

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 bienvenue de M. Kurt Grüter, directeur du Contrôle fédéral des finances**

Monsieur le Vice-président du Conseil national,  
Monsieur le Président du Conseil des Etats,  
Monsieur le Président de la Confédération,  
Mesdames et Messieurs,  
Chères Collaboratrices et chers Collaborateurs,

Nous célébrons aujourd'hui les 100 ans de la Délégation des finances et les 125 ans du Contrôle des finances. En fêtant ensemble ces anniversaires, nous souhaitons non seulement rendre hommage à la longue histoire de la surveillance financière, mais également exprimer notre estime aux partenaires concernés.

Nous sommes très peinés de ne pouvoir partager cette journée avec Rico E. Wenger qui, comme président de la Délégation des finances, se réjouissait de participer à la présente manifestation. Rico Wenger n'est malheureusement plus parmi nous aujourd'hui. Nous l'avons apprécié comme un membre de la Délégation des finances constamment engagé à répondre aux besoins du Contrôle des finances. Nous garderons de lui un excellent souvenir.

### **I.**

Votre présence, Mesdames et Messieurs, témoigne de votre attachement à la Délégation des finances et au Contrôle des finances ainsi que de votre reconnaissance pour le travail que nous avons accompli les années passées.

Je suis heureux, Monsieur le vice-président du Conseil national et Monsieur le président du Conseil des Etats, de vous savoir parmi nous. Votre présence est un signe de la valeur que vous accordez à la surveillance financière au sein de la Confédération.

C'est un grand honneur pour moi, Monsieur le président de la Confédération, de pouvoir vous souhaiter la bienvenue. Nous sommes ravis que vous ayez pu venir nous parler aujourd'hui. Votre présence souligne l'importance de la surveillance financière.

Je souhaite également la bienvenue à Monsieur F. Fiedler, président de la Cour des comptes autrichienne et secrétaire général de l'INTOSAI, ainsi qu'aux présidents et présidentes des Cours des comptes de nos pays voisins et amis: Grande-Bretagne, France, Hollande et Hongrie. Les présidents des Cours des comptes italienne et allemande ne peuvent pas être présents en raison de leurs engagements et nous prient de bien vouloir les excuser. Je suis particulièrement honoré d'accueillir à Berne ma collègue Madame von Wedel, ancienne présidente de la Cour des comptes allemande et membre de la Cour des comptes européenne.

Je tiens encore à saluer tout spécialement les chefs des contrôles cantonaux des finances et des inspections internes des finances de la Confédération. La présence de ces hôtes atteste les rapports étroits que nous nous efforçons de promouvoir entre les autorités de surveillance des différents cantons, et témoigne aussi de notre bonne collaboration avec les inspections des finances de la Confédération.

## II.

En 125 ans, non seulement les structures, mais également les tâches et la manière de travailler du Contrôle des finances ont profondément changé. Un contrôle des finances complet et moderne a remplacé la vérification traditionnelle des comptes effectuée a posteriori. Le passage aux contrôles spéciaux indépendants des comptes et aux examens de rentabilité atteste clairement de cette évolution. L'examen des justificatifs et le contrôle minutieux de chaque versement constituant l'essentiel des activités d'autrefois ont fait place à des contrôles complexes, axés sur les processus et les risques, tâches pour lesquelles nous souhaitons collaborer de plus en plus avec les contrôles cantonaux des finances. En effet, dans un Etat fédéraliste tel que le nôtre, il est particulièrement important que les différents niveaux des pouvoirs publics collaborent dans le domaine de la surveillance. Car qui oserait donc nier qu'il existe ici encore des possibilités d'amélioration?

