

Le Contrôle des finances en mutation

Réflexions sur les défis actuels de la haute surveillance de l'administration

Laurent Crémieux, Claudine Morier

Centre de compétence « audit de rentabilité et évaluation », Contrôle fédéral des finances, Berne, Suisse

Ces dernières décennies, plusieurs évolutions ont contribué à modifier le mandat de surveillance financière du Contrôle fédéral des finances (CDF). En 1995, le critère de rentabilité a été ajouté à l'article 5 de la loi sur le Contrôle fédéral des finances (LCF). Plus récemment, le rapport des commissions de contrôle (Commissions des finances et Commissions de gestion) des Chambres fédérales portant sur le projet informatique INSIEME a préconisé un renforcement des compétences du CDF notamment en matière d'annonce de graves lacunes constatées et de non mise en œuvre de ses recommandations.

Ces évolutions, ainsi que certains développements internationaux ont eu des conséquences sur la mission du CDF, ses tâches et l'exercice de sa surveillance à destination du Parlement et du Conseil fédéral. Parmi celles-ci, citons l'introduction d'un outil de suivi des recommandations auprès des unités administratives, l'augmentation des ressources allouées notamment pour la surveillance de projets informatiques clés et la publication des rapports pouvant faire l'objet d'une demande selon la loi sur la transparence. Autre évolution, le CDF utilise plus systématiquement les outils qui sont à sa disposition pour informer les départements fédéraux sur les dysfonctionnements les plus importants et a également élargi la palette de ses mandats.

Cet article présente les développements récents qui sont autant d'opportunités que de risques pour l'organe de surveillance financière de la Confédération. Il montre comment le CDF se doit de maintenir un équilibre entre surveillance et contribution à un système politico-administratif toujours plus remis en question.

Mots-clés : Surveillance financière, Confédération, chances, défis, transparence

1 Introduction

En 2017, le Contrôle fédéral des finances (CDF), organe suprême de surveillance financière de la Confédération suisse, fête ses 140 ans. Le CDF assiste le Parlement et le Conseil fédéral. Il surveille la gestion financière de l'administration, d'organismes semi-étatiques et d'organisations internationales. Ses tâches ont considérablement évolué depuis la création en 1877 de ce qui était alors un « bureau de contrôle ». Plusieurs affaires ont contribué à renforcer son indépendance et ses compétences. Par exemple, les dysfonctionnements observés lors de la procédure d'achat des avions de combat Mirage en 1964 ont mené à l'adoption de la Loi sur le contrôle des finances (LCF) en 1967 ainsi qu'à l'élargissement de ses examens aux subventions, aux constructions et

aux achats dans les années 70 et 80. Le scandale de la P-26 au début des années 90¹ a introduit pour le CDF le devoir d'informer immédiatement le Conseil fédéral et la Délégation des finances² (DélFin) du Parlement des faits graves qu'il constate (article 15, alinéa 3 LCF).³ C'est en 1999 seulement que le CDF est formellement désigné en tant qu'«organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière» et qu'il atteint ainsi un statut d'indépendance renforcée, étant soumis uniquement à la Constitution et à la loi.

Plus récemment, le rapport des commissions de contrôle (Commissions des finances et Commissions de gestion) des chambres fédérales portant sur le projet informatique INSIEME a préconisé un renforcement des compétences du CDF notamment en matière d'annonce de graves lacunes constatées et de non mise en œuvre de ses recommandations.⁴ Ces évolutions ont eu des conséquences sur la mission du CDF, ses tâches et l'exercice de sa surveillance à destination du parlement et du Conseil fédéral.

D'une manière plus générale, le CDF en tant qu'autorité de contrôle indépendante fait face à un double défi. Premièrement, comment peut-il répondre aux attentes croissantes de la société vis-à-vis de la bonne utilisation de l'argent public? Les demandes se sont accrues suite aux contraintes budgétaires, que ce soit en termes de résultat, d'efficacité ou de transparence. Il en va de même pour la responsabilité des gestionnaires des fonds publics. Outre l'attestation des comptes et la vérification de la régularité, missions traditionnelles des organes de surveillance financiers, s'intéresser à la performance et aux effets de l'action publique est devenu une nécessité (Lamarque, 2016 ; Reichborn-Kjennerud, 2014 ; Pollitt, 2003). Face à l'autonomisation des entités administratives, les procédures de surveillance se sont multipliées (Bellanger & Tanquerel, 2008). Deuxièmement, comment le CDF se positionne-t-il face aux critiques vis-à-vis de la multiplication des contrôles sans réelle plus-value? Les activités de contrôle se sont développées de même que l'émergence de nouvelles autorités de surveillance et de régulation (Bellanger & Tanquerel, 2011). Cette tendance est, entre autres, le résultat de l'externalisation et de la délégation croissante de tâches à des organismes privés ou semi-publics (Gilardi, Maggetti & Servalli, 2013). Power (1994, 1997) évoque même le développement d'une société de l'audit et observe une explosion des activités d'audits dans de multiples domaines depuis le début des années 1980 : financier, technologique,

¹ Il s'agissait d'une cellule secrète préparée à intervenir pour mener des actions de sabotage en cas de victoire des soviétiques durant la guerre froide. Cette cellule avait été créée en dehors de tout cadre légal, et le CDF avait visé les factures y relatives, comme toute autre facture, sans pouvoir en référer plus haut en raison d'un manque de base légale adéquate. Voir par exemple Engeler, 2016.

