

Monsieur Pascal Broulis
Conseiller d'Etat
Chef du Département des Finances
Rue de la Paix 6
1014 Lausanne

Lausanne, le 9 mai 2005
S:\COMMUNIPOLITIQUE\Position\2005\POL0514.doc
REJ/rf

Procédure de consultation sur l'avant-projet de loi sur la Cour des comptes

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Nous avons bien reçu votre courrier du 30 mars dernier à propos du sujet mentionné sous rubrique et vous remercions de nous consulter à ce propos.

Remarques générales

En préambule, nous tenons à rappeler la position que nous avons soutenue, lors de la mise en consultation de la nouvelle Constitution vaudoise, en automne 2001 : « *La création d'une Cour des comptes paraît intéressante. Elle devra venir en appui du Contrôle cantonal des finances, récemment créé, et qui semble faire ses preuves. Elle permettra un contrôle supplémentaire et de nature différente. Nous saluons ce renforcement des capacités de contrôle en matière de gestion, renforcement que le projet de planification financière prévoit et que la CVCI réclame depuis plusieurs années maintenant. Il est incontestable qu'un contrôle de la gestion des deniers publics par une institution indépendante du pouvoir politique est un outil supplémentaire qui peut s'avérer utile pour déceler certains dysfonctionnements. Il ne faut cependant pas perdre de vue que ce type de contrôle intervenant a posteriori ne remplacera jamais l'attention quotidienne au respect des procédures et à la pertinence des dépenses. Reste également ouverte la question du fonctionnement de cette Cour. On peut notamment s'interroger quant à la capacité des magistrats de cette Cour, élus par le Grand Conseil, à assumer un contrôle d'une manière totalement indépendante. Un véritable contrôle indépendant et apolitique est en effet indispensable pour que cette nouvelle institution conserve une utilité réelle. Il conviendra également de rester attentif à une éventuelle nouvelle hypertrophie du personnel de l'Etat* ». Cette position reste pleinement d'actualité et conditionnera notre grille de lecture de l'actuel avant-projet proposé.

De prime abord, nous relevons que le projet de loi répond aux **exigences du texte de la nouvelle constitution vaudoise**. Nous relevons que la formulation constitutionnelle est particulièrement large, puisqu'elle fait mention du contrôle de l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité, ce qui permet à la loi de prévoir un champ d'action particulièrement étendu pour la Cour des comptes : le fait de recevoir un soutien financier de l'Etat (subvention, aide financière, cautionnement ou garantie), sans qu'un quelconque montant soit articulé, ouvre de ce fait la gestion du bénéficiaire au contrôle de la Cour des comptes. S'il ne pose pas de problème s'agissant de la **légalité** et de la **régularité comptable**, ce contrôle doit également s'effectuer sous l'angle de l'**efficacité**, ce qui permettrait d'aller fort loin.

En revanche nous partageons la volonté d'**appliquer des définitions claires et internationalement reconnues**, comme les recommandations de l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) ou les préceptes de la théorie financière moderne, pour les tâches de contrôle de gestion et de révision de l'Etat de Vaud. En effet, il est primordial que l'entité chargée du contrôle des finances publiques soit dotée d'une autonomie et d'une indépendance, au même titre qu'un organe externe chargé de la surveillance financière.

Nous relevons que le projet de loi ne contient pas **de dispositions relatives au suivi des recommandations** que la Cour pourrait émettre dans ses rapports, introduisant une distinction entre les rapports de la Cour des comptes et ceux du Contrôle central des finances (CCF), qui est chargé, lui, par la loi d'assurer le suivi des observations qu'il émet. Nous émettons de sérieux doutes quant au caractère contraignant que cette absence de suivi pourra impliquer et proposons de compléter le projet de loi en y introduisant une obligation pour la Cour des comptes d'assurer le suivi de ses observations.

La **coordination entre les attributions** respectives de la Cour des comptes et du CCF mérite à notre avis plus de précisions. Outre l'audit externe des finances de l'Etat, qui est exclusivement réservé à la Cour des comptes, il subsiste un recoupement de compétences entre les deux institutions : celles-ci sont appelées à effectuer leurs contrôles selon les mêmes principes (légalité, régularité comptable et efficacité) et toutes deux peuvent contrôler les établissements, associations et autres entités auxquels le canton confie l'exécution d'une tâche publique, fournit des subventions, des aides financières ou des indemnités ou pour lesquels il constitue des cautionnements ou des garanties. La seule différence notable réside dans le contrôle des communes et de leurs diverses formes d'association qui semblent réservés à la seule Cour des comptes, à l'exclusion du CCF. Hormis l'institution d'une collaboration légale et d'entrevues régulières, la loi ne prévoit pas clairement de champ de compétences distinct. Cette absence entraînera inévitablement, en cas de manque de coordination, des **contrôles surnuméraires, redondants et forcément coûteux**. Il y a donc lieu de mieux définir les attributions respectives de la Cour des comptes et du CCF.

