

# **Rapport sur l'activité du Contrôle fédéral des finances en 1999 à l'attention de la Délégation des finances des Chambres fédérales et du Conseil fédéral**

du 22 mars 2000

---

Monsieur le Président de la Confédération,  
Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre ci-après le rapport sur l'activité du Contrôle fédéral des finances au cours de l'année écoulée. Conformément à l'art. 14, al. 3, de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF; RS 614.0), le rapport renseigne sur l'étendue et les priorités de l'activité de révision du Contrôle des finances, ses constatations et ses avis les plus importants, les révisions en suspens et les motifs d'éventuels retards. Il est publié dans la Feuille fédérale.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président de la Confédération, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

22 mars 2000

Contrôle fédéral des finances:  
Le directeur, Kurt Grüter

---

## Condensé

*Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est l'organe suprême de surveillance financière de la Confédération et il établit de manière autonome son programme annuel de contrôle. Il fournit au Parlement les bases lui permettant d'exercer ses compétences financières et sa haute surveillance sur l'administration et la justice. Son activité de contrôle appuie également le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance sur l'administration. L'effectif du personnel du CDF compte environ 80 personnes, y compris, jusqu'à fin 1999, le personnel du secrétariat des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Chaque année, le CDF contrôle par sondage des recettes et des dépenses dont le volume totalise plus de 80 milliards de francs.*

*Au cours de l'exercice 1999, le CDF*

- a effectué 10 révisions de clôture des comptes au sein de l'administration générale et des entreprises de la Confédération,*
- a réalisé 113 révisions auprès des unités administratives et 70 contrôles spéciaux (concernant les constructions, les prix, l'informatique et la rentabilité) dans le domaine administratif,*
- a réalisé 51 révisions auprès d'organisations et d'institutions auxquelles l'administration a confié des tâches (organisations dites semi-publiques),*
- a exercé un mandat de révision auprès de huit organisations internationales,*
- a communiqué à la Délégation des finances les résultats de près de 300 révisions,*
- a informé conformément à l'art. 15, al. 3, de la loi sur le Contrôle fédéral des finances, des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière.*

*Ces chiffres ne comprennent pas les vérifications réalisées en faveur de la Délégation des finances, des commissions des finances et du Conseil fédéral.*

*Dans la grande majorité des cas, le CDF a souligné la bonne gestion des administrations contrôlées ainsi que l'exécution diligente et économe de leurs tâches. Cependant, le CDF a relevé que certains services n'observaient pas assez les principes d'économie et de rentabilité. Il a aussi dû, exceptionnellement, contester la façon dont les livres comptables étaient tenus.*

*Les contrôles du CDF ont à nouveau permis de réaliser des économies de quelques dizaines de millions de francs. Notons que le CDF n'a pas pour objectif premier de réaliser des économies. Sa véritable mission est de déceler d'éventuelles faiblesses dans la tenue des comptes et dans la gestion financière de l'administration, de les prévenir et de conseiller les offices. Le CDF s'engage en faveur d'une administration économe, consciente de ses responsabilités et performante; il est ainsi, en dernier ressort, au service des contribuables bénéficiaires de prestations publiques. Cette action positive en faveur du public permet de justifier les coûts du CDF.*

---

*Le premier chapitre du présent rapport est consacré au statut et aux tâches du CDF ainsi qu'à quelques problèmes relevant de la surveillance financière qui mobilisent actuellement l'attention. Les chapitres suivants analysent les constatations faites lors des révisions, qui revêtent un certain poids financier ou ont une valeur d'exemple. Le chapitre 2 examine les résultats des contrôles de clôture du compte d'Etat et des offices gérés par mandats de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB) ainsi que des entreprises de la Confédération. Les chapitres 3 et 4 sont consacrés aux contrôles effectués auprès des organisations semi-publiques et des unités administratives de la Confédération. Les résultats provenant de contrôles croisés dans les domaines des constructions et de l'informatique ainsi que d'autres analyses particulières sont exposés au chapitre 5. Le chapitre 6 traite du rapport du CDF avec les contrôles cantonaux des finances et la révision interne de l'administration fédérale, alors que le chapitre 7 est consacré aux organisations internationales. Organisation et dépenses du CDF sont présentées au chapitre 8, tandis que le dernier chiffre du présent rapport donne un aperçu des perspectives pour l'année 2000.*

*Les constatations du CDF faites à l'occasion de contrôles effectués durant l'exercice sous revue concernent essentiellement des faits ou événements qui se sont produits au cours de l'exercice 1998. Au moment de l'élaboration du présent rapport, il n'a pas été possible de juger dans quelle mesure les insuffisances constatées ont été réduites voire éliminées suivant les recommandations du CDF. Les contrôles complémentaires effectués en 2000 permettront de juger de l'avancement des différents travaux.*

# Rapport

## 1 Statut et tâches du Contrôle fédéral des finances

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est l'organe suprême de surveillance financière de la Confédération et il établit de manière autonome son programme annuel de contrôle. Il fournit au Parlement les bases lui permettant d'exercer ses compétences financières et sa haute surveillance sur l'administration et la justice. Son activité de contrôle appuie également le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance sur l'administration. L'effectif du personnel du CDF compte environ 80 personnes, y compris, jusqu'à fin 1999, le personnel du secrétariat des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales.

### 1.1 Position institutionnelle

La révision de la loi sur le Contrôle des finances (LCF) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1999 a considérablement renforcé l'indépendance du Contrôle fédéral des finances (CDF).

- Le CDF soutient le Parlement dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles en matière de finances et de la haute surveillance, ainsi que le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'administration.
- Le CDF tient son mandat de la LCF. Il exerce son activité de contrôle de manière autonome et indépendante, dans les limites de ses obligations constitutionnelles et légales. Il établit son programme de contrôle selon des critères de risques, et le soumet pour information à la Délégation des finances et au Conseil fédéral. Il peut refuser les mandats spéciaux qui pourraient compromettre le bon déroulement de son programme de révision.
- Le CDF relève administrativement du Département fédéral des finances (DFF).

Le CDF fixe son activité de surveillance de manière autonome (programme de contrôle). Si le CDF et l'organe contrôlé ne parviennent pas à un règlement à l'amiable d'une contestation, le Conseil fédéral statue en dernière instance.

### 1.2 Tâches du Contrôle fédéral des finances

Les attributions du CDF en matière de contrôle sont très vastes et portent sur tous les échelons de l'exécution du budget, y compris la révision du compte d'Etat et des différents fonds. Elles englobent les unités administratives et les entreprises de la Confédération aussi bien que l'ensemble des bénéficiaires de subventions et des organisations accomplissant des tâches publiques en dehors de l'administration fédérale. Le domaine de surveillance du CDF s'est étendu avec les entreprises dont la Confédération détient une part de capital social dépassant 50 %; pour le moment

il s'agit surtout des entreprises d'armement et de Swisscom, qui peuvent faire l'objet de contrôles spéciaux d'entente avec leur conseil d'administration.

Le CDF a notamment pour tâche:

- de vérifier que les livres comptables de l'administration soient tenus de façon régulière, c'est-à-dire qu'ils soient exacts, complets et à jour et qu'ils satisfassent aux exigences du système de contrôle interne (SCI),
- de s'assurer que les dépenses des unités administratives soient légitimes, c'est-à-dire qu'elles puissent s'appuyer sur une base légale et qu'elles soient couvertes par des autorisations (crédits de paiement),
- de contrôler que l'administration gère efficacement les moyens financiers et le personnel dont elle dispose.

Les critères d'examen du CDF sont la régularité des comptes, la légalité des dépenses, et la rentabilité. Selon l'art. 5, al. 2, de la LCF, les contrôles de rentabilité doivent apporter des réponses aux questions suivantes:

- Les ressources sont-elles employées de manière économe?
- La relation entre coûts et utilité est-elle avantageuse?
- Les dépenses consenties ont-elles l'effet escompté?

Le CDF intervient à tous les échelons de l'exécution du budget, par exemple par

- des révisions de clôture de comptes annuels conformément aux normes de révision reconnues,
- des contrôles sur place auprès des unités administratives, des organisations semi-publiques et des bénéficiaires d'aides financières dans le cadre de la surveillance financière,
- des contrôles portant sur le déroulement du trafic des paiements, ou encore par
- des contrôles préventifs avant même que des obligations ne soient contractées.

Dans différents domaines, mais avant tout dans les grands offices, les entreprises et les assurances sociales de la Confédération, le CDF s'appuie, en sa qualité d'organe externe de révision, sur les travaux des inspections des finances (révisions internes).

Ne sont pas soumises à la surveillance financière du CDF la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA), la Banque nationale suisse et la Société suisse de radiodiffusion et de télévision.

### **1.3 Législation**

Le Parlement a adopté la LCF révisée lors de sa session de mars 1999, acceptant l'essentiel des propositions du Conseil fédéral. En ce qui concerne le mandat du directeur ou de la directrice du CDF, il a décidé de ne pas en limiter la reconduction à deux législatures. Il a précisé en outre la procédure à suivre par le CDF en matière de surveillance des entreprises dans lesquelles la Confédération détient une participation supérieure à 50 %, et l'a habilité à donner des instructions techniques aux inspections des finances (révision interne). Le délai référendaire s'étant écoulé sans

qu'il en ait été fait usage, le Conseil fédéral a mis en vigueur la loi révisée le 1<sup>er</sup> septembre 1999.

Le législateur a souligné par ces décisions que le contrôle des finances ne peut être véritablement efficace que s'il est exercé par une instance indépendante. La LCF révisée apporte les innovations et précisions suivantes:

- le CDF est soumis uniquement à la constitution et à la loi,
- il fixe son programme de révision de manière autonome et peut refuser des mandats spéciaux;
- la nomination de la directrice ou du directeur du CDF doit être approuvée par le Parlement;
- l'indépendance en matière de personnel, d'organisation et de finances du CDF est assurée par le fait que le Conseil fédéral transmet son budget au Parlement sans le modifier;
- le CDF est habilité à publier certains rapports.

Autonomie et indépendance ont toutefois un corollaire: la responsabilité. Le CDF doit pouvoir répondre de la qualité de son travail, notamment en fixant ses priorités de telle sorte qu'aucun secteur n'échappe à son contrôle. Cela suppose l'octroi des ressources nécessaires.

Le statut indépendant octroyé aux services du Parlement par la nouvelle constitution fédérale n'a pas été sans incidences sur le secrétariat des commissions des finances et de la Délégation des finances, jusque-là intégré au CDF. Lors de sa session de décembre, le Parlement a décidé, dans le cadre de la révision de la loi sur les rapports entre les conseils, de rattacher ce secrétariat aux Services du Parlement.