² La Délégation des finances est composée de trois conseillers nationaux et de trois conseillers aux Etats qui appartiennent aux Commissions des finances de chacun des deux conseils.

³ Modification introduite lors de la révision de la LCF en 1992.

⁴ Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Rapport des Commissions des finances et des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 21 novembre 2014.

environnemental, éducatif, qualité, performance. L'accent est mis sur les indicateurs et les instruments de mesure de la performance, au risque que les résultats n'apportent pas d'informations pertinentes pour les décideurs et que la valeur ajoutée des contrôles et évaluations soit faible (Frey, 2006). Les activités d'audit des organes de surveillance seraient avant tout du « contrôle des contrôles », c'est-à-dire une vérification de la qualité des systèmes de contrôle internes et non de la qualité des prestations (Power, 1994 : 15). Cet article montre comment le CDF s'adapte dans ce contexte particulier et cherche une voie afin de répondre aux nouvelles exigences.

2 Evolution des principes et des normes au sein des Institutions supérieures de contrôle

Depuis une vingtaine d'années, les Institutions supérieures de contrôle (ISC) se sont dotées de normes et de principes visant à encadrer leurs activités. Ces normes sont élaborées puis adoptées au sein de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Elles offrent un cadre de référence commun à l'ensemble de ces institutions que ce soit pour leur propre fonctionnement ou pour les types de contrôles effectués. La définition de règles et de référentiels communs permet de renforcer la transparence des activités des ISC, mais aussi la qualité de leurs contrôles et donc leur utilité (Lamarque, 2016). C'est une nécessité face à la multiplication des tâches, par exemple le développement des audits informatiques ou des audits de performance. Ceci contribue en outre à garantir leur indépendance.

Les normes internationales des ISC (normes ISSAI) sont structurées de la manière suivante :

- Le premier niveau se réfère aux principes fondateurs contenus dans la Déclaration de Lima adoptée en 1977. Ils fixent les grandes lignes des compétences des ISC, de leurs relations avec le Parlement, le gouvernement et de l'administration et de conditions nécessaires à l'indépendance des ISC.
- Le deuxième niveau concerne les conditions préalables au fonctionnement des ISC. Il s'agit en particulier de la déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC approuvée en 2007 (ISSAI 10), des avantages des ISC et leur plus-value pour les citoyens (ISSAI 12 adoptée en 2013), des principes de transparence et de responsabilité (ISSAI 20 adoptée en 2010), du code de déontologie (ISSAI 30 adoptée en 1998) et des directives en matière de contrôle qualité (ISSAI 40 adoptée en 2010).
- La troisième catégorie porte sur les principes fondamentaux de contrôle tous approuvés en 2001 : principes généraux (ISSAI 100), audits financiers (ISSAI 200), audits de performance (ISSAI 300), audits de conformité (ISSAI 400).
- Les directives de contrôle constituent le quatrième niveau. Elles concrétisent de manière détaillée les principes fondamentaux et formalisent la démarche d'audit. Les ISSAI 1000 se réfèrent aux missions d'audit de manière générale, les ISSAI 2000, 3000 et 4000 sont dédiés respectivement aux

audits financiers, de performance et de conformité. Elles sont complétées par d'autres normes spécifiques liées par exemple aux audits des systèmes d'informations ou aux audits dans le domaine environnemental. Citons également les normes consacrées à l'examen des ISC par les pairs (ISSAI 5600). Celles-ci offrent un cadre afin d'examiner les activités des ISC et de répondre à la question récurrente : qui contrôle les contrôleurs ?

Le CDF se réfère à ces normes internationales et a dû s'interroger sur ses propres activités comme de nombreuses ISC. En tant que membre de l'INTOSAI, le CDF est consulté lors de l'élaboration de ces normes et participe à des groupes de travail, principalement au sein du groupe régional des ISC européennes, EU-ROSAL. Outre la nécessité d'avoir une démarche rigoureuse et formalisée de contrôle, ces normes entraînent des adaptations nécessaires. La responsabilité et le besoin de transparence impliquent davantage de communication sur les activités du CDF et sur les résultats des audits. Ceci se traduit par la publication des rapports et par une meilleure diffusion des résultats. Il s'agit de montrer quelle est la plus-value du CDF et plus particulièrement quelle est sa contribution dans l'amélioration de la gestion publique et de la mise en œuvre des politiques publiques. Un suivi des recommandations constitue un autre critère important de l'action des ISC. Les orientations actuelles du CDF sont à mettre en perspective avec ce développement des principes au niveau international et les exigences qu'ils génèrent. Autre exemple, le CDF s'est soumis à un examen par les pairs en 2015, mené par la Cour des comptes européenne (2015).⁵ Les résultats ont montré que le CDF fournit un travail de qualité et qu'il dispose d'un haut niveau de professionnalisme. Les auditeurs de la Cour des comptes européennes ont notamment recommandé d'actualiser la stratégie, d'élargir le champ d'audit et d'aborder des thématiques plus complexes.

