte 26 cantons et des entités de contrôle dont les règles de fonctionnement varient sensiblement d'un canton à l'autre.



Une tendance à la diversification et à la complexification des audits depuis une dizaine d'années a été observée. Si le personnel de contrôle s'est étoffé, la complexification des missions d'audit pose *de facto* la question de l'adéquation des ressources humaines aux missions attendues. À ce jour, la majorité des auditeurs présentent des profils comptables, économiques ou financiers. Le CDF a pris en compte le fait que les audits exigent désormais davantage de compétences transversales spécifiques (en droit par exemple, ou pour le traitement et l'analyse des données de masse ou encore une meilleure connaissance pratique du fonctionnement des administrations et organismes contrôlés).

La direction du CDF a pris conscience de cette évolution et mandate régulièrement des experts pour renforcer ses équipes d'audit. Pour autant, le recrutement de spécialistes se heurte parfois à des difficultés d'ordre déontologique dans la mesure où les profils recherchés correspondent à ceux de personnes ayant déjà ou travaillant encore pour le compte d'entités auditées.

Il conviendrait à ce titre de définir et de formaliser, au sein du corpus de règles relatives à la déontologie évoquées précédemment²⁴, celles applicables au recrutement des experts afin de prévenir les problèmes déontologiques susceptibles de survenir au cas où ces derniers auraient été amenés à travailler dans un passé récent pour le compte des organismes audités.

En contrepartie de la complexification des audits, la vérification de la faisabilité des audits devient elle-même plus complexe. L'exercice relève également des responsables de mandat. Ils doivent veiller à ce que les thèmes d'audit soient clairs, suffisamment bien définis et dotés des ressources suffisantes pour être réalisés. Ceci pousse spontanément à retenir une définition restrictive du périmètre des audits, au détriment d'une vision plus large qui engloberait une politique publique dans son ensemble. Pour pallier cette difficulté, le CDF cherche à programmer plusieurs audits qui auraient un lien thématique entre eux plutôt que des sujets de contrôle larges qui risqueraient d'être imprécis, trop complexes et trop longs à mettre en œuvre.

Pour autant, cet exercice semble réalisé de manière encore assez imparfaite. En réponse au questionnaire, plusieurs agents ont souligné le besoin d'un approfondissement de l'étude de la faisabilité en amont des audits et même dans le processus de programmation. Les responsabilités semblent encore devoir être définies plus clairement, en particulier au niveau de l'encadrement des équipes d'audit. Les ressources pourraient ainsi être économisées et mieux réparties.

e. La flexibilité et l'adaptabilité pour répondre à des enjeux imprévus

Dans sa dimension « processus », la stratégie de 2016 souligne que :

- « 1. Le CDF est flexible et capable de réagir rapidement aux nouveaux besoins.
2. Il privilégie les solutions simples et lutte contre un formalisme excessif ».

²⁴ Cf. *supra* partie 3-A.



Bien que particulièrement sophistiqué, le processus de sélection des audits à programmer s'inscrit dans l'esprit général de ces orientations. Si, après l'analyse des risques menée au cours de l'exercice de planification, il s'avère que les risques identifiés ne se révèlent finalement pas pertinents, il reste possible en cours d'année de ne pas engager ou de ne pas aller au bout d'un audit qui ne ferait plus sens.

L'exécution du programme est suivie avec attention par le comité de direction qui se réunit de manière hebdomadaire. Une analyse précise des audits prévus non encore engagés, des audits effectivement répartis entre les équipes (affectés) et des audits achevés est conduite. Ceci peut donner lieu à des modifications du programme (suppressions, ajouts de nouveaux mandats) qui sont communiquées à la Délégation des finances.

Le CDF jouit donc d'une large latitude pour adapter son programme annuel. La pratique observée, à la fois souple et précise, correspond à l'esprit des objectifs fixés dans la stratégie de 2016. Il convient de souligner à ce titre la forte réactivité dont a su faire preuve le CDF pour adapter au printemps 2020 son programme d'audits en vue d'assurer le contrôle de la mise en œuvre des moyens déployés pour faire face à la crise²⁵.

B. L'utilisation du savoir du CDF pour encourager et soutenir des réformes dans le secteur public

a. La planification stratégique

Le processus annuel d'élaboration du programme du CDF, à la fois ascendant et descendant, est une garantie pour que chaque membre du CDF, à son niveau, puisse mettre son expérience et ses connaissances techniques au service d'une planification utile. Cette méthodologie est conforme à la stratégie adoptée par le CDF en 2016²⁶ et répond en ce sens aux exigences de la norme ISSAI 5600.

Du point de vue du CDF, la vision de long terme est garantie par la prise en compte, chaque année, de l'ensemble des risques pesant sur un objet de contrôle donné à plus ou moins longue échéance. Pour autant, certains thèmes d'importance moindre sur une année donnée peuvent revêtir une acuité plus forte dès lors qu'on les observe dans le moyen ou le long terme. La revue par les pairs effectuée en 2015 par la Cour des comptes européenne avait d'ailleurs relevé qu'« *une approche pluriannuelle en matière de programmation pourrait apporter plus de cohérence dans la couverture des différentes entités auditées* ». Cette vision pluriannuelle de la programmation pourrait être utile, notamment pour s'assurer de sa cohérence et vérifier que l'ensemble des sujets à enjeux significatifs sont traités à une échéance donnée.

²⁵ Cf. *infra* partie 4-B-d.

²⁶ Cf. *supra* point 4-A-b.