Le CDF a donné son avis concernant un projet de loi sur l'établissement et le contrôle des comptes annuels (LECCA) et d'une ordonnance sur l'agrément des contrôleurs des comptes (OACC). Il a notamment fait valoir auprès du Département fédéral de justice et police (DFJP) que suivant le nouveau projet, il se trouve, en dépit de son nouveau statut indépendant, dans l'impossibilité d'exercer la fonction de contrôleur de comptes auprès des associations et fondations qui bénéficient d'importantes subventions fédérales. Il a par conséquent demandé que le projet de loi soit modifié sur ce point. Le CDF aussi bien que les contrôles cantonaux des finances qui satisfont au critère de l'indépendance doivent se voir accorder, à côté de personnes physiques ou morales ou de sociétés de personnes, le droit d'exercer la fonction de contrôleur des comptes des organisations tombant dans le champ d'application de cette loi.

#### **1.4 Réorganisation du Contrôle fédéral des finances: ESPRIT**

Le secteur public évolue depuis le début des années 90 à vive allure dans le sens d'une modernisation de l'administration. L'accélération du processus est liée en particulier à l'instauration d'une gestion axée sur le principe de l'efficacité (nouvelle gestion publique). Il en résulte une marge de liberté que l'Etat et son administration mettent à profit pour concevoir et appliquer des manières inédites d'accomplir leurs tâches. Les changements sont manifestes, y compris au niveau de la Confédération: réforme de l'administration, modèle des quatre cercles avec les offices GMEB,

émancipation des EPF, de La Poste, des entreprises d'armement et des CFF, ou privatisation partielle de Swisscom et nouvelle péréquation financière. Cette évolution vers une conduite de l'administration axée davantage sur l'efficacité entraîne un accroissement de l'importance des examens de rentabilité et d'efficacité en tant que critère de la surveillance financière. Les exigences requises de la surveillance financière augmentent par ailleurs en raison de l'importance croissante des audits informatiques, de nouvelles méthodes d'examen et de nouvelles tâches, portant par exemple sur l'infrastructure des transports ou la gestion du patrimoine de la Confédération.

Le CDF n'a ni la possibilité ni l'intention de se soustraire à cette évolution. Il s'est livré à un examen critique de sa fonction dans ce contexte, passant en revue ses structures et ses méthodes avec l'appui d'une société d'experts externe. Le projet de réorganisation, dénommé «ESPRIT», prévoit une flexibilisation de l'organisation et des processus ainsi qu'un recentrage sur les tâches et les compétences essentielles du CDF, de manière à garantir durablement un travail à la fois rentable et de haute qualité.

L'analyse de la situation actuelle a révélé des potentiels d'amélioration dans les processus de pilotage et de gestion ainsi que dans la politique du personnel, la gestion du savoir et les structures d'organisation. Ces constatations ont amené le CDF à redéfinir les relations avec ses partenaires, à revoir sa stratégie et à effectuer une analyse de la chaîne de valeur ajoutée. Il a choisi d'ancrer ses processus dans une structure organisationnelle de forme matricielle. Celle-ci comporte une dimension « clients » et une seconde dimension «compétences». Le domaine couvert par les activités de contrôle et de surveillance du CDF a été réparti sur six groupes, et cinq centres de compétence assurent l'unité de doctrine et la gestion du savoir.

Par ailleurs, cet examen a mis en évidence la nécessité d'accroître l'effectif pour combler les lacunes actuelles de la surveillance, notamment pour l'informatique, les contrôles de rentabilité, le domaine social et celui des transports. L'efficacité accrue que l'on peut attendre des nouveaux processus sera plus que compensée par l'augmentation des capacités requises. Un groupe de travail interdépartemental de la Confédération consacré à la lutte contre la corruption a demandé un renforcement du personnel du CDF en 1996 déjà. La comparaison entre la progression des finances fédérales et l'effectif du CDF est significative, même si l'on ne doit rechercher une relation directement proportionnelle: le personnel du CDF s'est maintenu plus ou moins au niveau de 70 à 80 postes au cours des 30 dernières années, alors que recettes et dépenses de la Confédération ont passé de 15 à près de 100 milliards de francs. Et ce n'est pas seulement une question de masse financière; la complexité des tâches a, elle aussi, fortement augmenté. Un manque subsiste même si le CDF applique systématiquement la nouvelle méthode d'examen basée sur l'évaluation des risques et l'efficacité des contrôles.

## **1.5 Information selon l'art. 15, al. 3, LCF**

L'art. 15, al. 3, de la LCF prescrit que lorsque le CDF constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, il est tenu d'en informer le chef du département concerné et le chef du Département fédéral des finances. Un tel événement s'est produit durant l'exercice 1999:

il portait sur la régularité de la tenue des comptes de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL).

Le CDF a effectué en septembre 1999, à la division Achats et services graphiques de l'OFCL, un contrôle de l'application SAP intitulée IMAGE. Cette révision a dévoilé de sérieuses lacunes dans le système de contrôle interne de cet office, en particulier dans le traitement des factures de fournisseurs. Le paramétrage (notamment droits d'accès) du système informatique n'assure pas une protection appropriée contre les abus et ne permet pas de séparer les fonctions. Cette constatation concerne quelque 100 000 factures totalisant approximativement 500 millions de francs; elle a conduit le CDF à en informer la Délégation des finances, la Présidente de la Confédération et le chef du DFF conformément à l'art. 15, al. 3, LCF.

L'OFCL avait pris à fin novembre 1999 une première série de mesures pour rétablir la régularité de ses comptes, en particulier une directive concernant les compétences en matière d'achats publics et de contrats, et une check-list pour le contrôle des offres. Il a d'autre part restreint les droits d'accès aux secteurs créanciers et saisie des factures – dans la mesure où les bouclements de fin d'année le permettaient. Le CDF effectuera un nouveau contrôle en 2000.

## **1.6 Cas restés en suspens**

Le CDF est tenu, en vertu de l'art. 14 de la LCF, de présenter dans son rapport annuel des informations sur les révisions en suspens. Conformément à l'al. 4 de cet article, le Conseil fédéral surveille l'avancement des travaux relatif aux affaires en suspens.

Durant l'exercice sous revue, les comptes de prêt, comptes de participation et comptes d'ordre des entreprises de transport concessionnaires ont pu être apurés au 31 décembre 1997, ce qui a été confirmé par une lettre de l'Office fédéral des transports à la Délégation des finances. Cela permet de classer ce cas en suspens datant de 1995. De même, les recommandations relatives à une meilleure rentabilisation des cantonnements de la troupe ont été mises en œuvre.

Affaires encore en suspens:

- Caisse fédérale de pensions (CFP): le CDF a recommandé l'approbation des comptes annuels 1998 en dépit de certaines réserves concernant leur légalité. Conformément à l'art. 36, al. 2, de l'ordonnance 2 du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle (OPP 2), différents délais ont été impartis à la CFP pour effectuer la mise à jour des anciens dossiers. C'est ainsi que la majorité des dossiers à vérifier et des soldes qui n'ont pas encore été justifiés doivent l'être avant fin 1999. Une analyse de situation doit en outre confirmer avant le milieu de l'année 2000 qu'il sera possible d'assurer le transfert des données apurées dans la nouvelle caisse de pensions au début de 2001. Enfin, l'ensemble des dossiers et des données seront vérifiés avant fin 2000, et l'organe de contrôle devra avoir fourni à ce moment-là un rapport confirmant son approbation des comptes sans réserve. Les activités de prévoyance pourront être transférées dans la nouvelle caisse de pensions début 2001.
- Matériaux d'essai EMPA: dans une lettre du 8 octobre 1997, le CDF a présenté à la Délégation des finances un rapport intermédiaire sur le secteur Matériaux d'essai de l'EMPA. Le groupe Matériaux d'essai est géré depuis

le début de 1997 selon les principes de la nouvelle gestion publique, avec un mandat de prestations. Diverses questions – notamment le montant du capital de roulement, le montant et le taux à prévoir pour le prêt amortissable de la Confédération, l'affectation des pertes et profits – n'étaient pas encore réglées et devaient recevoir réponse dans le cadre d'une évaluation complète de l'entreprise. La Délégation des finances insiste sur le règlement des questions en souffrance avant que le secteur des EPF ne se voie octroyer davantage d'autonomie.

- Office fédéral de la culture: le CDF avait contesté les années précédentes que les contributions annuelles du canton de Zurich au Musée national suisse soient enregistrées dans le fonds de restauration, du fait que cette affectation spéciale ne reposait sur aucune base légale. La contribution zurichoise est maintenant comptabilisée, depuis 1998, sous la rubrique «recettes administratives» du Musée national. La légalité des sommes versées à la fondation «Wohnmuseum Bäregasse» à Zurich est également sujette à controverse. Ces deux questions devront être examinées en détail dans le cadre du projet de création d'une fondation de droit public responsable du Musée national. Le message du Conseil fédéral à ce sujet doit être soumis au Parlement en 2001.

### **1.7 Directives édictées par le CDF en vertu de l'art. 12, al. 4, LCF**

Le CDF a contesté le coefficient adopté en accord avec l'OFCL par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), en relation avec la subvention d'un bâtiment d'école professionnelle calculée en fonction d'un coût par unité de surface. Les directives de calcul du 1<sup>er</sup> mai 1997 ne prévoient aucune adaptation des forfaits. L'office chargé d'octroyer la subvention ayant accepté oralement de prendre en considération les frais supplémentaires occasionnés par des équipements informatiques, il a fallu admettre que cette subvention devait se rapporter aux coûts effectifs. Le CDF a édicté en conséquence une directive relative à l'octroi de cette subvention, qui a été acceptée.

## **2 Vérifications de clôture des comptes**

Le CDF examine chaque année au premier semestre les résultats du compte d'Etat de la Confédération et de ses entreprises. Les rapports remis par les services de contrôle concernés sont utilisés par les commissions parlementaires compétentes et les Chambres fédérales comme base pour accepter les comptes annuels.

## 2.1

### Compte d'Etat de la Confédération 1998

Mis à part les réserves émises concernant la CFP et la manière de tenir les comptes qui s'y rapportent (p. ex. avoirs bloqués des assurés), la comptabilité et le compte d'Etat 1998 sont conformes aux prescriptions légales et correspondent aux chiffres effectifs des recettes et des dépenses, des charges et des produits, des dettes et des créances. En vertu du nouvel art. 63 des statuts de la Caisse fédérale de pensions, les comptes de la CFP ont été contrôlés pour la première fois par une société fiduciaire sous la responsabilité du CDF.

