

Finanzdelegation

Délégation des finances

Delegazione delle finanze

Joint Committee on Finance



100 ans

Eidgenössische Finanzkontrolle

Contrôle fédéral des finances

Controllo federale delle finanze

Swiss Federal Audit Office



125 Jahre

Allocution de M. le Dr Franz Fiedler, Président de la Cour des comptes de l'Autriche et Secrétaire général de l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI)

Permettez-moi avant tout d'exprimer mes remerciements pour l'invitation qui m'a été faite de participer à ce double anniversaire du contrôle des finances publiques en Suisse. En tant que secrétaire général de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et président de la Cour des Comptes de l'Autriche, j'ai ainsi le très grand plaisir de vous transmettre les salutations de ces deux organisations, ainsi que leurs vœux de plein succès pour la célébration du centenaire de la Délégation des finances des Chambres fédérales et des 125 ans du Contrôle fédéral des finances. À mes yeux, cette invitation témoigne aussi de la volonté du Contrôle fédéral des finances de poursuivre à la fois son engagement sur le plan international et ses relations de bon voisinage avec la Cour des comptes autrichienne. Il me tient personnellement à cœur de remercier ici le Contrôle fédéral des finances et son directeur, M. Kurt Grüter, de l'excellente coopération existant entre les institutions de contrôle des finances publiques de nos deux pays. Je suis convaincu que cette collaboration exemplaire profite tant au Contrôle fédéral des finances qu'à la Cour des comptes de l'Autriche et j'espère vivement qu'elle sera à l'avenir également maintenue, cultivée et approfondie.

L'institution dont est issu le Contrôle fédéral des finances a vu le jour en 1877, à une époque où le contrôle des finances étatiques en général ne revêtait pas toute l'importance qu'il a aujourd'hui. Nombre d'Etats ne disposaient alors d'aucun organisme de contrôle des finances publiques, et s'ils en avaient créé un, celui-ci ne jouissait le plus souvent que d'une modeste place et d'une faible protection dans le système juridique de l'Etat. En matière de révision, les compétences de tels organismes étaient de même très limitées. Le champ d'activité des institutions de contrôle des finances nationales portait essentiellement sur des questions de haute administration. Aussi le contrôle avait-il généralement pour seul objectif de vérifier l'exactitude des comptes et l'observation des dispositions légales concernant la gestion des deniers publics. La compréhension du rôle de l'Etat telle qu'elle prévalait au 19^e siècle n'était certes pas étrangère à ces restrictions. Agissant de préférence avec réserve et se consacrant essentiellement au maintien de la sécurité intérieure et extérieure, cet Etat libéral non interventionniste est entré dans l'Histoire sous le nom d'"Etat gendarme".

Au cours des 125 années qui se sont écoulées depuis la fondation du Contrôle fédéral des finances, cette conception du rôle de l'Etat s'est profondément modifiée pour aboutir à l'Etat social ou Etat-providence. La multiplication des tâches étatiques est dès lors allée de pair avec la croissance de l'administration publique et du nombre de fonctionnaires, et par conséquent des dépenses et du budget de l'Etat. Tous ces changements ont nécessairement laissé leur empreinte sur le contrôle des finances publiques. Progressivement, ils ont amené les Etats à étendre à plus ou moins brève échéance les compétences de révision des institutions de contrôle des comptes.

Non moins importantes, d'autres circonstances ont également déterminé cette évolution du contrôle des finances publiques. Parallèlement à l'augmentation des tâches de l'Etat, les efforts déployés partout pour établir la démocratie remportaient de croissants succès. Le processus de démocratisation a certes connu au 20^e siècle des revers plus que regrettables dans maints Etats, mais sa victoire était en marche en Europe. Dans la majorité des Etats, il s'est dès lors révélé que la position des institutions de contrôle des finances publiques se consolidait à mesure que s'instaurait ou se renforçait la démocratie.

Ce phénomène est apparu de manière particulièrement frappante durant la dernière décennie du siècle passé. Dès l'instant où ils ont pu se libérer des dictatures communistes et créer des conditions démocratiques, les pays en voie de réforme d'Europe centrale et orientale se sont en effet empressés de fonder des institutions de contrôle financier ou de les réorganiser sur de nouvelles bases. Rien ne saurait mieux démontrer le lien étroit qui existe entre démocratie et contrôle des finances. En d'autres termes, la place accordée à une telle institution dans les structures du droit et du pouvoir d'un Etat peut servir d'indicateur quant au développement du processus de démocratisation.