La réponse à cette observation se trouve en partie apportée par la page d'avant-propos du directeur du CDF présentant le rapport annuel 2019, reprise sur la page internet relative aux différents rapports annuels. Les grandes orientations stratégiques poursuivies lors du mandat de l'actuelle équipe dirigeante y sont clairement présentées²⁷. Elles gagneraient toutefois à être plus spécifiquement formalisées et présentées de manière prospective dans le programme lui-même, pour augmenter la visibilité et la cohérence de l'action du CDF sur le long terme.

b. La répartition des travaux entre les différents types d'audits conduits par le CDF

Il n'y a pas de réflexion *a priori* sur la répartition des travaux du CDF par métier, le travail de programmation étant orienté sur l'analyse des risques. Comme évoqué précédemment, la proportion d'audits de révision des comptes dans le programme reste significative, en raison de la loi (article 6 de la LCF) qui en prévoit un certain nombre et du principe édicté par la stratégie de 2016 selon lequel « *le CDF maintient un portefeuille d'audits et de régularité et assoit durablement sa crédibilité comme société de révision accréditée auprès de l'ASR* ». L'ampleur des travaux concernés permet d'atteindre une masse critique, nécessaire pour conserver les standards professionnels (IFRS).

Un état des lieux a été effectué pour recenser l'ensemble des mandats statutaires, en vue d'en supprimer un certain nombre pour concentrer les ressources du CDF sur les audits présentant des enjeux les plus significatifs, dans le sens de la recommandation n° 6 formulée par la Cour des comptes européenne en 2015.

Le nombre de mandats obligatoires a ainsi nettement diminué depuis 2014 (passé de 81 en 2014 à 58 en 2020). Certains ont en effet pu être délégués à des services de révision interne (sur les sujets économie et défense notamment). La proportion d'audits de révision des comptes a par conséquent sensiblement diminué, au profit d'autres mandats jugés plus stratégiques, tels que le contrôle systématique et régulier des grands projets informatiques.

Cet effort semble aller dans l'intérêt stratégique à moyen terme du CDF qui pourrait ainsi dégager des marges de manœuvre supplémentaires. Il pourrait ainsi consacrer davantage de moyens aux audits de performance et d'évaluation des politiques publiques.

➔ **Recommandation n° 9** : 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.

c. L'évaluation de la performance du CDF

²⁷ 1) audit des entreprises publiques (gouvernance, SI, relations avec la Confédération) ; 2) vérification de l'emploi des subventions par les bénéficiaires ; 3) criminalité économique ; 4) offices transversaux ; 5) audits des grands projets informatiques.



En vertu de l'article 14 de la loi sur le contrôle des finances, « *le CDF soumet chaque année un rapport à la Délégation des finances et au Conseil fédéral, par lequel il les informe de l'étendue et des priorités de son activité de révision, leur communique ses constatations et ses avis les plus importants et leur signale les points les plus importants suite à des révisions et les motifs d'éventuels retards. Ce rapport est publié* ».

Par ce rapport annuel, publié systématiquement et disponible sur son site internet²⁸, le CDF rend compte de son activité au Parlement et au Conseil fédéral ainsi qu'aux citoyens helvétiques. Outre le résultat de ses investigations et leur impact sur les organismes audités²⁹, le rapport annuel est aussi l'occasion pour le CDF de rendre compte de sa propre efficacité dans l'exercice de sa mission.

Le rapport annuel présente notamment de manière claire et transparente le nombre d'audits conduits dans l'année ainsi que le nombre de recommandations émises. Il liste en annexe les principaux audits réalisés pendant l'année. Bien qu'il ne précise pas le taux de réalisation du programme, il est aisé de rapprocher les données du rapport annuel avec le programme annuel de l'année ou des années précédentes, également publiés. Le CDF programme entre 175 et 230 audits par an selon les années. Il en réalise entre 140 et 180³⁰ chaque année et adresse environ 300 recommandations par an.

d. Le soutien des réformes dans le secteur public

Outre ses missions d'audit *a posteriori*, le CDF exerce différentes activités de contrôle *ex ante* ou réalisés simultanément à la mise en œuvre des réformes dans le secteur public.

L'expertise du CDF est ainsi régulièrement sollicitée en cas de révisions législatives ou des initiatives parlementaires (article 7 de la LCF). L'appui du CDF se matérialise alors soit sous forme de présentations de rapports écrits, soit de manière orale dans le cadre d'auditions. Ainsi, l'expérience acquise sur le terrain avec les audits de rentabilité et les évaluations est utilement mise à profit dans le processus de modification législative et de réforme des politiques publiques.

Une autre illustration forte du soutien du CDF réside dans sa mission d'examen de la sécurité et de la fonctionnalité des applications informatiques traitant des données de nature financière (article 6-h de la LCF). Confiée par le Conseil fédéral au CDF à la suite de l'échec retentissant du projet INSIEME (système d'information de l'Administration fédérale des contributions), cette mission se matérialise par des audits réguliers sur les projets informatiques d'ampleur en cours de déploiement. Ces projets structurent fortement l'action publique et sont particulièrement stratégiques puisqu'ils doivent permettre d'en réduire le coût d'en augmenter l'efficacité. Il appartient au CDF d'examiner si c'est le cas. À titre

²⁸ Cf. *supra* point 2-G.

²⁹ Cf. *infra* points 4-C-a et 4-C-c.

³⁰ dont les audits de boucllement et audits partiels réalisés dans le cadre de l'audit du compte de l'État.



d'exemple peuvent être cités notamment les audits annuels réalisés sur le programme DaziT de l'Administration fédérale des douanes qui vise à simplifier les processus aux frontières et la perception des redevances, des impôts et des droits de douane en les numérisant, à réduire les coûts et à améliorer la sécurité grâce à des contrôles plus efficaces. L'apport significatif du CDF dans ce domaine doit être souligné et encouragé.

