



NOVEMBRE 2005

RC-MOT  
(05/MOT/093)  
(Min.)

**RAPPORT DE MINORITE DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner la motion relative au Contrôle cantonal des finances  
et à la Cour des comptes**

**1. But de la motion : renoncer à la création d'une structure de contrôle supplémentaire**

La Constitution vaudoise instaure, à son article 166, une Cour des comptes. Parallèlement, notre Charte fondamentale prévoit, à son article 179, alinéa 7, le maintien du Contrôle cantonal des finances (CCF).

Or, il se trouve que la Confédération et l'ensemble des cantons sont dotés d'un seul organe de contrôle<sup>1</sup>. Le Canton de Vaud, dont les problèmes financiers sont notoires<sup>2</sup>, est-il bien placé pour faire exception dans le paysage institutionnel helvétique en se payant le luxe de mettre en place deux autorités de contrôle ?

Nous répondons «non» à cette question de principe, considérant qu'il faut cesser de vouloir faire les choses autrement chez nous qu'ailleurs alors que nous n'en avons pas les moyens.

Notre motion propose donc une révision de la Constitution vaudoise visant à ne maintenir qu'un seul organe de contrôle. Le nom que l'on donnerait à cette autorité unique est une question accessoire. Certains préfèrent la dénomination « CCF », d'autres optent pour celle de « Cour des comptes ». Depuis le dépôt de notre motion, nous avons cependant décelé l'attachement de nombreux députés à la désignation « CCF ». Nous nous rallions volontiers à cette variante.

**2. Une Cour des comptes technique ?**

Au printemps 2005, plusieurs avant-projets de lois visant à mettre en œuvre aussi bien un CCF qu'une Cour des comptes ont fait l'objet d'une consultation

---

<sup>1</sup> Les citoyens genevois seront appelés à se prononcer sur l'opportunité de créer une Cour des comptes lors d'une votation populaire fixée au 27 novembre 2005.

<sup>2</sup> A la page 21 du dossier distribué lors de la conférence de presse du 12 septembre 2005 consacrée au budget 2006, le Conseil d'Etat lui-même relève que les finances cantonales restent « fragiles ».

publique, l'objectif étant de répartir au mieux les tâches de surveillance financière entre ces deux organes.

Les explications fournies à cette occasion ne se sont pas révélées très concluantes. Le message accompagnant les avant-projets de lois relevait par exemple « qu'il est difficile d'écarter totalement tout risque de doublons entre la Cour des comptes et le CCF »<sup>3</sup>. Quant à l'articulation des compétences respectives du CCF et de la Cour des comptes, elle n'était guère limpide. L'article 2 de l'avant-projet de loi sur la Cour des comptes prévoyait que celle-ci « assure le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la présente loi (...), tandis que l'article 56 de l'avant-projet de loi modifiant celle sur les finances disposait que le CCF « assure l'audit interne de l'Etat, de même que les contrôles comptables et financiers des entités soumises à son champ de contrôle ».

Il en découle qu'au-delà des difficultés manifestes de mise en œuvre, la coexistence de deux organes de contrôle de type transversal ne garantit guère une surveillance financière efficace dans la durée. Le Département des finances semble d'ailleurs l'admettre aujourd'hui, ce que nous saluons. En effet, lors des travaux de la commission chargée d'examiner notre motion, les responsables du département en question ont présenté une articulation nouvelle des prérogatives des deux organes de contrôle institués par la Constitution<sup>4</sup> :

- le CCF serait la seule entité de type transversal chargée de la surveillance financière ;
- la Cour des comptes deviendrait un organe d'évaluation des politiques publiques.

La nécessité de confier l'audit interne et l'audit externe à des organes étatiques distincts, qui constituait l'essentiel de l'argumentation des adversaires de notre motion, est ainsi battue en brèche par le Département des finances.

### **3. Une Cour des comptes politique ?**

#### *3.1. La nouvelle approche du Département des finances*

Selon la nouvelle approche du Département des finances, les attributions actuelles du CCF ne subiraient aucune modification. Il exercerait la surveillance

---

<sup>3</sup> Exposé des motifs relatif à l'avant-projet de loi sur la Cour des comptes, page 11.