3 Adaptations du CDF dans les années 1990

3.1 Extension du champ de surveillance

Le champ d'activité du Contrôle fédéral des finances s'est considérablement élargi au fur et à mesure des progrès réalisés dans la tenue des comptes publics et, cela, à partir de la fin des années 1970. En mars 1994, les Chambres fédérales approuvent la révision de la Loi sur le Contrôle des finances (LCF). Cette révision inclut une modification de l'art. 5 qui permet au CDF d'exercer ses activités de surveillance financière sous les critères de la régularité, de la légalité, mais désormais également de la rentabilité. Il précise en outre, qu'au titre des contrôles de rentabilité, le CDF examine si les dépenses consenties ont l'effet escompté. Par rapport au droit en vigueur jusqu'alors, cela signifie que le CDF ne doit pas seulement examiner si les ressources sont employées de manière économe et si la relation entre coûts et utilité est avantageuse, mais qu'il

⁵ Le rapport est disponible en suivant le lien : <https://www.efk.admin.ch/fr/publications/economie-administration/autres-audits.html>

doit encore s'assurer que les moyens financiers engagés permettent d'atteindre les objectifs de la politique publique. Il s'agit donc d'effectuer des contrôles de l'efficacité consistant à comparer l'impact effectif d'une dépense avec l'objectif visé par le législateur. En cas de constat d'un décalage entre l'objectif d'une politique et les effets observés dû à une lacune de conception ou de mise en œuvre, le CDF a la compétence de recommander une modification législative.

3.2 Prise de conscience suite au rapport INSIEME

Le rapport INSIEME a remis en question la manière dont le CDF utilisait les instruments à sa disposition. L'Administration fédérale des contributions (AFC) avait lancé en 2001 le projet informatique INSIEME, dont l'objectif était de créer un système informatique englobant tous les types d'impôts pour remplacer ses applications vieillissantes. En 2012, la cheffe du Département fédéral des finances (DFF) décidait d'interrompre le projet en raison des coûts disproportionnés en regard des avancées obtenues. Durant les douze années qu'a duré le projet INSIEME, celui-ci a généré des coûts de près de 116 millions de francs, en pure perte.

Dans leur rapport, les CdF et les CdG ont mis en avant les défaillances de la surveillance du CDF. Ce dernier a bien audité à plusieurs reprises le projet informatique et constaté les problèmes dans ses différents rapports d'audit (2005, 2006 et 2008). Alors comment expliquer que le projet n'ait pas été stoppé ou que des mesures n'aient pas été prises plus tôt ? Outre ce qui relève de la Direction du Département (cette dernière ne s'est pas suffisamment penchée sur les rapports du CDF et n'a pas contrôlé l'état de la mise en œuvre des recommandations), le CDF a eu une attitude trop passive. Il n'a pas communiqué clairement les constats concernant les problèmes majeurs identifiés au niveau de la gestion du projet aux différents organes politiques.

C'est pourquoi les auteurs du rapport INSIEME ont recommandé que le CDF :

- applique systématiquement l'article 15 al. 3 LCF qui implique une communication plus systématique des constats de manquements graves au chef de département responsable et au chef du Département fédéral des finances, au Conseil fédéral et à la Délégation des finances, selon les situations,
- définisse un système de hiérarchisation de ses recommandations et de ses contestations qui soit fondé sur des critères uniformes et indépendants des différents audits, et de l'appliquer de manière systématique,
- applique de manière plus rigoureuse l'article 12 al. 3 LCF prévoyant formellement une demande d'explication à l'autorité supérieure lorsqu'un office conteste les constats et recommandations du CDF.

Les commissions ont également demandé que tous les avis exprimés par le CDF dans le cadre de la consultation des offices figurent dans les propositions que les départements adressent au Conseil fédéral.

3.3 Vers plus de transparence

La Suisse a aussi connu une ouverture récente vers plus de transparence, tendance observable au niveau international. La loi sur la transparence (LTrans) entrée en vigueur en juillet 2006 vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration ainsi qu'à contribuer à l'information du public en garantissant l'accès aux documents officiels. Elle entraîne des conséquences pour les activités de la Confédération et les organes de surveillance, même si certaines entités bénéficient d'une exception à l'image de l'autorité de surveillance des marchés financiers (Finma).