Par ailleurs, les offices gérés par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) ont donné lieu, comme l'année précédente, à des observations du fait qu'il n'ont pas encore pu apporter la preuve de l'intégralité et de la régularité de leur comptabilité analytique.

## 2.2

### Offices GMEB

#### 2.2.1

#### Stratégie du Contrôle fédéral des finances

La surveillance ne peut pas se limiter à des considérations de régularité et de légalité financières: il appartient également au CDF de contrôler si les ressources engagées ont atteint les objectifs convenus. C'est ainsi que le droit de surveillance dont dispose le CDF porte aussi bien sur la comptabilité (fonction d'organe de révision) que sur la rentabilité. Le CDF ne se limite d'ailleurs pas à une activité de surveillance, mais aide le Parlement à évaluer les mandats de prestations et les enveloppes budgétaires.

Comme les offices GMEB restent intégrés dans le compte d'Etat, la révision de clôture de leurs comptes doit se faire dans ce cadre. La surveillance financière des services GMEB comporte donc deux volets, à savoir la révision de clôture des comptes d'une part, et le contrôle de la rentabilité d'autre part. Les contrôles de clôture ont lieu chaque année durant la phase pilote, puis en fonction de l'analyse des risques effectuée par le CDF. Celui-ci alimentera le débat parlementaire sur les nouveaux mandats de prestations par une analyse des expériences acquises dans ce domaine et en évaluant si les moyens engagés ont permis d'atteindre les objectifs qui avaient été fixés. Ces contrôles de rentabilité doivent se faire à mi-parcours des mandats de prestations.

#### 2.2.2

#### Constatations

Le CDF a contrôlé quatre offices GMEB en 1999. Il s'est vu d'une manière générale obligé de relever le caractère incomplet de la comptabilité analytique et de la facturation des prestations entre offices fédéraux (factures pro forma). La direction du projet est consciente de ce problème. L'Administration fédérale des finances (AFF) a élaboré entre temps, avec l'appui d'experts externes, un modèle de comptabilité analytique et une méthode de facturation des prestations entre services de l'administration.

- Institut suisse de météorologie: le CDF a constaté un manque de clarté dans la répartition des recettes entre les différents groupes de produits, ainsi que

l'absence de comptabilité des investissements et de saisie de l'affectation des temps de travail. Il a pris contact avec le secrétariat de la commission de la concurrence pour étudier en commun des questions de comptabilité d'exploitation et de subventionnement croisé.

L'Office fédéral de la topographie possède une comptabilité d'exploitation bien structurée et fonctionnelle. En revanche, il n'a pas été possible d'attester la validité et l'intégralité des prestations fournies à d'autres offices fédéraux, faute de confirmation de la part des bénéficiaires (factures pro forma).

- La constitution de réserves par le centre sportif de jeunesse à Tenero a eu pour conséquence des chiffres trop élevés dans la comptabilité financière de la Confédération. Ces réserves sont contraires au principe général de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, mais correspondent aux directives de l'AFF.
- Swissmint, organe responsable de la monnaie officielle de la Confédération, a comptabilisé charges et produits de façon régulière, mais, là non plus, sans que l'on puisse en attester l'intégralité. Les intérêts théoriques, notamment, faisaient défaut.

### **2.2.3 Regard vers l'avenir**

L'année 1999 a vu le cercle des offices pilotes s'accroître de quatre unités. D'autres services de l'administration font l'objet d'un examen dans ce sens. L'augmentation du nombre d'offices GMEB a permis à cette nouvelle forme de gestion d'étoffer utilement son acquis empirique; mais il est encore trop tôt pour une évaluation fiable du modèle GMEB.

On constate dans l'ensemble que les offices concernés approuvent les principes d'une gestion axée sur l'efficacité. Objectifs, mesures et instruments peuvent être qualifiés de judicieux. Il s'avère que le programme GMEB réoriente entièrement l'administration dans le sens d'une modernisation en profondeur, et ne constitue pas un projet de réforme motivé par des objectifs de rationalisation à court terme. L'administration est en pleine transition vers un nouvel état d'esprit qui donne la primauté à l'économie des moyens, à l'efficacité et aux résultats. Cependant, la poursuite du projet soulève encore un certain nombre de questions portant entre autres sur le pilotage financier et la gestion par objectifs de prestations.

Il s'est avéré que la définition des produits est un processus long et délicat, et qu'il est difficile de fixer des prestations et des objectifs mesurables. La comptabilité analytique est un outil indispensable pour évaluer les prestations par rapport aux ressources engagées. Mais c'est actuellement la comptabilité d'exploitation qui freine le processus: on sous-estime dans l'ensemble le temps nécessaire à la mise en place de l'infrastructure comptable, qui a généralement lieu en même temps que l'introduction du système SAP R/3 et la formation du personnel.

Le CDF n'attend pas seulement que les expériences acquises lors de la phase pilote fassent l'objet d'une analyse, mais aussi qu'elles débouchent sur les correctifs nécessaires. Les points essentiels sont la liaison entre comptabilités financière et analytique, la facturation des prestations entre unités et l'adoption de dispositions au sens de l'art. 38a de la loi sur les finances de la Confédération. Le Conseil fédéral a

déjà décidé de n'autoriser la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire qu'aux offices disposant d'une comptabilité d'exploitation opérationnelle. Le CDF part du principe que cette décision sera appliquée. Il conviendra au besoin de suspendre la création de nouveaux offices GMEB. Il serait politiquement et financièrement désastreux qu'une partie toujours plus importante du budget de la Confédération soit gérée par mandat de prestations et enveloppe budgétaire sans que les instruments indispensables aient été correctement mis en place.

### **2.3 Caisse fédérale de pensions (CFP)**

Dans son rapport du 7 octobre 1996, la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la Caisse fédérale de pensions a recommandé au Conseil fédéral de reconsidérer la double fonction du CDF par rapport à la CFP. Il s'agissait éventuellement de décharger le CDF de sa fonction d'organe de contrôle au sens de l'art. 53 LPP, et de confier cette tâche à une instance extérieure. Depuis lors, l'article correspondant des statuts de la CFP a été modifié en conséquence (art. 63, al. 1, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> février 1999). Le CDF, qui devait encore assumer le contrôle des comptes annuels 1998, a fait appel à une société fiduciaire. Le DFF a entre temps confié la fonction d'organe de contrôle externe de la CFP à la société ATAG Ernst & Young.

Le CDF a recommandé l'adoption des comptes annuels 1998 avec cinq réserves portant sur la légalité de la gestion et la présentation des comptes. Ceux-ci, en dépit de certaines incertitudes, correspondent bien à la situation financière réelle de la CFP. Le CDF est d'avis que les manquements qui subsistent ne compromettent ni la fonction de prévoyance ni les prestations réglementaires de la caisse, mis à part la délivrance régulière de certificats d'assurance. Il a enfin relevé l'existence d'un programme soigneusement établi pour l'élimination des défauts restants.

### **2.4 Régie fédérale des alcools**

La régularité de la comptabilité et de la clôture des comptes au 30 juin 1999 a pu être attestée. Le CDF a formulé notamment des recommandations concernant la constitution, pour la première fois, des provisions sur débiteurs. La RFA adaptera cette somme lors du bouclage de chaque exercice. La non-intégration d'une comptabilité des stocks entraîne une augmentation des contrôles nécessaires pour garantir l'exactitude des comptes présentés. La RFA est consciente de ce problème. Des instruments provisoires sont mis en place pour parer à cette situation momentanément déficiente. Les contrôles par rapport à la répartition de la dîme de l'alcool entre les cantons sont insuffisants. La RFA engagera son contrôle externe pour réaliser certains examens. Cependant, un examen systématique auprès des cantons n'est pas envisagé.

## 2.5

### Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants

Le contrôle des institutions sociales de la Confédération – assurance vieillesse et survivants (AVS), assurance invalidité (AI) et allocations pour perte de gain (APG) – a donné de bons résultats. Leur fortune est gérée globalement. Le fonds de compensation de l'AVS est géré correctement, les placements ont été effectués conformément à l'ordonnance et aux directives correspondantes. Comptabilité et comptes annuels sont conformes à la loi et aux prescriptions. La responsabilité du placement des fonds incombe au conseil d'administration nommé par le Conseil fédéral.

Le CDF a rappelé une nouvelle fois qu'en vertu de l'art. 107, al. 3 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants le fonds de compensation ne doit pas tomber au-dessous du montant des dépenses annuelles. Le degré de couverture était de 82 % fin 1998.

Tableau 1

#### Chiffres clés des institutions sociales de la Confédération AVS, AI et APG

	1996 en mia.	Δ pour-cent	1997 en mia.	Δ pour-cent	1998 en mia.	Δ pour-cent
<b>Dépenses</b>						
– AVS	24,8	+1,3	25,8	+4,0	26,7	+3,5
– AI	7,3	+7,1	7,7	+4,6	8,0	+4,1
– APG	0,6	–	0,6	–6,3	0,6	–4,2
<b>Recettes</b>						
– AVS	24,8	+1,1	25,2	+1,7	25,3	+0,4
– AI	6,9	+6,2	7,0	+2,2	7,3	+3,3
– APG	0,9	+2,1	1,0	+10,3	0,8	–16,5
<b>Etat du fonds</b>						
	en mia.	Δ en mio.	en mia.	Δ en mio.	en mia.	Δ en mio.
– AVS	23,8	–29	23,2	–583	21,8	–1394
– AI	–1,6	–427	–2,2	–615	–0,7	–1504
– APG	4,6	+256	5,0	+387	3,1	–1949*

\* Transfert début 1998 de 2,2 milliards de francs du compte APG au compte AI selon l'arrêté fédéral du 10 octobre 1997.

## 2.6

### Fonds de compensation de l'assurance-chômage – comptes 1997

L'assurance-chômage (AC) est organisée de façon décentralisée: les prestations et les dépenses occasionnées par des interventions sur le marché de l'emploi sont assumées par les caisses de chômage (CC), les offices régionaux de placement (ORP) et les services de logistique en matière de mesures relatives au marché du travail (LMMT). Les mouvements d'argent et la comptabilité de l'AC passent par le fonds de compensation. Celui-ci a le statut d'un fonds dépourvu d'autonomie juridi-

que possédant sa propre comptabilité. Ses comptes annuels regroupent ceux des CC, des ORP et des LMMT. Leur consolidation est assurée par le seco – le Secrétariat d'Etat à l'économie. Le CDF est l'organe de contrôle du fonds de compensation en vertu de l'art. 118 de l'ordonnance sur les caisses de compensation. La gestion des différentes caisses est contrôlée par le seco, qui peut confier les travaux de révision à des sociétés fiduciaires appropriées.