<sup>4</sup> Les responsables du Département des finances ont relevé qu'il s'agissait pour l'heure d'une vision développée à l'interne, et que le Conseil d'Etat n'avait pas encore été saisi de la question.

financière en s’assurant du respect des principes de la légalité, de la régularité et de l’efficacité<sup>5</sup>. Il serait à la disposition de la Commission des finances et de la Commission de gestion du Grand Conseil pour l’exercice de sa haute surveillance sur le gouvernement, l’administration et les tribunaux, et du Conseil d’Etat pour les contrôles usuels et les mandats spéciaux<sup>6</sup>. Il continuerait en outre à examiner chaque année les comptes et le bilan de l’Etat et à donner une recommandation au Grand Conseil (ce qui correspond à l’activité d’audit externe).

La Cour des comptes deviendrait un organe chargé de l’évaluation des politiques publiques. Elle établirait son programme de travail en toute indépendance, ne pouvant recevoir de mandats ni du Conseil d’Etat, ni du Grand Conseil. La Cour des comptes n’ayant pas de tâches d’audit, les membres la composant seraient libérés de l’obligation d’avoir des qualifications particulières dans le domaine de la révision. Son coût annuel serait d’environ 2 millions.

### *3.2. Une structure inutile*

L’Etat dispose d’une organisation suffisante en matière de contrôle sans qu’il faille y ajouter une structure supplémentaire.

Sur le plan politique, le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur l’activité du Conseil d’Etat. Les Commissions des finances, de gestion et du système d’information accomplissent toutes les trois des tâches de contrôle, la Commission de gestion étant expressément chargée d’examiner l’efficacité de l’administration et des mesures qu’elle a prises<sup>7</sup>.

Sur le plan technique, le CCF contrôle notamment l’efficacité de l’administration. Si le besoin s’en faisait sentir, on pourrait d’ailleurs imaginer une accentuation du rôle du CCF sous l’angle de l’efficacité, à la lumière de ce qui se fait à l’échelon fédéral (voir le point 4 ci-dessous).

Entendons-nous bien : nous ne sommes pas en train d’affirmer que la situation actuelle en matière de contrôle est parfaite. Nous considérons simplement que dans l’hypothèse où des améliorations s’avèrent nécessaires, elles doivent prendre la forme d’un aménagement des compétences ou de l’organisation du CCF, et non pas conduire à la création d’une structure supplémentaire.

### *3.3. Une structure politisée et inefficace*

---

<sup>5</sup> Article 46 de la loi sur les finances du 27 novembre 1972.

<sup>6</sup> Article 45a, alinéa 1 de la loi sur les finances du 27 novembre 1972.

<sup>7</sup> Article 64, alinéa 1, lettre b de la loi sur le Grand Conseil.

La Cour des comptes deviendrait immanquablement un organe politique, l'évaluation des politiques publiques impliquant forcément une appréciation subjective, à la différence du contrôle financier qui est «objectivable», du moins dans une certaine mesure.

Les problématiques traitées par la Cour des comptes risquent d'être choisies avant tout sur la base de critères politiques. Lors des travaux de la commission, la rémunération des administrateurs et des dirigeants de la Banque cantonale vaudoise a été citée comme un exemple de dossier susceptible d'être examiné par la Cour des comptes. Un tel dossier, n'est-il pas du ressort exclusif du Gouvernement, voire du Parlement ?

La publication des rapports n'aurait lieu que dans la mesure où au moins trois des cinq membres de la Cour des comptes y consentiraient, indépendamment de la pertinence des informations contenues dans les rapports en question.

L'élection des cinq membres de la Cour des comptes serait-elle aussi largement politisée ? N'est-il pas intéressant que le parti socialiste vaudois demande d'ores et déjà que les cinq « magistrats » soient élus après les prochaines élections cantonales, soit en automne 2007<sup>8</sup>, alors que la Cour des comptes devrait en principe fonctionner indépendamment des majorités parlementaires, comme le suggère la durée de « législature » particulière de six ans<sup>9</sup> ?

L'inévitable politisation de la Cour des comptes est de nature à entraver l'efficacité de son action, à porter atteinte à sa crédibilité et à ruiner par avance son utilité.