Le CDF s'est trouvé confronté à ces nouvelles dispositions. Traditionnellement, il publiait ses résultats sous la forme d'un rapport annuel. Seules les évaluations étaient publiées à partir du début des années 2000. Or, suite à l'entrée en vigueur de la LTrans, le CDF a reçu de plus en plus de demandes visant à accéder à des rapports non publiés. Le CDF a alors cherché à se soustraire à cette obligation en demandant qu'une exception soit inscrite dans la loi. Sa crainte était que la publication des résultats ne complique son travail à l'avenir, en particulier l'accès aux informations auprès des services audités.

Alors que la Délégation des finances soutenait cette demande, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a rendu un avis défavorable arguant qu'une exception n'était pas justifiée et que les rapports du CDF représentaient des documents essentiels pour juger des activités de l'administration fédérale.⁶ Le Conseil fédéral n'est ainsi pas entré en matière.

En conséquence, et suite à un changement de direction en 2014, la politique du CDF a changé radicalement. Le CDF communique systématiquement lorsque la thématique de l'audit intéresse les politiques, les cercles d'experts et une large partie du public, lorsque les résultats de l'audit concernent le monde politique et le grand public ou lorsqu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'oppose à la publication. Certains audits de surveillance financière sont également publiés lorsque les critères précédents sont remplis.

4 Conséquences pour le CDF

Les évolutions décrites précédemment ont été concrétisées dans la stratégie 2016 du Contrôle fédéral des finances. Cette dernière vise à rétablir l'équilibre dans son traitement entre l'exécutif et le législatif ainsi qu'à mieux couvrir les risques identifiés en exerçant sa surveillance financière dans toute l'étendue de son portefeuille.

4.1 Meilleure utilisation des bases légales

Conformément à la LCF, l'entité supérieure à l'office audité doit se prononcer en cas de constats graves, si l'audité conteste les constats du CDF sur l'effi-

⁶ <https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch/deutsch/2013/03/bundesrat-will-eine-transparente-finanzkontrolle/#more-3468>

cience et l'efficacité, ou en cas de non mise en œuvre des recommandations. Depuis 2014, une quinzaine de cas ont requis la mise en œuvre de l'article 15 alinéa 3 de la LCF lors de constat d'anomalies graves ou de manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière. D'autre part, le CDF a récemment eu recours à l'article 12 al. 3 LCF pour un audit sur le système tarifaire des prestations médicales ambulatoires TAR-MED⁷. Si l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a bien admis que plusieurs recommandations du Contrôle fédéral des finances n'avaient pas été mises en œuvre, il a cependant jugé avoir pris des mesures dans la limite de ses compétences. Le CDF considère qu'une grande partie des recommandations formulées dans son rapport de 2010 reste ouverte et que des actions étaient nécessaires. C'est pourquoi, il a demandé au Département fédéral de l'intérieur de se prononcer sur les principaux points contestés. Ce dernier s'est dit prêt à faire usage de sa compétence subsidiaire.

4.2 Servir autant le législatif que l'exécutif

Même si sa base légale précise qu'il assiste aussi bien le législatif que l'exécutif, le CDF a jusque dans un passé récent peu utilisé le canal d'information vers le Conseil fédéral.⁸ Suite à la stratégie de 2016,⁹ l'organe de surveillance vise depuis lors explicitement un traitement égalitaire du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale. La Délégation des finances reste l'interlocuteur principal du CDF mais ce dernier assiste dorénavant également les commissions de surveillance et les commissions législatives. En 2016, le CDF a transmis une quinzaine de rapports aux commissions de gestion et législatives et a été invité à présenter un rapport à cinq reprises environ. Ce point a également été renforcé dans la LCF par le biais d'une révision qui sera effective au 1^{er} janvier 2018.¹⁰ Ledermann (2016) a montré que les liens entre les organes de contrôle et les pouvoirs politiques sont mouvants, illustrant la difficulté du CDF à trouver un équilibre.

En outre, le CDF intervient le plus en amont possible pour identifier à temps les problèmes et les améliorations possibles. Le message spécial DaziT constitue un exemple récent.¹¹ Le CDF a examiné les projets du « Message relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes (programme DaziT) ». Il a évalué si la solution proposée permettait d'atteindre les objectifs visés par l'Administration fédérale des douanes (AFD). Les suggestions formulées par le CDF ont toutes été retenues par l'AFD, à une exception près.

⁷ TARMED sert au décompte des prestations médicales ambulatoires avec un tarif à la prestation dans les cabinets médicaux et dans les hôpitaux. Voir le mandat d'audit 15292 sur le site internet du CDF www.efk.admin.ch.

⁸ Loi sur le contrôle fédéral des finances, art. 1 al. 1.

⁹ Voir le site internet du CDF : www.efk.admin.ch, rubrique « à propos de nous » et « stratégie ».

¹⁰ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-67754.html>

¹¹ Mandat 16568.