Enfin, plus conjoncturellement, il convient également de souligner le soutien effectif du CDF dans l'accompagnement du Conseil fédéral dans la gestion de la crise sanitaire liée la pandémie de Covid-19. Quatre rapports intermédiaires ont été délivrés, aux mois de mai, juin, septembre et novembre 2020. Ils ont permis de vérifier que les moyens mis en œuvre ont été pertinents, suffisants et suffisamment rapidement déployés et d'identifier les sources d'erreurs ou d'abus possibles dans l'allocation des fonds.

C. Le suivi et l'évaluation de l'impact de l'audit sur les entités concernées

a. Le suivi des mesures correctives par les organismes audités

En application de l'article 14 de la loi sur le contrôle des finances, l'administration doit suivre la mise en œuvre des recommandations.

Des progrès considérables ont été faits en la matière depuis une dizaine d'années. Aujourd'hui, le CDF émet moins de recommandations, mais celles-ci sont plus ciblées, et suivies de manière concrète, y compris avec le recours à des tests *a posteriori* pour s'assurer que les recommandations ont bien été effectivement mises en œuvre.

Le suivi des recommandations est effectué par les responsables de mandat, à l'aide d'un logiciel mis en place en 2015 (« *EC Plus* »). Les organismes audités doivent rendre compte eux-mêmes et directement dans le logiciel de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations qui les concernent. Ils doivent motiver leurs réponses, en particulier lorsque la recommandation n'est pas respectée dans les délais prescrits. Le CDF analyse ensuite les déclarations de manière approfondie. En cas de non-application de la recommandation, il a la possibilité de prendre différentes mesures, allant de la clôture de la recommandation (si elle est devenue sans objet, par exemple) ou son renvoi à l'autorité supérieure, à la programmation d'un audit spécifique (audit de suivi).

Lorsque que la recommandation émise par le CDF implique une évolution du cadre légal dans lequel s'inscrit l'action de l'organisme audité, le CDF doit être consulté sur la proposition de texte considérée. Lorsque le projet de texte conduisant à la mise en œuvre de cette recommandation est soumis à l'examen du Conseil fédéral, l'entité auditée doit signaler les différences qui subsisteraient par rapport aux recommandations du CDF.

Le processus de suivi des recommandations semble donc particulièrement élaboré, avec une systématisation du suivi, ainsi qu'une logique de justification contraignante qui responsabilise les audités.



L'outil informatique peut cependant se révéler parfois complexe à utiliser pour les audités. Le CDF gagnerait sans doute à rechercher la manière d'en améliorer le fonctionnement pour en renforcer le caractère opérationnel.

b. Le rapport au Parlement

En vertu de l'article 14 sur le contrôle des finances, « *le CDF soumet chaque année un rapport à la Délégation des finances et au Conseil fédéral, par lequel il les informe de l'étendue et des priorités de son activité de révision, leur communique ses constatations et ses avis les plus importants et leur signale les points les plus importants suite à des révisions et les motifs d'éventuels retards. Ce rapport est publié* ».

L'article 14 de la loi précise également que s'il subsiste des points en suspens à la suite de révisions signalées dans les rapports annuels du CDF, « *le Conseil fédéral vérifie que les contestations relatives à la régularité et à la légalité sont réglées et que les propositions concernant les contrôles de la rentabilité sont mises en œuvre* ».

La loi donne ainsi tous les moyens au Parlement et au Conseil fédéral d'être parfaitement informés du résultat de l'activité d'audit du CDF et de la prise en compte de ses constats et recommandations par l'administration.. Réciproquement, le CDF peut lui aussi ponctuellement porter une affaire devant le Conseil fédéral en cas de persistance de l'absence de mise en œuvre des recommandations émises. Ce fût par exemple le cas en matière de tarifs des prestations médicales ambulatoires (TARMED), où la majorité des recommandations étaient restées ouvertes encore cinq ans après la sortie du rapport concerné.

c. L'appréciation sur la qualité et le délai dans lequel les mesures correctrices ont été prises

Le dialogue permanent entre le CDF et les audités, que ce soit au moment de la programmation (domaines de risque, choix des thèmes de contrôle...) mais surtout lors des travaux en cours ou même sur les suivis, participe à la pertinence et l'efficacité de la démarche de contrôle par le CDF. Cette bonne pratique doit être soulignée. Elle permet notamment aux organismes de mieux s'approprier les recommandations qui leur sont adressées et facilite leur mise en œuvre.

Le suivi des recommandations fait l'objet d'une attention particulière dans le rapport annuel du CDF. Le rapport annuel 2019 précise ainsi qu'en moyenne, un audit contient trois à quatre recommandations et, qu'à de rares exceptions (environ 5 % des cas en 2019), les entités auditées acceptent les recommandations émises³¹.

³¹ Cf. Rapport annuel 2019, p. 79.



Il retrace ainsi le nombre de recommandations émises.

	2017	2018	2019
Audits terminés	87	87	84
Recommandations émises	368	295	270

Source : rapport annuel 2019 du CDF

Il signale également le solde des recommandations encore ouvertes et qui doivent être mises en œuvre dans les délais convenus avec les entités auditées.

	2017	2018	2019
Recommandations encore ouvertes chez les audités (au 31 décembre)	569	593	453
Recommandations en suspens, au 30 septembre (acceptées par les audités mais non mises en œuvre)	8	18	13

Source : rapport annuel 2019 du CDF

Il établit enfin une liste particulièrement détaillée des recommandations en suspens les plus importantes pourtant acceptées par des offices mais qui n'ont pas été mises en œuvre dans les délais convenus. Leur faible nombre témoigne en creux de la bonne acceptation des recommandations en général, de leur caractère opérationnel et de leur mise en œuvre dans les délais impartis.