Les 125 ans du Contrôle des finances montrent l'évolution de la Suisse, d'un Etat minimal, ou «veilleur de nuit», à un Etat moderne du 21<sup>e</sup> siècle, axé sur les prestations et les besoins des citoyens. Tout comme les tâches de l'Etat, l'identité et l'orientation du Contrôle fédéral des finances se sont modifiées. Ce dernier a reçu de nouvelles compétences et de nouveaux instruments adaptés à la complexité grandissante des tâches de la Confédération et à leur diversité. Mais il faut reconnaître que ces développements ont parfois dû leur existence à des scandales publics tels que l'affaire des Mirages ou la débâcle de la Caisse de pension de la Confédération plus qu'à la prévoyance du pouvoir politique. Le Contrôle des finances s'est donc transformé dans les dernières décennies, passant du rôle de figurant à celui d'une institution de la surveillance financière de la Confédération consciente de son rôle. Il n'a désormais plus à craindre la comparaison avec les plus hautes autorités de contrôle des nations industrielles, même s'il ne possède pas encore le statut constitutionnel d'une Cour des comptes.

## III.

Les révisions législatives de 1995 et 1999 ont été des jalons importants sur le chemin menant à la transformation du Contrôle des finances en une institution indépendante. L'année 1995 a vu la suppression de l'autorisation concomitante des paiements et la création de la compétence d'effectuer des contrôles de rentabilité. Le Contrôle des finances n'est plus injustement considéré comme un organisme spécialisés dans l'art de «couper les cheveux en quatre». Il met à présent ses ressources au service de contrôles axés sur les processus et sur les risques. Les contrôles de rentabilité, qui permettent de savoir si les moyens de la Confédération sont utilisés avec circonspection et si les objectifs visés par le législateur sont atteints, font aujourd'hui partie intégrante du programme du Contrôle des finances. Ces contrôles gagneront sans doute encore en importance avec la mise en oeuvre de l'article 170 de la Constitution, qui exige que soit contrôlée l'efficacité des mesures prises par la Confédération.

Pourquoi le Contrôle des finances doit-il être indépendant? Cette question est en fait inutile dans un contexte de gouvernement d'entreprise (Corporate Governance) ou de bonne

gouvernance (Good Governance). Tout Etat, quelle que soit sa forme d'organisation, a intérêt à ce que le contrôle des finances publiques soit effectué par un organe de surveillance indépendant. Cette indépendance est toutefois menacée lorsque, pour des motifs de politique politicienne, le Parlement ou le gouvernement chargent le Contrôle des finances d'effectuer des contrôles de grande envergure qui ne figurent pas dans son programme de travail. Dans un tel cas, il est difficile de maintenir une activité ordonnée. Je suis donc reconnaissant au Parlement d'avoir, lors de la révision législative de 1999, habilité le Contrôle des finances à refuser des contrôles spéciaux si ceux-ci compromettent la réalisation du programme des travaux prévus.

Cette révision de la loi a également permis de progresser sensiblement en direction d'une surveillance financière indépendante. Reconnaissant que seul peut être efficace un contrôle des finances indépendant dont la distance nécessaire avec le gouvernement et le Parlement est garantie, le législateur a renforcé le statut et les compétences du Contrôle fédéral des finances. Les caractéristiques de ce nouveau statut sont entre autres les suivantes: confirmation de la nomination du directeur par l'Assemblée fédérale, autonomie en matière de budget et de personnel et compétence de publier des rapports de révision. En rédigeant des rapports visant à une meilleure transparence, nous ne cherchons pas à gagner l'opinion publique, mais plutôt à donner une information appropriée concernant les résultats de nos contrôles.

Je tiens à remercier le président de la Confédération, Kaspar Villiger, pour son soutien lors de la mise en oeuvre de la réforme de la loi. Avec son sens aigu des questions institutionnelles, de la répartition du travail et de l'indépendance de la surveillance financière, il a largement contribué à la réussite de la réforme et a aidé le Contrôle fédéral des finances à assumer sa nouvelle indépendance. Il ne tient qu'à nous, à présent, de tirer parti de cette nouvelle position.