Autre exemple, l'audit du message accompagnant la demande de crédit d'engagement pour la participation de la Suisse à l'exposition universelle 2020 à Dubaï.¹² Ce mandat a été initié à la demande de la Délégation des finances qui souhaitait un deuxième avis sur les aspects budgétaires et l'état d'avancement du projet.

4.3 Nouvelles ressources pour mieux couvrir les risques

Pour les budgets 2015 et 2016, le CDF a obtenu une augmentation de ses effectifs de 10% afin de couvrir de manière plus complète les risques encourus par la Confédération. L'objectif est de mieux couvrir les « zones grises » du champ de surveillance du CDF, autrement dit d'améliorer le degré de précision et l'étendue du radar.

Le champ de surveillance du CDF est fixé à l'article 8 de la LCF. Selon sa base légale, le CDF a la compétence d'exercer sa surveillance financière auprès des unités centrales ou décentralisées de l'administration fédérale ; des Services du Parlement ; des bénéficiaires d'indemnités et d'aides financières ; des collectivités, établissements et organisations auxquels la Confédération a confié l'exécution de tâches publiques ainsi qu'auprès des entreprises dont la Confédération détient plus de 50% du capital social (art. 8 LCF).

Or, plusieurs domaines ont été négligés par le CDF durant plusieurs années, par exemple les entités auxquelles la Confédération a confié l'exécution de tâches publiques, ainsi que les entreprises de la Confédération.

4.4 Elargissement de la palette d'activités

Depuis mars 2013, le Conseil fédéral a confié au CDF la mission d'audit et de suivi des projets informatiques clés de la Confédération. Il s'agit de projets dont le coût dépasse 30 millions de francs ou d'importance stratégique. Une dizaine de projets de ce type sont ainsi audités chaque année.

Par exemple, le CDF s'est penché déjà trois fois sur le projet informatique clé Fiscal-IT. Ce projet vise à remplacer les systèmes informatiques de l'Administration fédérale des contributions (AFC) entre autre pour la gestion de la perception de la TVA et succède au projet INSIEME.¹³ Le projet informatique clé « Surveillance des télécommunications » a également été soumis à la surveillance du CDF. Il s'agit du développement et de l'exploitation du système de surveillance de la correspondance par téléphone et des données transmises par ce canal pour les autorités de poursuite pénale.¹⁴ Le programme a été lancé le 1^{er} janvier 2016, et les premiers projets de mise en œuvre se trouvaient en phase d'initialisation ou au début de conception lors de la réalisation de l'audit.

¹² Mandat 17568, non publié mais annoncé dans le rapport annuel 2017 du CDF, disponible sur son site internet.

¹³ Mandat 16153.

¹⁴ Mandat 16315.

Le CDF mène dorénavant également davantage d'audits auprès des trois dernières catégories (bénéficiaires d'aides financières, entités chargées de tâches déléguées et entreprises de la Confédération). En 2016, le CDF a par exemple examiné le risque de réputation pour la Confédération en cas de violations des dispositions du droit international ou de corruption en lien avec la société d'armement RUAG.¹⁵ Les subventions accordées à Pro Senectute ont fait l'objet d'un examen en 2012 et d'un suivi en 2016. Le CDF a évalué le contrat de prestations conclu avec la fondation. Le but était de contrôler la transparence de l'utilisation de la subvention et son orientation sur les groupes cibles vulnérables.¹⁶ Swissgrid a d'autre part fait l'objet de plusieurs audits ces dernières années (nouvelle réglementation de la mise en œuvre de la rétribution à prix coûtant,¹⁷ et planification et réalisation de l'entretien et de l'extension du réseau pour les audits les plus récents).¹⁸ Les unités décentralisées de la Confédération font également l'objet de la surveillance financière du CDF depuis peu (Finma, MPC). Un audit de la surveillance des assurances maladie exercée par l'OFSP et la FINMA a été réalisé en 2014-2015.¹⁹

L'élargissement du champ de la surveillance du CDF est notamment une réponse à l'augmentation des entités décentralisées ainsi qu'à l'externalisation et à la gestion des tâches qui a progressivement eu lieu depuis les années 2000 (Conseil fédéral, 2006). Le dernier exemple en date est la transformation de la Commission Technologie et Innovation en établissement public autonome (InnoSuisse) auparavant intégrée dans un office fédéral. Il s'agit donc pour le CDF, conformément à sa stratégie, d'exercer sa surveillance financière dans toute l'étendue de son portefeuille, et ce sans exception.

Le CDF est prêt à réaliser d'autres types d'examens tels que des enquêtes administratives que le Conseil fédéral ou le Parlement lui confieraient. Le chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a en effet chargé le CDF de réaliser une enquête administrative auprès de l'OFAE portant sur le cautionnement fédéral des navires de haute mer. Cette pratique (le cautionnement) est risquée au regard de la crise durable du secteur maritime au niveau mondial. Les résultats ont été livrés au DEFR fin 2016 (rapport annuel CDF, 2016 : 12).