Cette concordance de la démocratie et du contrôle des finances publiques n'est pas le fruit du hasard. Elle trouve son fondement dans la tâche même des institutions en question. Car le contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat implique aussi celui des responsables de la gestion des fonds publics, et en définitive des membres du gouvernement concernés. Comme son nom l'indique, le contrôle des finances porte uniquement sur le domaine financier. Il n'a aucune fonction de contrôle politique à l'endroit du gouvernement et du pouvoir exécutif subordonné. Dans une démocratie, une telle fonction appartient au parlement, soit à la représentation du peuple. Le parlement dispose à la fois de la souveraineté budgétaire et de celle du contrôle financier. Dans un Etat démocratique, il joue en quelque sorte le rôle de maître d'œuvre du contrôle. Le parlement n'exerce toutefois pas lui-même cette fonction sur le plan opérationnel. Il ne serait d'ailleurs pas en mesure de le faire, du moins sur l'ensemble du territoire. Il doit donc pouvoir compter sur l'activité et les rapports des institutions de contrôle des finances publiques. Il est cependant évident qu'une relation quasi symbiotique existe entre le parlement en tant que responsable suprême du contrôle financier et les institutions de contrôle des finances publiques.

Plus une institution de contrôle des finances est efficace et dispose de droits et de compétences de révision, mieux le parlement peut user durablement de son pouvoir de contrôle envers le gouvernement et les membres de celui-ci. À l'inverse, l'ampleur des droits et l'influence d'une institution de contrôle dépendent de la capacité du parlement à faire valoir ses

vues devant le gouvernement. Dans les Etats dont le parlement est relativement faible, l'organisme de contrôle occupe une position généralement subalterne. Les parlements forts ont en revanche tout avantage à disposer d'institutions de contrôle faisant autorité. Voilà qui prouve, d'une part, le lien évoqué entre démocratie parlementaire et institutions de contrôle des finances publiques et, d'autre part, l'appui essentiel que représentent ces institutions pour le régime parlementaire et donc la démocratie. Sans leurs activités de révision et leurs rapports, le parlement ne pourrait exercer face au gouvernement sa souveraineté en matière de contrôle financier et finalement politique.

Toute institution de contrôle des finances a une efficacité et une protection juridique à la mesure de son indépendance. Lors de son 9^e congrès tenu à Lima en 1977, l'INTOSAI a adopté dans sa Déclaration sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques (dite Déclaration de Lima) des normes d'indépendance auxquelles doivent répondre les institutions de contrôle des finances publiques afin de pouvoir intervenir objectivement et sans réserve. Dans ses recommandations, sections 5, 6 et 7, la Déclaration de Lima précise ainsi que, tant du point de vue organisationnel, fonctionnel que financier, les institutions de contrôle des finances publiques doivent être indépendantes des services soumis à leur contrôle, soit en particulier du gouvernement et de son administration.

L'indépendance organisationnelle empêche que des services soumis au contrôle n'influent sur les structures internes et la carrière professionnelle des agents des institutions de contrôle. Avant tout, il importe d'éviter que les plus hauts représentants de ces institutions ne puissent être révoqués pour un quelconque motif, par exemple un résultat de contrôle embarrassant. La Déclaration de Lima n'entend certes pas exclure toute possibilité de révocation. Elle préconise toutefois que de rigoureuses procédures fixées par la constitution s'appliquent en cas de graves manquements aux obligations de la fonction. En ce qui concerne le Contrôle fédéral des finances, par exemple, ce principe est respecté comme c'est d'ailleurs le cas pour la Cour des comptes de l'Autriche.

L'indépendance fonctionnelle doit assurer que l'institution de contrôle puisse dans toute la mesure du possible établir son programme de révision de façon autonome et que l'exécutif n'interdise pas l'exécution de contrôles.

Quant à l'indépendance financière, elle vise à ce que l'institution de contrôle des finances publiques dispose de toutes les ressources qu'exige l'accomplissement de ses tâches. Si nécessaire, cette institution devrait ainsi pouvoir demander directement à l'organe décidant du budget de l'Etat, soit au parlement, les moyens financiers qu'elle estime indispensables à l'exercice de ses attributions. Sur ce point également le Contrôle fédéral des finances peut se féliciter, le budget qu'il établit chaque année pour ses dépenses de personnel et d'équipement étant soumis sans modification au Parlement.