La révision des comptes 1997 du Fonds de compensation de l'assurance-chômage a révélé des lacunes au niveau du système de contrôle interne des caisses d'assurance-chômage et de la surveillance financière des mesures collectives de marché du travail ainsi que des retards dans le traitement des décomptes financiers des services de logistique en matière de mesures relatives au marché du travail (LMMT) et des offices régionaux de placement (ORP). La vérification de la gestion financière de ces derniers a été insuffisante puisque douze ORP seulement ont fait l'objet de contrôles et que, pour neuf d'entre eux, la régularité des comptes a fait l'objet de remarques.

Depuis ces faits, l'organisation administrative du Fonds de compensation de l'assurance-chômage a été revue et renforcée. Elle a permis de traiter les dossiers en suspens. Quant au système de contrôle interne des caisses d'assurance-chômage, il a été l'objet d'une attention toute particulière dans le cadre de la révision des comptes 1998. Enfin, pour l'année comptable 1998, les comptes de tous les ORP et LMMT ont fait l'objet de contrôles détaillés.

Comme la révision des comptes consolidés 1997 a été fortement retardée par le cas de détournement de fonds découvert en avril 1997, seco et CDF se sont entendus sur un plan d'action. Le contrôle des diverses entités – CC, ORP, LMMT et compte général du fonds – s'effectue de manière coordonnée sous la tutelle du CDF. Les programmes de révision détaillés sont maintenant établis en fonction d'une évaluation des risques, et des consignes sont données aux sociétés fiduciaires concernées. Cette stratégie basée sur les principes de la révision de groupements de sociétés doit non seulement permettre une évaluation complète des risques, mais aussi accélérer les opérations de révision en donnant des délais appropriés aux offices cantonaux et régionaux. La révision des comptes consolidés du fonds ne peut être effectuée qu'une fois en possession des résultats de ces contrôles des caisses.

## **2.7 Entreprises d'armement**

Les révisions de clôture des comptes 1998 ont donné de bons résultats pour les quatre entreprises d'armement et pour les comptes consolidés du groupe. Comptabilité et comptes annuels étaient conformes aux prescriptions légales, à l'exception du changement de méthode d'amortissement déjà approuvé l'année précédente dans la perspective d'une privatisation des entreprises d'armement au 1<sup>er</sup> janvier 1999.

C'était la dernière fois que les entreprises d'armement étaient révisées selon les prescriptions fédérales. La révision des comptes annuels de la société RUAG Suisse est désormais effectuée selon les règles du droit privé, à savoir le CO et les recommandations relatives à la présentation des comptes (RPC). Le Conseil fédéral a confié le mandat d'organe de révision à PricewaterhouseCoopers.

## 2.8

### **Compte spécial du Fonds pour les grands projets ferroviaires**

Établis pour la première fois et rétroactivement en 1998, les comptes du Fonds pour les grands projets ferroviaires se basent sur les dispositions transitoires de la constitution fédérale relatives à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics. Les grands projets ferroviaires englobent la Nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (NLFA), RAIL 2000, le raccordement de la Suisse orientale et de la Suisse occidentale au réseau européen à haute performance et l'amélioration de la protection contre le bruit le long des voies de chemin de fer. Ces projets doivent être financés par la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds, par des emprunts sur le marché des capitaux et par une hausse des taux de TVA. Les comptes de ce fonds, juridiquement non autonome, ont pour but d'assurer la transparence de son financement aussi bien que des prélèvements destinés aux projets. Les résultats de ses vérifications ont permis au CDF de recommander l'approbation des comptes 1998 du Fonds.

## 3

### **Organisations semi-publiques**

Outre les révisions exercées au sein de l'administration ou dans les entreprises publiques, celles menées dans le secteur dit semi-public revêtent une importance particulière. Ce secteur comprend plus de 200 entreprises, collectivités, établissements et organisations, toutes formes juridiques confondues. Ces entités reçoivent des subventions de la part de la Confédération ou sont chargées par celle-ci d'accomplir des tâches publiques. Pour certaines d'entre elles, le CDF exerce la fonction d'organe de révision. Il assure dans tous les cas la surveillance financière, qui consiste à contrôler que les organisations et les institutions emploient les fonds confiés de façon économe et rentable, qu'elles tiennent leurs livres comptables conformément aux prescriptions et qu'elles appliquent les lois et les règlements. La liste de mandats de révision du CDF figure en annexe.

### 3.1

#### **Fondation des immeubles pour les organisations internationales**

Dans le cadre du mandat d'organe de révision, en collaboration avec l'Inspection cantonale des finances du Canton de Genève, le CDF a vérifié la comptabilité et les comptes annuels de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) pour l'exercice 1998. Il a également examiné l'utilisation des fonds alloués par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et la bonne gestion de la Fondation. Un contrôle du suivi des constats relevés l'année précédente a permis de lever les réserves émises dans le rapport 1997 du CDF.

Les comptes 1998 ont été approuvés sans réserve et une lettre de recommandations a été établie afin d'attirer l'attention de la Direction de la Fondation sur les risques liés à la nouvelle politique de placement et au changement de millénaire. Des mesures ont été initiées afin, d'une part, de formaliser les lignes directrices de la gestion du personnel, et, d'autre part, d'améliorer la présentation des comptes et la tenue des inventaires.

### 3.2

#### **Centrale suisse du ravitaillement en beurre (BUTYRA)**

Les contrôles ont montré que la BUTYRA a correctement utilisé les fonds mis à sa disposition et respecté les prescriptions légales correspondantes. Sa gestion ne donne pas lieu à des remarques particulières. L'organe de contrôle a certifié dans ses rapports que la comptabilité, les comptes annuels et la gestion sont conformes à la loi et aux statuts.

La BUTYRA a perdu sa raison d'être du fait que son assise légale disparaît avec la réorientation de la politique agricole à l'horizon 2002. La révision de cette coopérative en liquidation depuis mai 1999 a permis de faire les constatations suivantes:

- Les travaux de liquidation suivent leur cours comme prévu, et sont très avancés. Un décompte final sera fait après paiement de toutes les factures et recouvrement des avoirs de la TVA et de l'impôt anticipé, probablement au printemps 2000.
- Le compte de liquidation devrait se clôturer sur un excédent de dépenses de 4,9 millions de francs, ce qui est nettement mieux que les 7,5 millions inscrits au budget. Aussi bien les charges que les produits ont contribué à cette issue plus favorable que prévu.
- En accord avec l'Office fédéral des assurances sociales et l'organe de surveillance des fondations du canton de Berne, les 500 000 francs d'avoir de la fondation de prévoyance du personnel BUTYRA ont été distribués aux ayants droit. Cette solution permettait à la fondation de verser 425 000 francs de sa fortune sous forme de prestation préalable au plan social de la BUTYRA financé par la Confédération, ce qui a déchargé d'autant le compte de liquidation.
- Une fois la BUTYRA liquidée et le mandat de prestations attribué à la Fiduciaire du lait, il sera important de continuer à garantir utilement le contrôle des subventions; l'OFAG est en train d'élaborer un concept approprié.

### 3.3

#### **Union suisse du commerce de fromage SA (USF)**

L'organe de contrôle de l'Union suisse du commerce de fromage SA a vérifié les comptes de l'exercice 1997/98 ainsi que les comptes du groupe, et attesté la régularité de la comptabilité. L'assemblée générale du 15 janvier 1999 a pris la décision de liquider l'USF. Le CDF a procédé à des vérifications ponctuelles des comptes annuels dans le cadre de son mandat de surveillance.

Durant les opérations de liquidation, l'USF doit vouer une attention particulière au traitement de ses créances à l'égard de sociétés membres, qui totalisent 28 millions de francs. Il en va de même pour la réévaluation des stocks estimés à 10 millions de francs et pour les 57 millions de francs de provisions pour subvention de sociétés membres (rachats et subvention des exportations). L'USF prévoit une procédure axée sur la transparence.

Des indemnités accordées à deux entreprises pour leurs promotions spéciales à l'exportation ont été prises en charge d'un commun accord à parts égales par les entreprises elles-mêmes, l'USF et Fromage Suisse SA. L'accord en question n'a pas

pu être présenté au CDF, qui n'a cependant pas insisté du fait que les montants en cause étaient modestes.

La société Swisspack – filiale de l'USF – a encore investi 0,8 million de francs durant l'exercice sous revue. L'USF estimait cet investissement nécessaire en dépit de sa prochaine cessation d'activité. Cette contribution destinée à la fromagerie modèle de Pringy a été décidée lors d'une séance du conseil d'administration; elle n'a pas d'utilité directe pour l'USF puisque celle-ci est liquidée.

### **3.4 Fédération suisse des épreuves d'engraissement et d'abattage du porc**

Les principaux thèmes des contrôles ont été l'affectation future des avoirs de la Fédération suisse des épreuves d'engraissement et d'abattage du porc à Sempach, qui sera liquidée fin 2000, l'instauration d'une banque de données centrale sur le trafic des animaux et ses incidences sur la gestion des herd-books subventionnés par la Confédération, ainsi que la substantielle hausse des contributions aux herd-books prévue dans la nouvelle ordonnance sur l'élevage.

La Fédération bénéficiait de subventions fédérales à hauteur de 1,1 million de francs par année. La liquidation prochaine soulève des questions concernant l'affectation de l'important patrimoine disponible. La valeur cadastrale des terrains et des immeubles à elle seule s'élève à plus de 15 millions de francs. Comme les tâches d'organisation sont désormais reprises par l'Association suisse des producteurs de porcs (Suisseporcs) et que c'est à elle qu'iront les subventions fédérales destinées aux syndicats d'élevage porcins reconnus, le patrimoine de la Fédération sera transféré à Suisseporcs. Cette décision spécifie qu'en cas de vente ultérieure du patrimoine en question, il pourra toujours appartenir à la Confédération de statuer sur l'affectation du produit.

La nouvelle loi sur les épizooties prévoit l'instauration d'une banque de données centrale portant sur l'origine, l'identification et le détenteur de tous les animaux des espèces bovine, ovine, caprine et porcine. La mise en place de cette banque de données centrale sur le trafic des animaux est à la charge de la Confédération. Parallèlement, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) verse des contributions à l'établissement et, indirectement, à l'exploitation des banques de données (herd-books) des syndicats d'élevage. Pour éviter des redondances, le CDF a proposé à l'OFAG de prendre rapidement des décisions de principe en vue d'assurer un enregistrement (marquage) uniforme des animaux et de définir la structure du recensement et la langue de programmation, pour avoir ensuite la possibilité de gérer les herd-books par la banque de données centrale. Il conviendrait en outre d'imposer des règles dans ce sens aux solutions informatiques autonomes subventionnées par la Confédération (notamment refonte des herd-books porcins, ovins et caprins). La nouvelle ordonnance concernant la banque de données sur le trafic des animaux crée les conditions nécessaires pour que les propositions émises par le CDF puissent se réaliser entièrement.