4.5 Suivi plus systématique des recommandations

Jusqu'en 2015, il était difficile pour le CDF de connaître l'état réel de mise en œuvre des recommandations. Il n'y avait pas de suivi systématique et encore moins de mesures prises en cas de non mise en œuvre ou de désaccord avec l'office. Le projet EC+ (Empfehlungscontrolling plus) a permis d'introduire une

¹⁵ Mandat 16532.

¹⁶ Mandat 8345.

¹⁷ Mandat 15363.

¹⁸ Mandat 15324.

¹⁹ Mandat 14308.

plateforme électronique de gestion des recommandations. Les audités doivent indiquer l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations du CDF. En cas de non mise en œuvre dans le délai prévu, l'entité doit justifier du retard. Les Départements et Secrétariats généraux ont accès à cette base de données. La priorisation des recommandations a été améliorée afin d'assurer une cohérence interne au sein du CDF et de faciliter le pilotage par les entités concernées. Une attention particulière est accordée aux recommandations prioritaires lors d'un audit de suivi.

4.6 Diffusion des rapports

Le CDF diffuse ses rapports de manière plus large et plus active. Le cercle des destinataires a été élargi. Comme évoqué précédemment, le CDF informe maintenant de manière plus systématique les commissions de gestion et les commissions législatives sur les résultats de ses examens et les manquements importants qu'il a constatés dans la gestion des affaires.

Cette nouvelle orientation s'accompagne d'un changement de style de communication. Le CDF est devenu plus offensif et se veut innovant. Le style des rapports est plus accessible. Son rapport annuel est par exemple illustré depuis 2014 par des caricatures réalisées par un dessinateur indépendant. Ces dessins ne reflètent pas l'opinion officielle du CDF mais permettent d'atteindre un autre public ou de rapporter autrement sur un sujet. Si cette évolution n'a pas toujours été bien acceptée, les oppositions semblent s'atténuer avec le temps.

Le CDF travaille sans cesse à améliorer ses rapports. Un grand effort a été fourni ces dernières années dans le but de simplifier le langage utilisé et d'uniformiser les formats. L'objectif final est de mieux servir les différents publics auquel s'adresse le CDF : entités auditées, Départements responsables, parlementaires, experts, journalistes, grand public. L'hétérogénéité des destinataires ne simplifie pas la tâche des auditeurs du CDF.

5 Chances et défis

Les évolutions représentent des chances et des défis pour l'organe de surveillance financière de la Confédération, et les attentes vis-à-vis du CDF augmentent face à un élargissement du champ d'activité et une plus grande visibilité.

5.1 Chances

Parmi les chances, citons tout d'abord le professionnalisme. L'élargissement du champ d'activité nécessite une constante mise à niveau et l'intégration de nouvelles normes. Ceci implique le développement de nouvelles compétences pour le personnel du CDF. Les tâches sont très variées et le CDF cherche constamment à intégrer de nouvelles techniques d'analyses. Le CDF a par exemple constaté une augmentation de la qualité des candidats qui postulent à des postes et un intérêt croissant pour ses activités. Rappelons que le CDF

est, avec le Contrôle parlementaire de l'administration,²⁰ le seul organe de surveillance de la Confédération à avoir une vision transversale de l'action de l'administration fédérale. En effet, les services d'audit et d'évaluation internes des unités administratives sont conditionnés par leur sphère de compétence limitée à leur office. De plus, l'élargissement du portefeuille d'audits répond de manière plus complète à la volonté du législateur.

La transparence présente une autre opportunité. Une plus grande visibilité valorise le travail des auditeurs. Le CDF est davantage pris au sérieux, tant pour la qualité de son travail que pour son expertise et ses propositions. La transparence est non seulement un gage de qualité, mais force le CDF à être plus proche des citoyennes et des citoyens. Le CDF doit avoir une perspective moins technocratique. Ceci se traduit par des rapports plus clairs et plus concis, sans langue de bois et en énonçant clairement les faits constatés. De même, l'instauration d'un suivi des recommandations plus rigoureux offre une meilleure garantie que des mesures soient prises pour remédier aux lacunes constatées.

La diffusion des rapports permet une meilleure appropriation des résultats par les parlementaires, les parties prenantes et les citoyens. Faire bouger les choses, améliorer l'efficacité de l'action publique peut être une entreprise de longue haleine. Les résultats et les propositions du CDF peuvent susciter des débats, voire provoquer une prise de conscience. Par exemple, différents acteurs se sont référés aux résultats du rapport sur les affaires compensatoires lors d'achat d'armement à l'étranger²¹ dans le cadre de la campagne de votation en vue de l'acquisition du Gripen en 2014. Autre exemple, le rapport sur les ports francs²² illustre la volonté du CDF de se pencher sur de nouveaux thèmes peu connus sur la scène fédérale et d'intégrer des nouveaux risques, en l'occurrence le risque de réputation. L'écho médiatique autour de ce rapport a entraîné une prise de conscience incitant les différents acteurs à initier des mesures afin d'améliorer la situation. De par son expérience, le CDF a constaté que la volonté des services audités de mettre en œuvre les recommandations dépend souvent de l'intérêt suscité par les parlementaires et par les médias.