#### *3.4. Une structure coûteuse*

Au vu du contexte financier difficile dans lequel l'Etat de Vaud évolue, nous considérons que celui-ci a d'autres priorités que la création d'une structure nouvelle qui coûtera 2 millions par année, étant entendu que l'on ne saurait exclure une augmentation progressive du budget de la Cour des comptes. Si le Conseil d'Etat juge toutefois qu'il dispose d'une marge de manœuvre financière suffisante pour dégager les 2 millions requis, il nous apparaît plus rationnel d'affecter cette somme, en totalité ou en partie, au CCF, un organe qui est déjà en place, qui fonctionne efficacement et qui a des missions clairement définies.

#### **4. L'organisation du contrôle à l'échelon fédéral**

---

<sup>8</sup> Préavis du Parti Socialiste Vaudois du 10 mai 2005, Consultation «Loi sur la Cour des Comptes », page 3.

<sup>9</sup> L'article 166, alinéa 1 de la Constitution cantonale prévoit que les membres de la Cour des comptes sont élus pour une période de six ans.

L'Etat de Vaud, de par sa taille, ne saurait reprendre telle quelle l'organisation mise en place par la Confédération en matière de contrôle. Toutefois, il pourrait s'en inspirer dans la mesure où le modèle fédéral est à bien des égards comparable à celui qu'il applique aujourd'hui.

La Confédération est dotée d'une seule autorité de surveillance à caractère transversal, le Contrôle fédéral des finances. Celui-ci se penche sur la gestion financière de l'ensemble de l'administration fédérale centralisée et décentralisée. Dans ses contrôles, il applique notamment les principes de la régularité, de la légalité et de l'efficacité. En outre, il assiste l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions en matière de haute surveillance sur l'administration ainsi que le Conseil fédéral dans ses tâches courantes de contrôle. Enfin, il est chargé de l'évaluation des effets des politiques publiques à fortes implications financières.

En sa qualité d'organe suprême dans le domaine de la surveillance financière, le Contrôle fédéral des finances surveille les inspections des finances et coordonne leurs travaux. Les inspections des finances sont des entités de contrôle détachées dans les différents services de l'administration (notamment dans les offices fédéraux). Elles y exercent de façon indépendante des tâches de contrôle relevant de l'audit interne, l'avantage étant que leurs collaborateurs connaissent de l'intérieur les missions des différents services ainsi que les processus décisionnels spécifiques qui y sont appliqués.<sup>10</sup>

## **5. Conclusions**

Considérant que la création d'une structure nouvelle en matière de contrôle serait inutile et coûteuse et qu'elle n'améliorerait d'aucune manière l'efficacité de la surveillance financière telle qu'elle s'exerce aujourd'hui, nous invitons le Grand Conseil à renvoyer notre motion au Conseil d'Etat.

La motion est l'instrument parlementaire approprié en l'espèce. L'article 147 de la loi sur le Grand Conseil précise en effet que la motion vise à charger le Conseil d'Etat de présenter un projet de loi ou de décret, qu'elle doit être motivée et exposer le sens de la législation souhaitée. Comme notre proposition a pour objectif de modifier la Constitution cantonale en vue de ne maintenir qu'un organe de contrôle, elle se doit de prendre la forme d'une motion, le sens de la législation souhaitée étant explicité dans le texte de celle-ci ainsi que dans le présent rapport de minorité.

---

<sup>10</sup> Voir à ce sujet l'« Aperçu de la position et de l'activité du Contrôle fédéral des finances (CDF) », disponible sur le site [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch). Voir aussi la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances, Recueil systématique 614.0.

A la différence de l'initiative parlementaire, la motion ne contient pas un projet de loi ou de décret entièrement rédigé, que le Conseil d'Etat n'a pas d'autre choix que de présenter au Grand Conseil, accompagné, le cas échéant, d'un contre-projet. En clair, les propositions d'articles contenues dans une motion sont par définition de simples exemples sans effet contraignant.

A la différence du postulat, la motion vise non pas la rédaction d'un rapport, mais l'élaboration d'un projet de loi ou de décret.

Genolier, le 12 octobre 2005.

Le rapporteur :  
(Signé) *Olivier Feller*