#### IV.

Les scandales qui ont récemment frappé des entreprises suisses et étrangères montrent bien que le terme «indépendance» n'est pas une abstraction vide de sens. Le Contrôle fédéral des finances a le privilège de pouvoir découvrir des points faibles indépendamment des personnes et des autorités concernées. En effet, ses mandats de contrôle n'étant pas soumis à la pression des clients, il ne doit céder à aucun compromis. Les événements qui ont frappé Swissair, Enron et d'autres sociétés doivent être un avertissement pour tous ceux qui voudraient voir le Contrôle fédéral des finances jouer davantage le rôle d'un conseiller financier. Notre tâche est et reste celle de vérifier, en toute indépendance, que l'argent des contribuables est utilisé à bon escient et conformément à la loi. Nous ne considérons pas le conseil comme une tâche en soi, mais plutôt comme une manière de formuler des recommandations conviviales et axées sur la pratique. Ce faisant, nous voulons aussi générer des plus-values pour le contribuable. Autrement dit, ce ne sont pas les autorités de contrôle des comptes qui sont le moteur du changement, mais le Parlement et le gouvernement. A la charnière entre ces deux institutions, le Contrôle fédéral des finances entend cependant seconder et encourager de manière objective les procédures de réforme.

#### V.

Permettez-moi de profiter de l'occasion pour tresser des lauriers à l'administration. Elle nous soutient dans nos tâches et nos échanges sont caractérisés par un climat et des attitudes reflétant notre intérêt commun, qui est de remédier aux points faibles et d'accomplir nos tâches

de façon plus sûre et plus efficace. Il est toutefois naturel que des tensions se créent entre contrôleurs et contrôlés. En effet, il arrive que leurs avis diffèrent pour ce qui est des priorités et des nécessités.

Etant donné que ces divergences entre contrôleurs et contrôlés peuvent parfois compromettre la mise en œuvre de certaines recommandations, le Contrôle des finances est souvent considéré comme un «tigre de papier» ou un «chevalier sans épée». Ce chevalier est certes sans épée mais, comme l'a dit Mahrenholz, il arbore un étendard. Cet étendard porte le slogan: «responsabilité à l'égard des moyens confiés» et représente un symbole qui peut conduire les forces politiques à débattre d'un problème. Or le Contrôle des finances ne crie pas dans le désert, preuves en sont les nombreuses recommandations qui sont discrètement reprises à leur compte par les forces politiques, l'opinion publique et l'administration, puis finalement mises en oeuvre.

## VI.

La bonne gouvernance ne porte cependant pas seulement sur les questions de principe concernant l'indépendance, la séparation des pouvoirs et la répartition des fonctions. Bonne gouvernance signifie aussi transparence. Nous sommes heureux que le projet d'un nouveau modèle comptable permette de remédier à certaines faiblesses dans le domaine de la présentation des comptes de la Confédération, faiblesses dénoncées à plusieurs reprises par le Contrôle des finances. En réalisant ce projet, la Suisse jouera sans aucun doute un rôle de pionnier en la matière. Le Contrôle des finances soutient efficacement les efforts entrepris dans ce domaine. Ce projet techniquement ambitieux ne bénéficie pas seulement du soutien actif de la Commission des finances mais aussi de l'attention du Parlement et d'un large public. Et les circonstances lui sont favorables, étant donné la découverte presque hebdomadaire des manoeuvres de dissimulation effectuées par des entreprises privées dans la présentation de leurs comptes.

## VII.

Les commémorations fournissent non seulement une excellente occasion de regarder en arrière et de rendre honneur au passé, mais aussi de se projeter vers l'avenir. Permettez-moi donc pour terminer, Mesdames et Messieurs, d'esquisser quelques perspectives.

Les développements intervenus récemment en matière de budget et de droit financier sont étroitement liés à des notions telles que celles d'«Etat se bornant à l'essentiel» ou de nouvelle gestion publique. Ils sont sources de changements qui influent aussi sur la manière de travailler du Contrôle fédéral des finances. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que l'autonomie des offices dans le cadre du modèle des quatre cercles sont d'autres projets clés. Ces développements confèrent une importance nouvelle aux contrôles concernant la rentabilité et l'efficacité des mandats de prestations. Aussi le Contrôle des finances est-il toujours moins considéré comme l'expression de la méfiance de l'administration face à la nouveauté. Dans ce contexte en mutation, un des défis les plus importants pour la surveillance financière consiste à concevoir et à développer des principes et des critères de contrôle. Le Contrôle fédéral des finances entend relever ce défi avec une équipe qualifiée et motivée. Il souhaite également être un employeur attrayant sur le marché du travail.