5.2 Défis

Le CDF ne retire pas que des avantages à être plus visible et doit rendre davantage compte de son activité. Ceci représente également des risques.

Le fait de vouloir couvrir une palette plus large de risques rend les thèmes plus complexes. C'est un défi au niveau des compétences et du temps nécessaire pour réaliser des audits, car il est nécessaire d'avoir non seulement les compétences métier mais également la connaissance du domaine audité.

²⁰ Le Contrôle parlementaire de l'administration est l'organe d'évaluation des commissions de gestion des chambres fédérales.

²¹ Mandat 15525.

²² Mandat 12490.

L'identification des thèmes les plus adéquats à auditer de même que la formulation de recommandations apportant une plus-value représentent les plus grands défis du CDF.

Une plus grande exposition du CDF entraîne une augmentation des exigences pour la qualité. Le CDF n'a pas droit à l'erreur. Il peut se retrouver sous le feu des critiques s'il n'a pas identifié les thèmes où des dysfonctionnements existent ou encore si les conclusions sont positives alors que ce n'est pas le cas dans la réalité. Le CDF peut également être accusé de formalisme excessif en insistant sur des points de peu d'importance, ce qui risque de générer une certaine lassitude quand la plus-value des rapports est faible.

La transparence, en particulier la publication des rapports, peut rendre les relations avec les services audités plus conflictuelles. L'accès à l'information peut devenir plus compliqué, de même que des blocages peuvent retarder le déroulement des audits. Certains services de l'administration fédérale perçoivent le CDF comme un adversaire et ne voient que peu de plus-value aux résultats produits²³. D'autres problèmes évoqués par les audités révèlent que les recommandations peuvent entraîner une surcharge de travail. De plus, les administrations ne prendraient pas d'initiative de peur de faire des erreurs. Si le CDF met l'accent sur les dysfonctionnements et que ceux-ci sont rendus systématiquement publics, ceci pourrait entraîner une culture de la méfiance. De plus, la multiplication des mêmes constats pourrait entraîner une lassitude voire des critiques vis-à-vis du CDF, qui serait incapable d'identifier des risques plus fondamentaux.

Dans le cadre de la diffusion des résultats, le CDF est confronté à l'évolution très rapide du contexte. Le CDF ne serait-il qu'un rouage du système politico-administratif qui tourne toujours plus vite et qui voit une défiance grandissante du citoyen? Les décideurs sont submergés par une masse toujours plus grande d'informations. D'où la nécessité d'avoir des rapports plus courts, de mettre l'accent sur les résultats et de s'adapter aux nouvelles technologies pour toucher le public-cible. Mais comment le faire? Par exemple, en se rapprochant du citoyen et en lui donnant l'opportunité de formuler des idées d'examens, ce qui peut être fait par le biais de la plateforme du CDF destinée aux lanceurs d'alertes (whistleblowing.admin.ch).

6 Conclusion

En remplissant sa mission et en évoluant constamment, le CDF entend répondre aux attentes issues de la complexité croissante des politiques publiques dans un monde en mutation : utilisation correcte de l'argent public, gestion efficace, compte rendu des résultats des mesures décidées par le Parlement et le gouvernement, lutte contre les dysfonctionnements et les irrégularités, information du public de manière objective (Lamarque, 2016). Il se doit de

²³ Le CDF mène régulièrement des enquêtes auprès des services fédéraux afin de connaître leur opinion sur les audits effectués.

trouver un juste équilibre entre surveillance et contribution au système politico-administratif mais est constamment sur le fil du rasoir. Pour améliorer continuellement la qualité de son travail, il intègre les évolutions au niveau international tout en répondant aux demandes internes. Le CDF constitue un maillon important d'un système dans lequel l'activité d'une autorité de contrôle contribue à réduire la défiance envers les institutions publiques. Ceci suppose de ne pas faire du contrôle pour le contrôle mais des recommandations axées vers le futur, qui permettent de réelles améliorations et non de simples critiques du passé. Il est encore trop tôt pour juger si les évolutions récentes du CDF apportent une nouvelle contribution au processus politique et décisionnel. L'utilité des évaluations et des audits menés par les organes de contrôle, l'appropriation des résultats par les audités, les pouvoirs politiques et les citoyens constituent un vaste champ d'étude qui mérite d'être exploré.

Abstract

In recent decades, several developments have contributed to a change in the mandate of the Swiss Federal Audit Office (SFAO). The criterion of profitability was added to Article 5 of the Federal Audit Office Act (FAOA) in 1995. More recently, the report of the Federal Assembly's Finance Committees and Control Committees on the IT project INSIEME recommended strengthening the powers of the SFAO, particularly in terms of announcing serious shortcomings found and the failure to implement its recommendations.