La nouvelle ordonnance sur l'élevage prévoit des contributions nettement plus élevées à la gestion des herd-books. Pour les bovins par exemple, la subvention fédérale par individu inscrit au herd-book pourra atteindre 5 francs (0.90 fr. jusqu'à présent). Il s'agira de soumettre ces subsides à un examen approfondi pour déceler

d'éventuelles subventions doubles ou croisées; ces contrôles auront lieu au moment où l'on en saura davantage sur le coût de la tenue d'un herd-book par la banque de données centrale.

### **3.5 Expo.02**

Le CDF a examiné dans le cadre de sa surveillance financière les comptes de 1998 de l'Expo.01 rebaptisée depuis lors. Il s'est appuyé pour ce faire sur les documents comptables d'ATAG Ernst & Young SA à Neuchâtel. PricewaterhouseCoopers SA Neuchâtel a attesté la régularité des comptes en sa qualité d'organe de révision de l'association. Aucun autre contrôle n'a été fait.

Pour son évaluation, le CDF disposait également des résultats de la Commission de contrôle pour l'adjudication des marchés (organe interne) et du rapport de PricewaterhouseCoopers sur les instruments et les processus d'information utilisés par l'Expo.01 dans le cadre du controlling. Mais la structure décentralisée de l'association compliquait la recherche des informations, de sorte qu'il était difficile de faire une révision complète. Les contrôles ont porté essentiellement sur les systèmes de comptabilisation, les processus administratifs et le système de contrôle interne (SCI).

Bien que l'on ait remédié à divers points faibles depuis le dernier rapport, le CDF s'est vu contraint de relever un certain nombre de défauts. C'est ainsi que le SCI ne prévoit pas d'instance indépendante pour contrôler si les paiements effectués sont conformes aux contrats. La Commission de contrôle supervise bien l'adjudication des marchés dont les montants dépassent le seuil prévu par l'OMC; les contrôles font par contre défaut pour les autres contrats qui sont exclusivement de la compétence des directions. Autre constatation peu satisfaisante: il se passait trop de temps jusqu'à la signature des contrats des membres de la direction et des cadres (contrats d'engagement, résolution des contrats). Ces retards provoquaient des situations peu claires pour les personnes concernées comme pour les organes de contrôle, donc des charges supplémentaires.

Le CDF a enfin demandé que le directeur financier donne en temps utile des informations sur les changements importants de la situation financière non seulement à la Direction générale, mais aussi au Comité stratégique (comprenant les représentants de la Confédération). C'est la seule manière d'assurer que les organes de l'association assument leurs responsabilités. Le CDF a en outre constaté que les chiffres présentés ne comportent plus de réserves, donc que les dépassements de budget devront être compensés par des recettes supplémentaires ou des économies.

A l'occasion de l'octroi du crédit supplémentaire de 250 millions de francs par la Confédération, le CDF a exigé le libre accès aux informations de l'association. Le Parlement a maintenant décidé de lier ce crédit à la condition que la Délégation des finances et le CDF soient régulièrement informés de l'avancement du projet et de la situation financière, qu'ils aient libre accès aux dossiers et puissent demander des renseignements.

Par révisions des unités administratives, on entend celles qui portent sur le respect des critères de la légalité, de la rentabilité et de la régularité des comptes tenus par les unités administratives et les entreprises de la Confédération. Le choix des unités à réviser se fonde notamment sur une analyse systématique des risques. Le CDF a délivré une bonne note à la plupart des administrations contrôlées. Celles-ci travaillent généralement soigneusement et sont conscientes des coûts. Dans certains cas cependant, on a relevé que les principes d'économie et de rentabilité n'étaient pas assez appliqués. Et exceptionnellement la tenue des comptes laissait à désirer.

## **4.1 Département fédéral des affaires étrangères**

### **4.1.1 Secrétariat général**

Les recommandations ont renforcé les améliorations introduites dans le domaine de l'attribution des marchés publics et des mandats à des experts, notamment par l'instauration d'un centre de compétence et la mise en œuvre d'une directive interne au Département. Le contrôle préconisé pour les affaires relatives au contrat collectif d'assurance-maladie est sur le point d'être mis en œuvre. Certaines mesures ont également été prises afin de combler les lacunes identifiées dans les procédures de contrôle des décomptes des représentations à l'étranger. Le CDF a réalisé un suivi de différentes affaires au sein de la Direction politique et insisté sur la nécessité d'obtenir plus de transparence et de rationalité dans la budgétisation et l'organisation de conférences. Des examens ont été réalisés dans le cadre des crédits alloués à la «Genève internationale» par l'entremise de la FIPOI et les recommandations ont contribué à améliorer leur contrôle et leur gestion. Dans le cadre de l'organisation de grandes manifestations, comme les expositions universelles de Lisbonne et de Hanovre, le CDF a insisté sur l'importance d'obtenir, en temps opportun, les rapports intermédiaires prévus contractuellement.

### **4.1.2 Représentations suisses à l'étranger**

L'ensemble des entités inspectées a présenté de bons résultats dans ce dernier domaine. La collaboration avec l'Inspectorat consulaire et financier du DFAE s'est montrée incontournable et efficace. Les dossiers relatifs aux inspections réalisées auprès des représentations suisses à l'étranger en 1998 (Casablanca, Rabat et Madrid) et 1999 (New York, Ankara et Istanbul) ont été clos au cours de cette année. Les responsables de ces entités et de la Centrale du DFAE ont été rendus attentifs et conseillés sur différentes questions relevant aussi bien de l'organisation que de la gestion du personnel ou de l'accomplissement des tâches consulaires et administratives.

Au Maroc, le Consulat de Suisse à Casablanca a été fermé et les forces concentrées à l'Ambassade de Suisse à Rabat. Cette mesure devrait permettre de réaliser les économies préconisées et de développer les synergies prévues en matière de gestion du personnel.

L'inspection auprès de l'Ambassade de Suisse à Madrid a permis d'envisager la répercussion exhaustive des coûts engendrés par les attachés de défense sur le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports et de constater les progrès déjà réalisés en matière de transparence des coûts. La remise en question de l'adéquation et de l'équipement des locaux de représentation sera reconsidérée par le DFAE lors de l'évaluation des résultats de la réforme des allocations entrée en vigueur en 1998.

A New York, le CDF a mis en exergue la possibilité d'améliorer et de simplifier la logistique des deux représentations sises dans le même bâtiment (Mission d'observation auprès de l'ONU et Consulat général) et a insisté sur la nécessité de renforcer le contrôle interne.

En Turquie, de meilleures répartitions des tâches ont été proposées et la nécessité de trouver de nouveaux locaux a été confirmée, aussi bien pour l'Ambassade de Suisse à Ankara que pour le Consulat général de Suisse à Istanbul. Les conditions de travail pourront être ainsi améliorées et l'allocation des ressources optimisée.

## **4.2 Département fédéral de l'intérieur**

### **4.2.1 Office fédéral de la culture: 150<sup>e</sup> anniversaire**

Un crédit-cadre de 24 millions de francs avait été approuvé pour marquer le 150<sup>e</sup> anniversaire de l'Etat fédéral en 1998. Ces fonds ont été utilisés pour des projets relevant de la Confédération ou de tiers (particuliers, cantons et communes), pour des manifestations officielles ainsi que pour la coordination et l'information.

Le crédit-cadre a été respecté à une réserve près: les dépenses de la Confédération pour cet anniversaire dépassent le montant qui figure dans le décompte final. Les offices responsables ont couvert certaines dépenses des projets fédéraux par des crédits ordinaires ou du sponsoring. De même, des prestations fournies par la SSR, La Poste et des programmes d'occupation de chômeurs échappent au décompte final et n'ont pas été imputés au crédit-cadre.

La Délégation des finances et le Conseil fédéral n'y voient pas un sujet de préoccupation, estimant que ces dépenses supplémentaires ont apporté un substantiel enrichissement des festivités et suscité des impulsions économiques.

### **4.2.2 Office fédéral des assurances sociales**

Les frais découlant de l'application de l'AVS et de l'AI sont légalement imputables au Fonds de compensation. Le CDF s'est déclaré d'accord avec l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) que l'activité de la Section recours contre les tiers responsables (Division AVS) peut être classée sous «application de l'assurance», ce qui signifie que ses frais sont à la charge du Fonds de compensation.

Le CDF a estimé par contre que les frais inhérents à l'élaboration externe d'un concept de controlling portant sur les subsides aux organisations faïtières de l'AI doivent être imputés au crédit «experts» de l'OFAS, du fait qu'il s'agit là d'une aide financière à ces organisations. L'Office fédéral de la justice ayant appuyé le point de vue du CDF, c'est celui-ci qui a prévalu.

### 4.2.3 Office fédéral de la santé publique

Le CDF a constaté que le calcul du degré de couverture des coûts fait partiellement défaut. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a signalé dans sa réponse vouloir améliorer les recettes au moyen d'un contrôle systématique des émoluments. Comme ce projet ne sera achevé qu'en 2002, l'OFSP veut attendre l'instauration d'une comptabilité analytique pour enregistrer ces degrés de couverture. Le CDF estime toutefois que davantage de temps se passera avant que la comptabilité analytique et les mesures basées sur celle-ci soient opérationnelles. Il a par conséquent recommandé à l'OFSP de procéder par estimations à une détermination réaliste des degrés de couverture des coûts, afin de susciter rapidement une prise de conscience du coût réel des prestations de l'OFSP.

Côté subvention de la lutte contre le cancer, le CDF a constaté que le subside annuel octroyé à la Ligue suisse contre le cancer (236 925 francs en 1998) sur la base d'un décret départemental (DFI du 23 novembre 1956) n'a ni base légale, ni contre-prestation bien définie. L'OFSP suivra la recommandation d'annuler ce subside à partir de l'an 2000, mais a demandé en compensation des crédits accrus pour «prestations de service de tiers». Il jouera un rôle plus actif dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de lutte contre le cancer basée sur des mandats, et définira clairement les prestations à fournir.

### 4.3 Office fédéral des réfugiés

Lors de la révision effectuée auprès de l'Office fédéral des réfugiés (ODR), le CDF a principalement contrôlé la régularité de la comptabilité, les dépenses, les activités touchant aux finances et la surveillance financière interne. Le résultat de cette révision est bon dans l'ensemble. Les contrôles ont permis de constater que la comptabilité a été tenue de façon régulière et que les crédits ont été utilisés conformément aux dispositions légales.