Le rapport signale également les anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière qui ont pu faire l'objet d'une communication particulière au Conseil fédéral et au Parlement au cours de l'année (entre 1 et 3 par an depuis 2017).

Le compte rendu sur le suivi des recommandations et des signalements effectués à l'occasion de son activité fait donc l'objet d'une information précise et transparente qui illustre un degré relativement élevé de la prise en compte de ses interventions par les organismes audités. Bien qu'il ne dispose pas de droit de sanction, la publication détaillée des recommandations en suspens les plus importantes non mises en œuvre dans les délais et des anomalies ou manquements ayant une portée fondamentale constitue une incitation efficace à l'amélioration de la gestion des politiques publiques.



CONCLUSION

La revue des pairs effectuée par la Cour des comptes souligne la pertinence et l'utilité des travaux du CDF, qui assurent à cette institution d'être pleinement reconnue dans le paysage institutionnel de la Confédération helvétique, qu'il s'agisse du Parlement, du Conseil fédéral ou des organismes audités. Le niveau de crédibilité, d'indépendance et de sérieux du CDF et de ses membres est pleinement reconnu et s'explique par la qualité de l'environnement professionnel (personnel compétent, ressources adaptées).

L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, le 1^{er} juillet 2006, a eu un impact décisif. Le CDF publie aujourd'hui un grand nombre de ses rapports, contrairement à beaucoup d'autres institutions de contrôle des finances helvétiques. En parallèle, les évolutions de la communication du CDF ont permis une meilleure valorisation de ses travaux auprès des médias et du grand public.

Le présent rapport souligne que des progrès sont encore possibles sur les questions d'indépendance, de communication, d'éthique, de transparence et d'approche de l'audit. La Cour des comptes française salue l'engagement depuis de nombreuses années du CDF visant à améliorer son fonctionnement et la qualité de ses travaux, en se soumettant régulièrement au regard de ses pairs et à un suivi.

Elle espère que les recommandations énoncées dans ce rapport aideront le CDF à poursuivre son chemin en ce sens.



ANNEXE 1

Protocole d'accord entre le CDF et la Cour des comptes



KCC A1903367 KZZ
26/09/2019

PROTOCOLE D'ACCORD

Pour un examen par les pairs du Contrôle fédéral des finances (CDF)

A. Contexte

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est l'organe suprême de surveillance financière de la Confédération. Il assiste le Parlement et le Conseil fédéral, est indépendant et n'est assujéti qu'à la Constitution et à la loi. Son domaine d'activité est réglé par la loi sur le contrôle des finances.

Le CDF contrôle la gestion financière de l'administration fédérale, des entreprises appartenant à la Confédération, des organismes semi-étatiques et des organisations internationales. Lors de ses audits, il applique les critères de la rentabilité et de l'efficacité, ainsi que de la régularité et de la légalité. Dans ce contexte, le CDF suit les standards internationaux reconnus (International Standards on Auditing, ISA) ainsi que les normes de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) concernant l'audit de la performance, l'audit financier et l'audit de conformité.

Le CDF entend se soumettre à une évaluation externe afin de faire un bilan sur ses forces et ses faiblesses et garantir des résultats de haute qualité en suivant des recommandations indépendantes. Le dernier examen par les pairs du CDF remonte à 2015 et a été mené par la Cour des comptes européennes (ECA). Celle-ci a concentré son examen sur la stratégie, la programmation et le contrôle qualité. Le CDF a tenu compte des résultats et mis en œuvre l'ensemble des recommandations.

B. Objectifs et questions

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) sur l'examen par les pairs (ISSAI 5600, Guide d'examen par les pairs, et annexe ISSAI 5600, Liste de contrôle pour les examens par les pairs).

L'examen par les pairs traitera les thèmes suivants :

1. Indépendance, selon les questions des chiffres 6 à 7 de l'annexe ISSAI 5600
2. Communication et relation avec les parties prenantes, selon les questions des chiffres 19 à 21 de l'annexe ISSAI 5600
3. Ethique, transparence, obligation de rendre compte et bonne gouvernance, selon les questions des chiffres 22 à 23 de l'annexe ISSAI 5600
4. Approche de l'audit
 - Sélection et programmation de l'audit, selon les questions du chiffre 31 de l'annexe ISSAI 5600



Examen par les pairs du Contrôle fédéral des finances (CDF)

- Le CDF utilise-t-il ses connaissances et son savoir pour encourager et soutenir des réformes dans le secteur public ? (Question provenant du chiffre 12 de l'annexe ISSAI 5600)
- Suivi et évaluation de l'impact de l'audit selon les questions des chiffres 36 à 39 de l'annexe ISSAI 5600.

C. Equipe examinatrice et approche

L'examen est mené par la Cour des Comptes française, sous la responsabilité de M. Raoul BRIET, président de chambre.

M. Sébastien LEPERS, adjoint au directeur des relations internationales, M. Nicolas HAUPTMANN, adjoint de la rapporteure générale, et Mme Quitterie MARTIN-VIDAL, chargée de mission auprès de la rapporteure générale, M. Ted MARX, directeur de la communication, Mme Lucie ROESCH, chargée de mission auprès du Premier président, feront partie de l'équipe examinatrice. Des connaissances en allemand seront assurées au sein de l'équipe, afin de consulter certains documents non traduits en français et de mener des interviews avec des personnes ne parlant pas le français.