Nous nous interrogeons également sur les **dimensions** respectives **de la Cour des comptes**, (qui devrait employer près de 15 personnes à plein temps) et du CCF (qui actuellement compte 18 collaborateurs) dont l'effectif devrait être réduit, sans que le projet ne dise de combien de postes. La question des effectifs induit celle de l'ampleur et de la fréquence des contrôles; elle marque aussi une **volonté de privilégier l'audit externe au détriment de l'audit interne**. Nous ne partageons pas cette **vision peu économique du contrôle de gestion qui n'est pas sans risque pour le bon fonctionnement de**

l'administration, dans la mesure où l'activité d'audit interne est un instrument indispensable d'aide à l'amélioration des processus au sein de l'entreprise. Ce point de vue est d'ailleurs rappelé à la page 9 de l'exposé des motifs : « *L'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations. En ce sens, il contribue à créer de la valeur ajoutée. L'audit interne est une activité de contrôle et de conseil qui permet d'améliorer le fonctionnement et la performance d'une organisation. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en vérifiant et attestant son système de contrôle interne, en analysant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité. L'audit interne permet d'identifier des situations à risques, des erreurs ou des délits (contrôle préventif) et de mener des investigations pour éclairer une situation complexe, notamment en cas de fraude ou de dysfonctionnement (contrôle détectif)* ». Par ailleurs, cette position est d'autant plus incompréhensible quant on la met en regard du travail actuellement accompli par le CCF, à savoir pour l'année 2003 quelque 36'000 heures de travail, parmi lesquelles seules 4'000 à 5'000 heures sont consacrées à l'audit des comptes de l'Etat.

Enfin, le **budget** relatif aux deux institutions nous paraît **excessif** en regard des tâches effectives de ceux-ci. En comparaison avec des entreprises privées de taille, d'importance et de complexité plus ou moins comparables à l'administration cantonale vaudoise, le budget prévu pour la Cour des comptes paraît surdimensionné. Nous ne pouvons qu'espérer qu'un **benchmarking sérieux soit entrepris par le Conseil d'Etat auprès d'autres cantons et auprès d'entreprises privées** avant de fixer définitivement les contours et les effectifs de cette future institution. Nous regrettons qu'une **solution prévoyant un seul et unique organe de contrôle n'ait pas été retenue**, privilégiant le maintien du Contrôle cantonal des finances (CCF) aux côtés de la future Cour des comptes.

Remarques par articles

Article 3 - Composition

Dans l'EMPL, il est précisé que la solution proposée présente l'avantage d'assurer au sein de la Cour des comptes une continuité, ce qui n'aurait pas été le cas si le renouvellement en bloc de ses membres avait lieu tous les six ans. Cela est vrai mais insuffisant. Il y a lieu d'assurer une meilleure rotation des mandats, en prévoyant des élections partielles tous les trois ans, afin de ne renouveler que la moitié des membres de la Cour lors de chaque élection.

Article 6 – Conditions : conditions particulières

Les **conditions posées pour être élu à la Cour des comptes** nous paraissent enfin **très restrictives** : il faudra cumulativement bénéficier de connaissances reconnues des finances publiques et du fonctionnement d'une collectivité publique, ainsi que de compétences techniques en droit, révision, gestion financière ou comptabilité basées sur la formation ou l'expérience. Par ailleurs, on constate que les connaissances reconnues du fonctionnement d'une collectivité publique et des finances publiques seront déterminantes, ce qui risque d'exclure les candidats de très haute valeur professionnelle qui n'auraient pas un passé d'élu ou de haut fonctionnaire. Nous ne soutenons pas cette appréciation et proposons que les deux alinéas soient inversés.

Article 20 – Fonctionnement : budget de la Cour des comptes

Dans l'état actuel des finances cantonales, nous émettons de sérieux doutes quant à **l'indépendance réelle, en matière budgétaire**, que pourra avoir la Cour des comptes, si elle est contrainte de passer par l'intermédiaire du Conseil d'Etat.

Conclusions

Nous jugeons l'avant-projet de loi sur la Cour des comptes conforme aux usages en matière de contrôle de gestion moderne, efficace et tel qu'appelé de nos vœux depuis plusieurs années. Nous regrettons toutefois qu'une solution prévoyant un seul organe de contrôle n'ait pas été retenue, privilégiant le maintien du Contrôle cantonal des finances (CCF) aux côtés de la future Cour des comptes, solution moins économique en terme de finances publiques. Nous sommes également sceptiques quant à l'ampleur de ce nouvel organe, démontrant une volonté de privilégier l'audit externe au détriment de l'audit interne. Nous ne partageons pas cette vision peu économique du contrôle de gestion qui n'est pas sans risque pour le bon fonctionnement de l'administration; nous estimons ainsi que l'effectif de la Cour des comptes devrait être plus réduit. Par ailleurs, la solution retenue de n'instituer qu'une collaboration légale et des entrevues régulières dans la loi n'est pas suffisante pour délimiter des champs de compétences distincts entre les attributions respectives de la Cour des comptes et du CCF. Enfin, nous jugeons démesurés et peu adéquats les critères de sélection des futurs membres de cette Cour des comptes.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces lignes, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, à l'assurance de notre considération distinguée.

CHAMBRE VAUDOISE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

Guy-Philippe Bolay
Directeur adjoint

Régis Joly
Sous-directeur