Les constatations suivantes méritent d'être relevées:

- Le CDF a recommandé de reconsidérer les contrats et la possibilité de prévoir un nouvel appel d'offres pour des centres d'accueil. L'ODR procédera à un examen de la situation actuelle en matière de mandats.
- Du fait de la nouvelle ordonnance II sur l'asile, l'hébergement collectif donne lieu exclusivement à des montants forfaitaires et non plus au remboursement des frais effectifs. Les centres préalablement financés par la Confédération sont détachés de cette procédure. Comme cette séparation touche divers secteurs, le CDF a recommandé de bien coordonner le processus après l'avoir soumis à des critères uniformes.
- La période transitoire de deux ans étant échu, les nouvelles dispositions légales (LAsi, les directives relatives à l'assistance des réfugiés du 1<sup>er</sup> octobre 1999) et le prochain transfert aux cantons des compétences en matière d'assistance font que l'on n'alloue plus de prêts aux réfugiés. Vu l'importance décroissante des prêts, le CDF a mis en question la rentabilité du projet «prêts» mené par l'ODR, dont le coût se chiffre à 3 ou 4 millions de

francs. L'ODR estime de son côté que ce projet sera rentable dans la mesure où une gestion plus efficace des prêts permettra d'améliorer le taux de remboursement.

- En ce qui concerne l'obligation de fournir des garanties et de rembourser les frais (SiRück), les questions d'actualité sont la liquidation des affaires en suspens avant fin avril 2000, le transfert de cette tâche à une société privée à partir de mai 2000, ainsi que l'adoption possible d'un système simplifié. Comme le système actuel du décompte individuel est administrativement complexe et prend beaucoup de temps, l'ODR prévoit de le soumettre à une analyse qui doit déboucher sur des simplifications à moyen terme. Le CDF soutient cette décision.
- Environ 85 % du budget de l'ODR passent par le domaine de la direction des finances et du social. Le CDF a constaté des différences dans la manière de contrôler les décomptes et d'évaluer les résultats. Il a proposé en conséquence la mise en place d'une procédure uniforme pour les contrôles et l'analyse des résultats. L'ODR a l'intention de suivre cette recommandation dans plusieurs de ses projets.

#### **4.4 Administration fédérale des contributions**

Cette révision a permis d'attester la régularité des comptes en ce qui concerne la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre d'une part, la Section du personnel et de l'organisation d'autre part.

Le CDF a obtenu une amélioration du système de contrôle interne pour le remboursement de l'impôt anticipé. Comme ce remboursement doit souvent s'effectuer sans pièces justificatives, il convient de sensibiliser les employés à la nécessité d'éclaircissements complémentaires ou de sondages. De plus, les correctifs dépassant 1000 francs seront désormais journalisés et systématiquement vérifiés.

Un examen des activités de la Division d'inspection de l'impôt fédéral direct a révélé que celle-ci s'occupe essentiellement de dossiers considérés comme épineux par les cantons. Elle ne contrôle guère les méthodes de taxation, la perception des impôts par les cantons et les transferts de fonds à la caisse fédérale.

#### **4.5 Office fédéral de l'agriculture**

##### **4.5.1 Révision de l'office**

Le CDF a constaté que le compte courant de l'OFAG n'est pas constamment tenu à jour, de sorte qu'il n'est pas possible d'en faire un contrôle continu. Il a découvert par ailleurs des créances ouvertes qui n'avaient pas été traitées de façon systématique. Les pointages se font maintenant chaque mois et les «postes ouverts» ont été entre temps liquidés.

Côté gestion des crédits concernant les paiements directs pour prestations écologiques, l'OFAG n'a pas respecté rigoureusement les principes de la spécification et de l'annualité. Le manque de crédits a conduit à utiliser des fonds d'autres rubriques à hauteur de plusieurs millions de francs. Un regroupement des paiements directs sur

deux rubriques principales et la mise en place à l'OFAG de certaines dispositions administratives devraient permettre d'améliorer considérablement la gestion des crédits.

En ce qui concerne la mise en valeur des fruits et pommes de terre, les comptes présentés correspondent aux pièces et décomptes. Les moyens à disposition sont utilisés de façon efficace. En 1997, l'OFAG a versé 8 millions de francs pour la mise en valeur des fruits et 40 millions de francs pour les pommes de terre. Lors des examens, le CDF a recommandé à l'OFAG de vérifier les subventions versées pour l'affouragement des pommes de terre crues. La subvention allouée pour les cerises et les pruneaux distribués dans les zones reculées subsiste malgré l'entrée en vigueur de la nouvelle politique agricole 2002. Selon l'OFAG, cette aide permet de régulariser la production lorsque cette dernière est importante et que les débouchés traditionnels sont utilisés au maximum de leur capacité. L'OFAG indique également que cette mesure est efficace par rapport aux moyens engagés.

#### **4.5.2 Haras national d'Avenches**

Le Haras tient un inventaire de l'ensemble de ses biens. Cependant, aucun contrôle physique ne permet de justifier l'existence des objets répertoriés dans les différents documents présentés. La privatisation partielle du Haras entraîne un renforcement des instruments comptables afin de pouvoir respecter les principes énoncés à l'art. 3 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération. Selon l'OFAG, l'introduction du logiciel comptable SAP permettra de respecter la législation en vigueur. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000, le Haras appliquera également les principes de la nouvelle gestion publique.

### **4.6 Office fédéral de l'énergie**

#### **4.6.1 Inspection fédérale des pipelines**

L'Inspection fédérale des pipelines est une unité organisationnelle de l'Association suisse d'inspection technique (ASIT), et c'est l'ASIT qui tient les comptes de l'Inspection. Les détails sont réglés par un accord passé entre le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et l'ASIT. Il faudrait revoir entièrement ce régime. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) approuve cette idée, mais retarde la modification de cet accord en raison de l'intégration actuellement négociée de l'Inspection fédérale des pipelines dans une «agence nationale de sécurité» («Nationale Sicherheitsagentur» ou NASA) qui doit se créer.

#### **4.6.2 Inspection fédérale des installations à courant fort**

L'Inspection fédérale des installations à courant fort est un service rattaché à l'Association suisse des électriciens (ASE). Un rapport de PricewaterhouseCoopers SA daté du 9 mars 1999 atteste la régularité de la comptabilité tenue par l'ASE. Selon un accord passé entre l'ASE et le DETEC, il incombe entre autres à l'OFEN

de contrôler les finances de l'Inspection; mais cette disposition n'est pas mise en pratique. L'OFEN modifiera donc l'accord en conséquence.

L'ASE alimente, également en vertu de l'accord, un fonds de couverture des risques (franchise de l'assurance). Les 500 000 francs de ce fonds dépassent largement la limite contractuelle de 50 000 francs. Le CDF a demandé que l'on réduise l'avoir de ce fonds. Il en va de même pour le fonds de compensation (des fluctuations annuelles), que l'ASE gère également à titre fiduciaire et qui présente un avoir de 5 millions de francs. Ce fonds sera réduit à 2 millions de francs sur recommandation du CDF. L'OFEN examine la question soulevée par le CDF de l'absence d'intérêts sur la fortune du fonds.

L'activité de gestion de l'ASE est facturée à l'Inspection des installations à courant fort. Le CDF a soumis à la discussion le montant de ces frais (360 000 francs en 1998, et 480 000 en 1999) et la manière de les calculer. L'OFEN admet le principe de facturer cette prestation, mais estime que les frais sont trop élevés. Il a été constaté par ailleurs que l'ASE a imputé pour 1998 des primes d'assurance excessives; ce qui sera corrigé dans l'exercice 1999.

#### **4.6.3 Division principale de la sécurité des installations nucléaires à Würenlingen**

Lors de sa révision de 1997, le CDF a signalé un problème de coordination entre l'OFEN et la Division principale de la sécurité des installations nucléaires (SIN). Fin 1998, l'International Regulatory Team de l'International Atomic Energy Agency (IAEA) a procédé à une évaluation approfondie de la SIN. Une de ses conclusions est que la SIN doit bénéficier d'un statut plus indépendant en tant qu'organe de surveillance des centrales nucléaires. Cela supposerait une autonomie administrative et financière de la SIN, qui devrait donc être détachée de l'OFEN. Il s'agit maintenant d'étudier et de résoudre cette problématique en relation avec la création de la «NASA». Il est prévu d'instaurer une comptabilité autonome pour la SIN.

La division nucléaire de l'ASIT contrôle les centrales nucléaires pour le compte de la SIN. Conformément à une recommandation émise en 1997 par le CDF, l'ASIT facture désormais ses prestations par l'intermédiaire de la SIN et non plus directement aux centrales. Le CDF a conseillé à la SIN d'intensifier sa surveillance de l'ASIT pour mieux contrôler ces prestations. La SIN entend suivre ce conseil.

### **5 Révisions spéciales**

Outre les révisions traditionnelles, le CDF effectue chaque année une série de révisions spéciales. Il peut s'agir de révisions touchant plusieurs départements, de contrôles de la rentabilité de certains services ou d'examen approfondis dans un groupe de tâches déterminé. Dans ce contexte, les audits informatiques représentent un nouveau défi. Les vérifications sont effectuées en règle générale selon les critères de l'économie, de la rentabilité et de l'efficacité. Les économies de ressources financières et humaines que l'activité de révision dégage au profit de la Confédération peuvent être très importantes.

## **5.1 Direction du développement et de la coopération**

### **5.1.1 Contrôle d'efficacité et de rendement au Vietnam**

Il apparaît d'une manière générale que les programmes et les projets passés en revue peuvent être qualifiés d'actions efficaces, bien conçues et bien réalisées. Les recommandations du CDF ont été reçues positivement et seront mises en pratique autant que possible durant la phase en cours, dans la planification de la prochaine étape ou donneront lieu à une étude approfondie des différentes concrétisations possibles dans le cadre des évaluations prévues.

La DDC base son travail de coopération au Vietnam sur un programme relativement récent, axé essentiellement sur la promotion du potentiel local, sur le transfert de technologie dans le secteur environnemental et sur l'encouragement du processus de transition vers l'économie de marché. Ce programme a le grand mérite de concentrer ses forces et ses moyens sur trois secteurs: développement urbain, gestion durable des ressources, éducation et formation professionnelle. Les projets et les activités menés dans ces secteurs se limitent eux-mêmes à un petit nombre de domaines. Pour que la coopération soit efficace, il est primordial que les projets dans leur ensemble poursuivent trois grands objectifs qui sont la formation, le renforcement des institutions et le soutien des catégories sociales les plus vulnérables. L'application de ce principe permet une exploitation optimale des synergies entre les projets.