L'équipe examinatrice travaillera conformément aux normes professionnelles reconnues en matière de conduite et de pratique¹ afin de garantir la sécurité des fichiers et documents de travail. Ses observations et conclusions resteront confidentielles jusqu'à ce qu'elles aient été discutées avec le CDF. La publication des résultats se fera sur la base d'un accord entre le CDF et la Cour des comptes française. L'équipe examinatrice assurera la confidentialité des informations et des résultats, également après la fin du projet de validation, que les résultats soient publiés ou non.

L'équipe de la Cour des comptes procédera à un examen indépendant et objectif conformément au processus décrit, y compris les principes reconnus qui s'appliquent à l'audit par les Institutions supérieures de contrôles.

Le CDF coopérera étroitement avec les examinateurs, fournissant à ces derniers tous les fichiers et informations requis. Il veillera en outre à ce que toutes les personnes nécessaires puissent être consultées ou auditionnées dans le cadre de cette mission.

D. Aspects administratifs et prise en charge des frais

Les examinateurs effectueront leur travail dans les locaux du CDF à Berne. Le CDF leur fournira les bureaux et outils informatiques nécessaires à leur travail. Mme Eveline Hügli, responsable de mandats, et M. Laurent Crémieux, expert en évaluation, aideront les examinateurs à accéder aux informations nécessaires et aux personnes souhaitées.

Le CDF prendra en charge tous les frais de voyage raisonnables des examinateurs pour venir à Berne en vue d'effectuer les travaux nécessaires. Ces coûts comprendront:

- voyage aller-retour par le train en 1^{re} classe;
- transports publics locaux à Berne ;
- hébergement dans un hôtel au centre-ville ;

¹ Selon le code de déontologie de l'INTOSAI, 1998



Examen par les pairs du Contrôle fédéral des finances (CDF)

- indemnité journalière pour les repas, calculée selon les règles en vigueur à la Cour des comptes française, soit un montant forfaitaire de 72 € par jour et par personne (quand le petit-déjeuner est compris dans le prix de l'hôtel, 84 € sinon) ;

L'examen suppose un maximum de 20 jours ouvrables, soit quatre semaines de travail sur place, en Suisse, par personne et 4 allers-retours pour le transport.

E. Calendrier et rapport

L'examen par les pairs commencera en décembre 2019. L'équipe examinatrice établira un plan d'audit comprenant le projet d'examen et l'approche méthodologique.

Le plan de l'examen par les pairs sera discuté en décembre 2019. Un projet de rapport final sera discuté début avril 2020 en vue de présenter le rapport final au plus tôt le 30 avril 2020 ou le 31 mai 2020 au plus tard.

La présence sur place des examinateurs de la Cour des comptes française est prévue durant les mois de février et mars 2020. Le calendrier précis sera adapté en fonction des besoins et en accord avec les deux parties. Le projet de rapport sera discuté avec des membres du CDF.

F. Engagements concernant le suivi du rapport

Le rapport de l'examen par les pairs sera la propriété du CDF. La Cour des comptes française s'engage à archiver les documents de travail pendant une période de 5 ans.

Les examinateurs et le CDF partageront le plus largement possible les expériences et connaissances acquises en vue d'améliorer les pratiques en matière d'audit et les futurs examens par les pairs.

<p>Pour le Contrôle fédéral des finances,</p>  <hr/> <p>Michel Huisoud Directeur</p> <p>Date <u>27.9.2019</u></p>	<p>Pour la Cour des comptes et l'équipe examinatrice,</p>  <hr/> <p>Didier Migaud Premier Président</p> <p>Date <u>16.5.09.2019</u></p>
---	--



ANNEXE 2

Liste des entretiens conduits

Les 23 et 24 janvier 2020

- M. Laurent CREMIEUX, Centre de compétences Évaluations et coordinateur pour l'examen par les pairs
- Mme Éveline HÜGLI, Responsable de mandat pour le domaine économie, formation et recherche, coordinatrice pour l'examen par les pairs
- M. Michel HUISSOUD, Directeur
- M. Éric-Serge JEANNET, Vice-directeur en charge des Centres de compétences
- M. Philippe RICHARD, collaborateur de direction

Du 24 au 28 février 2020

- M. le Conseiller fédéral Alain BERSET, Chef du Département fédéral de l'Intérieur
- M. Christian BOCK, Directeur, Administration fédérale des douanes
- M. Lukas BRUHIN, Secrétaire général, Département fédéral de l'Intérieur
- Mme Brigitte CHRIST, Directrice suppléante
- Mme Hedwig DUBLER, Service juridique
- M. le Conseiller national Jean-Paul GSCHWIND, membre de la Délégation des finances des Chambres fédérales
- M. Éric-Serge JEANNET, vice-directeur, sur le thème des lanceurs d'alerte
- M. Christian KELLERHALS, responsable de la division gestion et finances, Office fédéral des routes
- M. Thomas KUHN, chef du service de la révision interne, Administration fédérale des douanes
- M. Michael MAYER, Responsable de mandat pour le domaine de la défense et des entreprises d'État
- M. Claude MEIER, Chef d'État-major de l'armée
- M. Didier MONNOT, Responsable de mandat pour le domaine environnement, transports, énergie ainsi que pour les organisations internationales



- M. Claude PAGE, chef du service de la révision interne, Office fédéral des routes
- M. le Conseiller fédéral Guy PARMELIN, Chef du Département fédéral de l'Économie, de la Formation et de la Recherche
- M. Philippe RICHARD, collaborateur de direction
- Mme Melissa RICKLI, Présidente de la Commission du personnel du Contrôle fédéral des finances
- M. Walter RISLER, Responsable de mandat pour le domaine des finances
- M. Jürg RÖTHLISBERGER, Directeur, Office fédéral des routes
- M. Robert SCHEIDEGGER, Responsable de mandat pour le domaine d'examen des projets informatiques, des entreprises de transport ferroviaire, de l'Office de construction et de logistique, des affaires du gouvernement et des services du Parlement
- M. Yves STEINER, Responsable des publications

Des échanges ont également eu lieu avec des auditrices et auditeurs du CDF à l'occasion des déjeuners de travail.