Sauvegarder l'indépendance d'une institution de contrôle des finances publiques en tant que bien le plus précieux du contrôle financier relève en majeure partie de la responsabilité du parlement. Celui-ci doit s'opposer à tout ascendant du gouvernement sur l'activité d'une telle institution et prévoir des mesures permettant de préserver juridiquement cette indépendance.

Conformément à la Déclaration de Lima (5^e recommandation, chiffre 3), il lui incombe d'assurer au niveau législatif une protection contre toute entrave à l'indépendance de l'institution de contrôle des finances publiques.

Une telle protection juridique est aussi nécessaire pour empêcher une ingérence dans les compétences de révision attribuées au contrôle des finances publiques. Dans un Etat moderne, offrant une multitude de services, l'institution de contrôle des finances doit avoir le droit de regard sur tous les fonds publics. Les temps sont révolus où elle devait limiter ses activités à la haute administration. Ses compétences de révision devraient aussi porter sur les entreprises de droit privé dans lesquelles l'Etat détient une participation. Ce point figure du reste dans la Déclaration de Lima (23^e recommandation).

À considérer l'histoire du Contrôle fédéral des finances dont nous célébrons aujourd'hui le 125^e anniversaire, on constate que ce dernier s'est profondément transformé au cours des dernières décennies. 1967, 1994 et 1999 ont chaque fois marqué un tournant pour son statut juridique et ses compétences de révision. En tant que secrétaire général de l'INTOSAI, je me réjouis naturellement de voir que le Contrôle fédéral des finances, membre de notre organisation, a gagné en importance, que son indépendance s'est accrue et que les objectifs de ses vérifications ont été élargis, si bien qu'il est également chargé de contrôler si les dépenses effectuées produisent les effets escomptés, autrement dit de procéder à des contrôles de rentabilité. Répondant ainsi à une autre exigence de la Déclaration de Lima (6^e recommandation, chiffre 3), le Contrôle fédéral des finances est désormais en mesure de couvrir l'ensemble des critères du contrôle économique, soit souci d'économie, rentabilité et efficacité.

En tant que secrétaire général de l'INTOSAI, je tiens également à exprimer ma satisfaction de voir depuis plusieurs années déjà le Contrôle fédéral des finances participer de façon très engagée aux nombreuses activités de l'INTOSAI et notamment de se charger de tâches importantes lors de congrès. Les succès qui en sont résultés pour l'INTOSAI et ses membres constituent pour le Contrôle fédéral des finances et ses collaboratrices et collaborateurs le meilleur des compliments et leur valent d'unanimes éloges.

L'année passée, lors du dernier congrès de l'INTOSAI à Séoul, le Contrôle fédéral des finances a accepté la fonction de vérificateur des comptes de l'INTOSAI pour les années de 2001 à 2003. J'en suis particulièrement heureux, non seulement parce que la professionnalité du contrôle est dès lors garantie, mais aussi du fait qu'il sera possible, en raison des vérifications à effectuer au siège de l'INTOSAI à Vienne, de nouer entre Berne et Vienne des contacts plus étroits qu'on ne pourrait l'attendre de relations exclusivement bilatérales.

Je me réjouis surtout de pouvoir approfondir ainsi des relations personnelles avec le directeur du Contrôle fédéral des finances.

Le Contrôle fédéral des finances jouit d'une grande importance sur le plan national aussi bien qu'international et s'est acquis une réputation d'excellence dans le monde entier. À l'occasion du 125^e anniversaire de sa fondation, il m'appartient ici – et c'est une tâche qui m'est des plus agréables – de lui transmettre ainsi qu'à son directeur et à ses collaboratrices et collaborateurs

les plus vives félicitations de l'INTOSAI et de la Cour des comptes de l'Autriche et de lui présenter tous mes vœux de succès pour son avenir.

Mes vœux s'adressent de même à la Délégation des finances des Chambres fédérales, qui fête aujourd'hui le centième anniversaire de sa création. Puisse la fructueuse coopération entre le Contrôle fédéral des finances et la Délégation des finances se poursuivre comme jusqu'ici dans l'intérêt du contribuable.