L'examen des opérations d'aide à la balance des paiements et de la coopération technique dispensée dans ce contexte a révélé certaines déperditions dues à des frictions entre DDC et seco. Il s'avère d'une part que des projets de développement comme ceux du seco nécessiteraient des structures de suivi plus étoffées sur place, mais que par ailleurs il serait économiquement indéfendable de mettre en place pour le seco des structures parallèles à celles qui existent déjà avec le bureau de coordination de la DDC. Le CDF a proposé d'intégrer au bureau de coordination de la DDC le suivi des programmes seco qui ne sont pas de nature commerciale (p. ex. crédits mixtes ou représentation des intérêts suisses). Les deux offices ont réagi positivement, et le seco a déjà pris des dispositions dans ce sens. Il a également pris les mesures qui s'imposaient en ce qui concerne la régularité des comptes.

Les projets de la DDC touchant au développement urbain méritent dans l'ensemble une appréciation positive. Ils s'attaquent à une problématique dont l'importance devient de plus en plus vitale pour les pays en développement, et contribuent utilement à trouver des solutions. La portée stratégique de ces projets est d'autant plus grande qu'ils abordent des problèmes techniquement difficiles, et si vastes qu'ils paraissent jusqu'à présent insolubles. Comme ce sont les couches sociales défavorisées qui souffrent le plus des problèmes environnementaux en milieu urbain, le fait de ce concentrer sur leur résolution contribue à soulager la pauvreté dans les villes. La DDC s'emploie à remédier systématiquement aux faiblesses constatées – activités parallèles ou échanges de savoir-faire insuffisants entre projets –, à intensifier pour le projet de Hué les activités décisives que sont notamment la promotion des institutions et le soutien du management, à accroître les investissements et à se concentrer davantage sur les domaines liés à l'hygiène de l'habitat pour le projet de Dong Hoi.

Le CDF a examiné le Social Forestry Support Project qui appartient au secteur de l'environnement et de la gestion durable des ressources. Ce projet de formation de formateurs a une valeur stratégique en ce sens qu'il vise à promouvoir le développement technique et organisationnel des principaux établissements scolaires de tout

le pays, donc à obtenir un effet aussi large que possible. Ce projet soulève des questions de partage du savoir-faire entre organisations suisses de développement. La DDC pourrait-elle s'engager dans une stratégie de collaboration plus résolue avec les œuvres d'entraide et autres organisations suisses de développement, afin de diffuser au mieux les projets et les méthodes qui ont donné de bons résultats? La question est plus complexe qu'il n'y paraît, car il s'agit toujours d'un exercice d'équilibre entre la concurrence et les situations de monopole à éviter.

Dans le secteur éducation et formation, le projet Strengthening of Vocational Training Centers, destiné à promouvoir des centres de formation professionnelle, fait preuve d'une grande efficacité grâce à sa structure de management légère. Le CDF ayant estimé qu'il était discutable de vouloir appliquer cette formule en dehors des centres économiques, cette question a été reprise dans une phase d'évaluation afin d'envisager des solutions possibles.

### **5.1.2 Aide aux pays de l'Est**

L'examen du CDF a porté sur l'activité du bureau de coordination de la DDC et du seco à Moscou, ainsi que sur une sélection de projets en Russie – notamment ceux de Voronej, de Kalouga et de Nijni-Novgorod financés par la DDC.

Les contrôles effectués par sondage ont permis de constater que la gestion financière du bureau de coordination et des projets était régulière. Les documents comptables examinés n'ont pas donné lieu à des remarques. Les fonds engagés par la DDC et le seco ont été utilisés correctement.

La démarche choisie à Voronej et Kalouga consiste à encourager des initiatives privées dans l'agriculture et les petites et moyennes entreprises (PME) en offrant des prestations financières (petits crédits) et sous forme de conseils et de formation; cette option est judicieuse. L'argent mis à disposition dans des fonds de roulement permet au groupe cible des PME d'obtenir des crédits, ce qui contribue à résoudre un problème crucial de la Russie d'aujourd'hui. Par ailleurs, on constate rétrospectivement qu'il est difficile d'agir dans le secteur agricole en soutenant des grands projets. L'examen des crédits, lors de la révision, a cependant révélé qu'environ 80 % des arriérés se rapportent à cinq grands projets dont l'issue et le remboursement sont problématiques. Il en résulte que l'on n'a que partiellement atteint le but général du fonds de roulement, qui est de produire un effet multiplicateur. Il n'était guère possible de prévoir la situation qui règne actuellement dans ces projets, du fait que l'on connaissait mal les conditions locales et le contexte socioéconomique russe. On se devait d'autre part de fournir une aide visible dans la phase initiale.

Egalement consacré à l'encouragement des initiatives privées dans le secteur des PME (crédits et conseils), le programme de Nijni-Novgorod correspond aux besoins de l'économie de marché qui s'instaure en Russie. Cependant, il est devenu pour le moment impossible d'offrir des garanties de crédit en raison de la crise financière et de l'assainissement des banques qui en résulte.

## 5.2

## Département fédéral de l'intérieur

### 5.2.1

### Contrôle d'efficacité dans le domaine de l'assurance-maladie

Le CDF a examiné durant l'exercice sous revue la faisabilité d'un contrôle d'efficacité dans le domaine de la réduction des primes d'assurance-maladie. On est effectivement en droit de se demander si des subventions publiques totalisant près de 3 milliards de francs parviendront à satisfaire la volonté du législateur de soulager les assurés de condition économique modeste. Un premier examen a révélé l'absence légale d'une définition claire et juridiquement impérative pour les cantons de la notion de «condition économique modeste». Les cantons ont dû ainsi élaborer leurs propres dispositions exécutoires, aboutissant ainsi à 26 directives différentes. Une mise en œuvre mesurable de la volonté du législateur suppose des dispositions juridiques plus précises. Comme l'OFAS et plusieurs cantons ont déjà fait ces dernières années des études et des évaluations sur les incidences des réductions de primes, comme aussi l'enregistrement de données cantonales à des fins statistiques n'a débuté qu'en 1998 (ce qui reporte la première analyse en 2001 au plus tôt), le CDF a renoncé à procéder à un contrôle d'efficacité dans ce domaine.

Cet exemple montre clairement que les contrôles de rentabilité requièrent d'importants travaux préliminaires et impliquent des questions complexes, qu'ils exigent donc beaucoup de moyens. Ils ne peuvent aboutir qu'en étroite collaboration avec l'office concerné. Le CDF a mis en place en 1999 le cadre organisationnel d'un centre de compétences. Son but est de devenir à moyen terme un partenaire compétent de l'administration fédérale pour les contrôles de rentabilité. Comme il est également amené, en vertu de la LCF, à examiner les mesures prises par la Confédération, il aura un rôle important à jouer dans l'application de l'art. 170 de la nouvelle constitution fédérale. Celui-ci prescrit un contrôle d'efficacité des mesures décidées par la Confédération. Mais ces contrôles ne pourront donner des résultats probants que si les dispositions légales sont formulées de manière suffisamment concrète.

### 5.2.2

### Subsides versés à la Croix-Rouge Suisse

Le CDF avait l'intention de faire un contrôle de rentabilité des subsides et des indemnités versés à la Croix-Rouge Suisse (CRS). L'étude de faisabilité préalablement effectuée par le CDF avec l'aide de tiers fin 1998 et début 1999 concernant les subsides et les indemnités versés à cet organisme par la Confédération a abouti à la conclusion que dans la période actuelle les résultats ne justifieraient pas le travail qu'un tel contrôle nécessiterait. Selon les investigations du CDF, dix offices fédéraux entretiennent des relations financières régulières avec la CRS sous forme d'indemnités, de subsides et de contrats de prestations. Les offices s'efforcent d'optimiser leurs relations avec la CRS par différents moyens – évaluation des prestations fournies, projet pilote de controlling, subsides basés sur l'efficacité, réorganisation, révision pendant de la législation ou réduction des subventions. Le CDF a recommandé de soumettre l'approbation des statuts par le Conseil fédéral à un examen, de désigner un service central de coordination et de lier la subvention de base de l'OFSP à un contrat de prestations.

### 5.2.3 Emancipation du domaine des EPF

Le Conseil fédéral a entériné par arrêté du 19 décembre 1997 un rapport du DFI et du DFF concernant la gestion par mandat de prestations et l'émancipation comptable des EPF. Il a simultanément confié au DFI et au Conseil des EPF le mandat de réaliser la variante «mandat de prestations et comptabilité indépendante» pour le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

Ce concept ne vise pas à transférer le domaine des EPF dans le deuxième cercle (modèle des quatre cercles) comme c'est le cas pour les offices GMEB, mais de lui conférer une autonomie correspondant au troisième cercle, ce qui, de l'avis du CDF, suppose une base légale bien définie. En particulier la démarche suivie – adoption du mandat de prestations par le Conseil fédéral, modification de l'ordonnance sur les EPF, révision de la loi sur les EPF – était inhabituelle. On a dû se contenter d'adopter le crédit de 1,6 milliard de francs du budget 2000 sans disposer des mandats de prestations, des indicateurs et des critères de mesure normalement associés à un tel crédit. Au moment d'exprimer son avis sur le mandat de prestations, le CDF a fait valoir qu'il devait pouvoir exercer le mandat d'organe de contrôle des deux EPF et des quatre instituts de recherches émancipés et dotés de leur propre comptabilité. Le CDF aura besoin des connaissances acquises au cours de son activité de révision pour pouvoir exercer une surveillance efficace sur ce domaine financièrement et politiquement important.

### 5.2.4 Entreprises *spin-off* de l'EPF de Zurich

On appelle entreprises *spin-off* les sociétés issues de la recherche scientifique et fondées par des personnes récemment diplômées ou ayant travaillé jusque-là pour les EPF. Ce sont des entreprises privées qui s'occupent de commercialiser des produits ou des services. Leur raison d'être est de concrétiser des résultats de recherches – un processus que l'EPF de Zurich souhaite encourager.

Le nombre de sociétés créées dans ces conditions a nettement augmenté au cours des années 90. Selon les statistiques de l'EPF de Zurich, on connaît environ 80 entreprises issues de cette école. Une enquête du bureau de transfert de technologie de l'EPFZ indique qu'au moins 90 % d'entre elles existent encore.

Les investigations du CDF font apparaître que les requêtes dans ce sens ont d'abord été traitées de façon généreuse, afin d'acquiescer rapidement un fonds d'expérience. On n'a pas toujours établi un contrat. Les conditions variaient d'un cas à l'autre, notamment en ce qui concerne les taux d'intérêt et les modalités de remboursement. Depuis lors, les dossiers ont été revus et les procédures font l'objet de nouvelles règles.