Du 21 au 25 septembre 2020

- M. Andreas BAUMANN, Responsable du Centre de compétences n° 4, audit de performance
- M. Laurent CREMIEUX, Centre de compétences Évaluations et coordinateur pour l'examen par les pairs
- Mme Sandrine DI PAOLO, Cheffe d'État-major, Secrétariat général, Département fédéral des affaires étrangères
- M. Michel HUISSOUD, Directeur
- Mme Marie-Gabrielle INEICHEN-FLEISCH, Secrétaire d'État, Secrétariat d'État à l'économie
- M. Éric-Serge JEANNET, Vice-directeur au contrôle général des finances
- M. Marcel KNEUBÜHL, Responsable de l'audit interne, Département fédéral de justice et police



- M. Martin KÖHLI, Responsable du centre de compétences n° 1, audit de surveillance financière
- M. Stefan KOLLER, Secrétaire des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales
- M. Ueli LUGINBUEHL, auditeur du Centre de compétences n° 4, audit de performance
- M. Alberto PARISI, Centre de compétences n° 7, audits de projets et d'organisation
- M. Philippe REICHEN, journaliste, groupe *TX Group*
- M. Thomas REMUND, Chef du Contrôle des finances du canton de Berne
- Mme Melissa RICKLI, auditrice du Centre de compétences 4, audit de performance
- M. Ludovic ROCCHI, journaliste, Radio-Télévision Suisse romande
- M. Emmanuel SANGRA, Responsable du Centre de compétences Évaluations
- M. Stephan SCHMID, Conseiller économique à l'Ambassade de Suisse en France
- M. Pascal STIRNIMANN, Responsable de l'audit interne, Office fédéral des transports
- M. Martin STOLL, journaliste du *SonntagsZeitung*
- M. Olivier VOELIN, Référent, Secrétariat général, Département fédéral des affaires étrangères
- M. André VUILLEMIER, auditeur du Centre de compétences n° 4, audit de performance
- M. Richard WERLY, journaliste du quotidien suisse *Le Temps*
- M. Christoph WITSCHI, Chef de l'Audit interne, Département fédéral des affaires étrangères

Du 9 au 12 novembre 2020

- Mme Brigitte CHRIST, Directrice suppléante
- M. Laurent CREMIEUX, Centre de compétences Évaluations et coordinateur pour l'examen par les pairs
- Mme Éveline HÜGLI, Responsable de mandat pour le domaine économie, formation et recherche, coordinatrice pour l'examen par les pairs
- M. Michel HUISSOUD, Directeur
- M. Éric-Serge JEANNET, Vice-directeur au contrôle général des finances
- M. Yves STEINER, Responsable des publications



Les 8 et 9 décembre 2020

- M. Laurent CREMIEUX, Centre de compétences Évaluations et coordinateur pour l'examen par les pairs
- Mme Éveline HÜGLI, Responsable de mandat pour le domaine économie, formation et recherche, coordinatrice pour l'examen par les pairs
- M. Michel HUISSOUD, Directeur



ANNEXE 3

Suivi des recommandations du précédent examen par les pairs (ECA, 2015)

1. La stratégie (cinq recommandations)

Recommandation n° 1 : Nous recommandons au CDF d'actualiser la stratégie avec la participation du personnel et après un échange de vues avec les principales parties prenantes.

→ La recommandation est acceptée et a été mise en œuvre par le CDF fin 2016.

Recommandation n° 2 : La stratégie devrait être présentée aux différentes parties prenantes, en particulier à l'Assemblée fédérale et au gouvernement.

→ La direction du CDF a présenté sa stratégie à de nombreuses reprises, notamment au personnel lors des jours consacrés aux directeurs d'offices lors d'une séance spéciale en février 2015, ainsi qu'aux commissions de surveillance parlementaire lors de la présentation du rapport annuel 2014 et lors des discussions sur le budget du CDF. Elle a accepté la recommandation et a étendu cet effort.

Recommandation n° 3 : Engager une réflexion autour de l'article 11 de la Loi du contrôle des finances sur le rôle et les responsabilités du CDF envers les « *inspections des finances* » (auditeurs internes de la Confédération), en tenant compte des principes établis dans l'INTOSAI GOV 9140 et 91501.

→ La recommandation a été acceptée et a été mise en œuvre par le CDF dans le cadre des travaux législatifs sur la LCF.

Recommandation n° 4 : Quel que soit le mandat effectué, préciser s'il s'agit d'un audit financier, de conformité ou de performance, en accord avec les normes internationales.

→ La recommandation a été acceptée et a été mise en œuvre par le CDF mi 2016.

Recommandation n° 5 : Harmoniser les pratiques utilisées lors des évaluations et des audits de la performance pour établir un processus unique et spécifique aux deux.

→ La mise en place de la recommandation a été mise en œuvre par le CDF fin 2016.

2. La programmation (trois recommandations)

Recommandation n° 6 : Le CDF devrait effectuer moins de missions mais couvrir des thématiques plus larges en dotant les audits de plus de ressources.

→ La recommandation a été mise en place immédiatement par le CDF en vue de l'établissement du programme 2016.