These developments, as well as others internationally, have had implications for the SFAO's mission, its tasks and the performance of its supervision for Parliament and the Federal Council. They include the introduction of a tool for monitoring recommendations in the administrative units, an increase in the resources allocated to the supervision of key IT projects and the publication of reports that could be requested in accordance with the Freedom of Information Act. Another development is that the SFAO now makes more systematic use of the tools available, to inform the federal departments about the most significant shortcomings and has also expanded its mandate range. This article presents recent developments that both constitute opportunities and carry risks for the Confederation's financial supervisory body. It shows how the SFAO must keep a balance between supervising and contributing to a political-administrative system that is increasingly being questioned.

Keywords: Financial oversight, Confederation, opportunities, challenges, transparency

Zusammenfassung

Verschiedene Entwicklungen haben in den vergangenen Jahren zur Veränderung des Finanzaufsichtsmandates der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) beigetragen. 1995 wurde neu das Kriterium der Wirtschaftlichkeit im Artikel 5 des Finanzkontrollgesetzes (FKG) verankert. In jüngerer Zeit machten sich, in einem Bericht zum Informatikprojekt INSIEME, die Aufsichtskommissionen der eidgenössischen Räte (Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen) für einen Ausbau der Kompetenzen der EFK stark, und zwar insbesondere bezogen auf die Meldung schwerwiegender festgestellter Mängel und Massnahmen im Falle einer nicht erfolgten Umsetzung von Empfehlungen.

Diese Fortschritte und verschiedene internationale Entwicklungen haben sich auf den Auftrag und die Aufgaben der EFK ausgewirkt, sowie auf die Art und Weise, wie die Aufsicht zuhanden des Parlaments und des Bundesrates ausgeübt wird. Erwähnt sei u. a. die Einführung eines Instruments für das Empfehlungscontrolling in den Verwaltungseinheiten, die Aufstockung der für die Beaufsichtigung von IKT-Schlüsselprojekte bestimmten Ressourcen und die Publikation der Berichte, welche gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz verlangt werden kann. Neu ist auch, dass die EFK ihre Möglichkeiten, die eidgenössischen Departemente über die wichtigsten Mängel zu informieren, systematischer nutzt und dass sie schliesslich die Palette der Mandate ausgeweitet hat.

In diesem Artikel werden die jüngsten Entwicklungen vorgestellt, welche für das Finanzaufsichtsorgan des Bundes gleichermassen Chancen wie Risiken enthalten. Der Artikel zeigt auf, wie die EFK eine Balance zwischen ihrer Aufsichtsfunktion und dem Beitrag den sie an das politisch-administrative System leisten will, welcher zunehmend in Frage gestellt wird, finden muss.

Schlagworte: Finanzaufsicht, Bund, Chancen, Herausforderungen, Transparenz

Bibliographie

- Bellanger, F., & Tanquerel, T. (Eds.) (2011). Les autorités administratives indépendances. Genève, Zurich, Bâle : Schulthess.
- Bellanger, F., & Tanquerel, T. (Eds.) (2008). Surveillance et contrôle de l'administration. Genève, Zurich, Bâle : Schulthess.
- Contrôle fédéral des finances (2016). Rapport annuel.
- Cour des comptes européenne (2015). Rapport final établi par la Cour des comptes européenne sur l'examen par les pairs du Contrôle fédéral des finances (Peer Review).
- Engeler, U. P. (2016). Die Kassen der kalten Krieger. Handelszeitung Nr. 29.
- Frey, B. S. (2008). Evaluitis – Eine neue Krankheit. In : H. Matthies, D. Simon (Eds.) : Wissenschaft unter Beobachtung – Effekte und Defekte von Evaluationen, 125–140. Wiesbaden : Springer, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gilardi, F., Maggetti, M., & Servalli, F. (2011). Les autorités de régulation en Suisse. In : Ladner et al. (Eds.) : Manuel d'administration publique en Suisse, 193–212. Lausanne : Presses polytechniques universitaires romandes.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2014). Performance audit and the importance of the public debate. Evaluation, 20(3), 368–385.
- Lamarque, D. (2016). Contrôle et évaluation de la gestion publique. Bruxelles : Bruylant.
- Ledermann, S. (2016). Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten : Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle im Kontext der Aufsichtsorgane des Bundes. LEGES, 2016/1, 63–82.
- Pollitt, C. (2003). Performance audit in Western Europe : trends, and choices. Critical Perspectives on Accounting, 14(1–2), 157–170.
- Power, M. (1997). The Audit Society – Ritual of Verification. Oxford : Oxford University Press.
- Power, M. (1994). The Audit Explosion. London : Demos.
- Rapport des Commissions des finances et des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 21 novembre 2014.
- Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération du 13 septembre 2006.