Comme je l'ai déjà dit en préambule, le Contrôle des finances s'orientera davantage à l'avenir vers des contrôles axés sur le risque. Vous aurez demain l'occasion de traiter ce thème avec

des spécialistes du domaine. En tant qu'organe de la Confédération en matière de haute surveillance financière, le Contrôle fédéral des finances s'efforcera toujours plus de vérifier que la surveillance soit exercée de manière appropriée. Comme le montrent les événements tragiques et les problèmes rencontrés dans le domaine des transports, les actions en responsabilité de tiers représentent en effet un risque croissant. Mais d'autres domaines de tâches de la Confédération tels que la santé ou l'agriculture peuvent aussi comporter un potentiel de risque considérable.

## VIII.

A l'avenir, le Contrôle fédéral des finances continuera d'examiner non seulement de nouvelles tâches mais également des questions institutionnelles. Le problème de la création d'une Cour des comptes a occupé le Contrôle des finances jusqu'à l'adoption du statut actuel. Bien que le dernier chapitre de l'histoire de la surveillance financière n'ait pas encore été écrit – les discussions relatives à la loi sur le Parlement et à la réforme de la direction de l'Etat le confirment –, on peut affirmer qu'il n'existe aucun système de surveillance financière par excellence. Chaque système de surveillance financière reflète en fait les structures politiques du pays. Par la force des choses, le contrôle des finances d'un système centralisé diffère de celui d'un Etat fédéral, et celui d'une démocratie directe est bien entendu différent de celui d'une démocratie parlementaire. J'ai coutume de rappeler quels sont les deux principaux alliés de la surveillance financière: la souveraineté populaire pour ce qui est des grandes questions financières et fiscales ainsi que la décentralisation des pouvoirs au sein d'un Etat fédéral. Ces deux éléments assurent la discipline en matière de dépenses et préviennent la corruption.

Nous sommes chargés de présenter sous peu à la Délégation des finances et au Conseil fédéral une évaluation des expériences effectuées dans le cadre de la nouvelle loi. Sans anticiper les résultats de cette évaluation, j'imagine que la prochaine étape consistera à accroître l'autonomie du Contrôle des finances en plaçant ce dernier dans le troisième cercle de l'administration. Le Contrôle des finances obtiendrait ainsi les moyens de renforcer auprès de l'opinion publique son image d'organe de surveillance financière indépendant du gouvernement et du Parlement. Ce nouveau pas franchi dans le cadre de notre ordre constitutionnel et de notre système gouvernemental donnerait au Contrôle fédéral des finances une position que d'autres organes de surveillance devraient obtenir à la suite de la réforme de l'administration.

## IX.

Nous pouvons être fiers de nos succès. Comme toute Cour des comptes, le Contrôle fédéral des finances est lui aussi tributaire des prestations de son personnel. Je vous remercie donc, chères collaboratrices et chers collaborateurs d'aujourd'hui et d'hier, pour les résultats que nous avons déjà obtenus. Vous avez réalisé un excellent travail. Notre niveau actuel en matière de surveillance financière n'aurait pas pu être atteint sans vous.

Je souhaite également remercier la Délégation des finances des Chambres fédérales, ainsi que son secrétaire Christian Ayer et son équipe, qui nous ont toujours soutenus dans notre difficile tâche.

Je me réjouis donc tout particulièrement de fêter aujourd'hui avec vous le 125<sup>e</sup> anniversaire du Contrôle fédéral des finances et les 100 ans de la Délégation des finances, heureux de pouvoir, sans sous-estimer ce qui reste à faire, regarder avec quelque fierté le travail accompli.