Recommandation n° 7 : Établir une planification plus ajustée et flexible afin d'éviter de sous-estimer les ressources nécessaires à l'audit.

→ La recommandation a été mise en place immédiatement par le CDF en vue de l'établissement du programme de 2016.



Recommandation n° 8 : S'assurer que les auditeurs disposent d'un manuel d'audit de la performance.

➔ La recommandation a été acceptée par le CDF. Le nouveau manuel a été finalisé au début de l'année 2016.

3. Le contrôle qualité (une recommandation)

Recommandation n° 9 : S'assurer que la revue qualité est effective dès le début du processus et lors du travail sur site.

➔ La recommandation a été acceptée par le CDF et a été mise en place dès l'année 2016.



ANNEXE 4

Résultats du sondage destiné au personnel du Contrôle fédéral des finances

Depuis janvier 2020, à la demande du Contrôle fédéral des finances, une revue des pairs a été conduite par la Cour des comptes française. Cette revue a été réalisée conformément à la norme professionnelle et internationale des institutions supérieures de contrôle ISSAI 5600 relative aux lignes directrices pour l'examen par les pairs. Elle a porté sur quatre domaines d'examen :

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

Durant les deux premières visites à Berne, les auditeurs de la Cour ont mené une série d'entretiens auprès de plusieurs membres du CDF et d'interlocuteurs extérieurs. Afin d'enrichir l'analyse, la Cour a lancé un sondage en février et mars 2020 auprès du personnel du CDF, dont les résultats sont présentés ci-dessous.

Les caractéristiques du sondage sont les suivantes :

- 123 personnes sondées ;
- 95 répondants ;
- un taux de participation de 77,2 % ;
- quatorze questions portant sur les thèmes : l'âge, le domaine d'activité, la formation, la motivation, l'indépendance, la prévention et la détection des conflits d'intérêt, la publication des travaux du CDF, l'évolution du CDF, la programmation d'audit ;
- à chaque question, le répondant a eu l'opportunité de laisser un commentaire libre dont le résultat est présenté ci-dessous.

1. Les informations sur le profil des membres du CDF

68 % du personnel du CDF a entre quarante et soixante ans tandis que 25 % a moins de quarante ans. Les résultats soulignent que 44 % des répondants ont moins de cinq ans d'expérience au sein du CDF et 33 % ont plus de dix ans d'expérience au sein de celui-ci.

Concernant l'expérience préalable des répondants, 30 % ont exercé dans une administration ou une entreprise de la Confédération tandis que 33 % viennent d'un cabinet d'audit privé ou un service d'audit interne d'une entreprise privée. Le CDF constitue la première expérience professionnelle pour seulement 4 % des répondants.

40 % des membres du CDF ont reçu une formation en lien avec la finance, la comptabilité et/ou l'économie. Les autres ont reçu des formations variées : droit, science politique, ingénierie.



Enfin, les motivations ayant poussé les membres à rejoindre le CDF sont multiples : pour 25 %, il s'agit de la diversité des missions, pour 25 %, le CDF fournit un travail de qualité, pour d'autres le salaire, la qualité de vie et l'engagement public et politique expliquent leur engagement.

2. La qualité et l'indépendance des travaux du CDF

82 % des membres du CDF affirment que les équipes du CDF sont adaptées à la diversité des activités entreprises. Les remarques négatives soulignent qu'il manque malgré tout des juristes et que les auditeurs ne sont parfois pas assez spécialisés dans leur tâche ou qu'ils manquent d'expériences pratiques.

70 % des répondants soulignent que le CDF dispose de toutes les garanties d'indépendance nécessaires à son activité. Certaines réponses témoignent, au demeurant, des améliorations possibles dans la nomination de ses dirigeants et de son personnel (6 %), dans l'utilisation des moyens humains, administratifs et financiers qui lui sont alloués (5 %) ou encore dans la programmation de ses audits (6 %). Malgré tout, 94 % des répondants expliquent être en capacité d'exercer leur mission en toute indépendance, même si un répondant précise que le rattachement administratif du CDF au ministère des finances limite cette indépendance.

Pour près de 80 % des répondants, le CDF dispose de toutes les garanties pour prévenir et détecter les conflits d'intérêt. Pour d'autres, il serait pertinent d'effectuer de la sensibilisation de façon plus régulière, de renforcer les contrôles avant le recrutement des collaborateurs et de créer un registre de toutes les directives internes.

3. Les questions sur les évolutions du CDF

65 % des répondants affirment que l'augmentation de la part des travaux du CDF qui font l'objet d'une publication a modifié les relations entretenues avec les entités auditées ou évaluées. Ils précisent ainsi que les entités auditées sont plus frileuses pour collaborer à l'audit. Les audités sont aussi plus sensibles à la critique, les discussions peuvent être plus difficiles s'agissant de l'accès à l'information.

Parmi les membres du CDF dont l'ancienneté est supérieure à cinq ans, 70 % portent un regard plutôt positif sur l'évolution de l'institution. Ce résultat s'explique en particulier par l'accroissement progressif et la diversité de l'effectif du personnel, l'évolution dans la programmation et dans la qualité des audits. L'institution est désormais mieux prise au sérieux et dispose d'une place importante sur la scène médiatique. Les remarques négatives énoncent que l'attention s'est fortement déplacée vers la rentabilité, que l'accroissement de l'activité du CDF entraîne une atmosphère plus stressante et que des difficultés demeurent dans l'identification des thèmes pertinents.

Le personnel du CDF exprime plusieurs perspectives d'évolution du CDF dans les prochaines années : tout d'abord, la nécessité d'être reconnu comme un partenaire important de



l'administration afin que le CDF puisse se concentrer sur des sujets décisifs. Il s'agit aussi de renforcer l'indépendance en clarifiant la situation institutionnelle, mais aussi d'améliorer ses relations avec le Parlement et le Gouvernement. Selon certains répondants, il est primordial d'assurer le rôle de CDF dans la vérification de la mise en œuvre des lois et des règlements ainsi que d'affirmer le rôle de lanceur d'alerte. Les relations avec les audités pourraient être améliorées en affirmant que le rôle du CDF est d'améliorer les politiques publiques et non d'attaquer les offices sur leur travail. D'autres répondants affirment la nécessité de tendre vers une organisation plus horizontale, de définir explicitement les responsabilités, de créer un pôle d'analyse des données et de tendre vers plus de numérisation dans le travail.

Sur la qualité et l'impact des travaux, des répondants soulignent la nécessité d'améliorer le processus de programmation (clarification plus précise et souplesse en cours d'année) et de spécialiser la méthodologie afin d'être plus efficient. Il s'agit aussi d'assurer une plus grande durabilité aux résultats en effectuant des rapports plus courts et plus informatifs pour le grand public (éventuellement des petites vidéos).

Les analyses des répartitions des parts respectives des travaux de révision des comptes, d'audit et d'évaluation sont partagées : la moitié souligne leur qualité quand l'autre moitié en pointe les faiblesses.



ANNEXE 4

Résultats du sondage destiné aux organismes audités par le Contrôle fédéral des finances

Depuis janvier 2020, à la demande du Contrôle fédéral des finances, une revue des pairs a été conduite par la Cour des comptes française. Cette revue a été réalisée conformément à la norme professionnelle et internationale des institutions supérieures de contrôle ISSAI 5600 relative aux lignes directrices pour l'examen par les pairs. Elle a porté sur quatre domaines d'examen :

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

Durant les deux premières visites à Berne, les auditeurs de la Cour ont mené une série d'entretiens auprès de plusieurs membres du CDF et d'interlocuteurs extérieurs. Afin d'enrichir l'analyse, la Cour a lancé un sondage dont le résultat est présenté ci-dessous.

Les caractéristiques du sondage :

- 83 destinataires ;
- 61 répondants ;
- un taux de réponse de 73,5 % ;
- douze questions portant sur les thèmes : la sélection et la programmation des travaux, la réalisation des travaux, la production du rapport et communication des résultats et le suivi et évaluation de l'impact des travaux ;
- à chaque question, le répondant a eu l'opportunité de laisser un commentaire libre dont le résultat est présenté ci-dessous.

1. La sélection et la programmation des travaux

La quasi-intégralité des sondés (90 %) estiment que le Contrôle fédéral des finances couvre suffisamment le champ de sa surveillance financière. Les quelques commentaires négatifs expliquent que le CDF cherche parfois trop à se positionner comme acteur politique, allant au-delà de ses compétences, et que les domaines d'application trop larges nuisent au champ prévu.

De la même manière, 75 % des organismes audités expliquent être impliqués dans la planification des travaux du Contrôle fédéral des finances, même si certains expliquent que les besoins et les contraintes ne sont parfois pas pris en compte dans la planification des audits. La programmation du Contrôle fédéral des finances apparaît en phase avec les risques existants dans le domaine des politiques publiques et de la gestion des entités relevant de la responsabilité de l'organisme audité selon 82 % des organismes audités.



Cependant, les réponses apparaissent plus mitigées sur la coordination entre les travaux du CDF et ceux du service d'audit interne de l'organisme. Un peu plus de la moitié seulement des répondants explique que la coordination est suffisante, tandis qu'un quart met en avant le manque de communication et de consultation.

2. La réalisation des travaux

La quasi-intégralité (86 %) des sondés répondent que la manière de procéder des auditeurs et auditrices en termes de procédure d'audit a été utile et appropriée. Il y a eu une amélioration au fil du temps puisque les auditeurs ont appris à connaître les spécificités de l'organisation. Certaines réponses soulignent malgré tout que le lien entre les profils de compétence et les champs d'analyse devrait être amélioré afin d'éviter certains problèmes.

Si la quasi-intégralité (86 %) des réponses affirment que la conduite des travaux du CDF a offert toutes les garanties requises d'indépendance et d'impartialité, les réponses négatives soulignent le problème d'impartialité sur des sujets plus politiques.

La formation préalable des auditeurs apparaît aussi adaptée à la conduite des missions d'audit (80 %) puisque le CDF fait appel à des spécialistes externes pour certains audits et qu'il y a un certain équilibre entre les nouveaux et anciens auditeurs. Cependant, une formation plus ancrée sur le terrain apparaît nécessaire pour certains répondants.

3. La production du rapport et communication des résultats

Pour la quasi-intégralité des répondants (86 %), le rapport final est clair et compréhensible. Les remarques négatives expliquent qu'il y a parfois trop de simplifications et de vulgarisations.

Les recommandations sont majoritairement (75 %) jugées utiles mais sont parfois trop tournées vers un but médiatique ou trop générales et peu adaptées au contexte.

Les prises de position sont aussi suffisamment mises en valeur au sein du rapport, même si les auditeurs ne sont pas toujours suffisamment familiers avec le contexte spécifique.

Les avis sur la publication finale sont mitigés (60 % d'opinion favorable). La communication apparaît parfois trop « criarde » et trop portée sur la médiatisation. Au demeurant, les répondants mettent en exergue l'intérêt des réflexions et analyses.

Enfin, le suivi par le Contrôle fédéral des finances des constatations et recommandations formulées est réalisé des conditions satisfaisantes selon la quasi-intégralité des organismes audités (86 %).