L'EPF de Zurich soutient, dans sa prise de position, les mesures proposées par le rapport de révision. Elle approuve notamment la recommandation de présenter l'activité d'encouragement des entreprises *spin-off* dans le cadre du rapport quadriennal du Conseil des EPF au Conseil fédéral et au Parlement.

## **5.3 Réfugiés**

### **5.3.1 Garanties et remboursements de frais par le canton des Grisons**

Le canton des Grisons a instauré dès 1984 son propre système de rémunération et de remboursement pour les requérants d'asile exerçant une activité rémunérée. Il a adopté le système SiRück de l'ODR en 1994, soit avec deux ans de retard. En 1997, ce canton a liquidé tous les comptes de son système initial, et versé le solde créditeur à l'ODR.

Le CDF a constaté que l'avoir des requérants d'asile, qui se soldait à 1,3 million de francs à fin juillet 1997, a été réglé avec l'ODR. En fin de compte, le retard apporté à l'instauration du système SiRück n'a procuré au canton des Grisons aucun avantage financier manifeste. Le CDF a par conséquent recommandé à l'ODR de clore le dossier.

### **5.3.2 Listes de présences et de décomptes du canton de Neuchâtel**

Le CDF a contrôlé les listes de présences et de décomptes 1997 du canton de Neuchâtel. Il a examiné notamment la régularité des décomptes de frais d'assistance après échéance des délais de retour accordés aux réfugiés de guerre bosniaques et d'autres nationalités.

Quelques cas isolés mis à part, le résultat de ce contrôle est bon compte tenu du fait que quelques cantons n'étaient pas entièrement d'accord avec la Confédération concernant l'expulsion des réfugiés bosniaques.

Les frais portés en compte pour quelques personnes ont donné lieu à des discussions. Selon les indications données par le canton de Neuchâtel, les différences constatées proviennent essentiellement d'informations insuffisantes ou incomplètes entre les diverses instances qui s'occupent d'asile à l'échelon fédéral comme à celui des cantons. Le CDF a déjà fait état de ce problème à l'occasion d'autres révisions.

### **5.3.3 Frais de santé dans le canton du Tessin**

Les investigations ont porté sur la mise en œuvre et le respect des dispositions légales en vigueur dans le domaine de la santé. Le CDF s'est basé sur des cas particuliers pour examiner le système (entre autres SCI, flux financiers) et la régularité des sommes débitées et créditées à l'ODR dans ce domaine durant l'année 1998 et le premier trimestre 1999.

Bien que le formulaire de décompte du canton n'ait pas la forme prescrite par l'ODR et que son libellé soit assez peu explicite, on a pu constater que les décomptes de frais de santé étaient corrects sur le fonds pour tous les cas examinés. Le CDF a toutefois recommandé au canton du Tessin d'utiliser un système standard pour ses décomptes de frais de santé à l'ODR.

Le CDF a proposé au canton du Tessin d'étudier la possibilité de mettre en place un service d'examen médical préalable pour tous les requérants d'asile, afin d'éviter des frais de santé inutiles.

### 5.3.4

## Inspection du programme de rapatriement en Bosnie-Herzégovine

Le déroulement opérationnel et financier de ce programme a fait une bonne impression. Ses deux volets – aide à la réinsertion et soutien de projets locaux – étaient dans l'ensemble bien dirigés et organisés efficacement.

Plus de dix mille personnes au total sont rentrées de Suisse en Bosnie-Herzégovine dans le cadre de ce programme de retour. L'ODR et la DDC sont satisfaits de cette action et la qualifient de réussite. La Suisse a économisé ainsi plusieurs dizaines de millions de francs en frais d'assistance. Le rapatriement de dix mille personnes implique cependant une grande responsabilité sociale, donc un engagement financier dans leur pays. Du côté des projets locaux, un certain nombre d'éléments devront être revus dans la perspective d'un prochain programme de retour (p. ex. au Kosovo). Il apparaît aussi que les programmes de rapatriement assortis d'incitations financières comportent certains dangers, leur institutionnalisation pouvant rendre la Suisse encore plus attrayante par rapport à d'autres pays d'accueil.

L'ODR a conscience de ce problème. Néanmoins, étant donné les difficultés liées à l'exécution de la loi, il considère que le rapatriement assorti d'incitations financières est un moyen efficace pour encourager les départs volontaires ou réguliers. En autorisant uniquement les personnes entrées en Suisse avant une date déterminée à prendre part à un programme d'aide au retour, l'ODR pare au danger évoqué par le CDF en ce qui concerne l'attrait qu'exerce la Suisse par rapport à d'autres pays d'accueil.

L'inspection sur place a donné lieu notamment aux constatations suivantes:

- Beaucoup d'énergie a été consacrée au respect du principe de financement 50/50 (répartition entre aide à la réinsertion et structures locales), ce qui n'a pas toujours été favorable pour la reconstitution des structures. Il conviendra de reconsidérer et d'assouplir cette règle lors d'un prochain programme de retour, nécessité que ni la DDC ni l'ODR n'ont contestée.
- Le programme de retour est financé par des crédits de paiement annuels. Un programme qui s'étend sur plusieurs années doit être durablement financé par un crédit d'engagement assorti d'un calendrier des versements. Le financement de l'actuel programme de retour au Kosovo est assuré par un crédit d'engagement.
- L'existence de différents canaux de financement va de pair avec plusieurs domaines de compétences (seco, ASC, ODR) à la centrale de Berne. Il en résulte des méthodes parfois coûteuses au niveau des décomptes (p. ex. règlement des financements croisés). Les responsables ont acquiescé aux propositions visant à simplifier les processus administratifs et comptables.
- Ces contrôles ont également conduit à critiquer le montant des disponibilités dans les différentes banques locales. Le CDF a relevé l'absence jusqu'au début de 1998 d'un plan de paiement détaillé pour la Bosnie-Herzégovine. Il en est résulté que l'encaisse des banques locales atteignait souvent plusieurs millions de francs. Au moment de l'inspection, il y avait par exemple 2 millions de francs bloqués à la BH Banka à Sarajevo. En conséquence, la DDC n'a plus fait de versements sur cette banque; et le bureau de coordination local a tout mis en œuvre pour récupérer rapidement cet argent. Un demi-million a pu l'être à ce jour. L'ambassade suisse a lancé une opération de coordination pour tenter de faire valoir ces créances à l'égard de la BH Ban-

ka. Le CDF a recommandé à la DDC de vouer une grande attention à la gestion des liquidités dans les pays politiquement instables. Le programme de reconstruction au Kosovo a maintenant mis en place des mesures de précaution supplémentaires dans le domaine des paiements.

## **5.4 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)**

### **5.4.1 Analyse de processus et de risques dans le trafic des paiements**

A la suite du cas de détournement «Bellasi», le Conseil fédéral a chargé le 25 août 1999 le CDF d'effectuer une analyse de processus et de risques dans le domaine militaire, afin de mettre en lumière les faiblesses des processus administratifs et de faire des recommandations à ce sujet.

Cette analyse a porté sur le système de contrôle interne, plus particulièrement sur le déroulement des opérations de paiement du DDPS compte tenu des points de jonction avec le DFF. Secteurs analysés: Secrétariat général, Etat-major général, Forces terrestres et Groupement de l'armement. Ces choix obéissaient à des considérations touchant au type, à la complexité et à la vulnérabilité des tâches et des structures, à leur importance financière et à leur degré d'autonomie, ainsi qu'au poids des fonctions chevauchantes. L'analyse des processus a couvert environ 90 % des dépenses du DDPS. Elle a laissé de côté le service de renseignements et la comptabilité des troupes, qui font l'objet d'une enquête administrative.

Vu le gros volume d'analyses à accomplir dans des délais restreints, le CDF n'était pas en mesure d'accomplir ce travail sans l'aide de spécialistes externes; il a donc fait appel à des experts-comptables d'une société fiduciaire. Le CDF y a affecté lui-même six de ses spécialistes, auxquels se sont ajoutés deux collaborateurs de l'Inspection des finances du DDPS. Le projet a été structuré en six groupes communs sous la direction du CDF. Cette organisation permettait d'associer les compétences internes du CDF à du savoir-faire externe, de prévenir des suspicions de parti pris et de dissimulation, et de surveiller les prestations de tiers. L'analyse consistait à examiner les processus et les mesures de SCI en faisant des interviews structurées, et à vérifier si les procédures et contrôles réglementaires étaient respectés.

Cette analyse a donné dans l'ensemble de bons résultats. Le trafic des paiements et la surveillance des budgets sont organisés de manière satisfaisante dans le domaine examiné. Le CDF n'a constaté aucun manquement grave qui aurait nécessité des interventions immédiates. Par contre, certaines opérations de paiement courantes devraient être optimisées. Le CDF propose d'améliorer les processus par une série de mesures destinées à garantir une séparation des fonctions plus systématique dans le trafic des paiements et à mieux appliquer le principe du double contrôle. D'autres recommandations portent sur l'élaboration et l'application de règles claires en matière de signature et de visa. Le CDF compte qu'une centralisation accrue des services financiers entraînera une professionnalisation de leur gestion.

Le CDF estime en conclusion que les secteurs examinés ne comportent pas un risque marqué de détournement de fonds. On ne peut cependant exclure – comme pour les autres départements d'ailleurs – qu'une volonté criminelle suffisamment déterminée n'aboutisse un jour ou l'autre à de nouvelles malversations.

Le DDPS a réservé un accueil positif aux recommandations qui lui étaient faites, et a commencé à mettre en œuvre les différentes mesures.

### **5.4.2 Personnel**

Le CDF a effectué dans le secteur du personnel du DDPS une révision spéciale motivée par les transformations en cours depuis des années et par les mesures de réduction du personnel liées à cette évolution. Il s'agissait notamment de vérifier si l'on observait les plans sociaux de l'ex-DMF et de l'administration générale de la Confédération.

Ces investigations ont permis de constater que les dispositions du plan social du DMF étaient respectées. La restructuration menée parallèlement à la compression du personnel devait au départ être en accord avec les règles de ce plan social. Mais les choses ont changé avec l'entrée en vigueur du nouveau plan social de l'administration générale de la Confédération, dans lequel la suppression d'emplois s'opère prioritairement en renonçant à pourvoir des postes vacants.

Le CDF a constaté que les départs normaux et les retraites anticipées dépassent nettement la réduction de personnel visée. La marge de manœuvre qui en résulte donne lieu à de nouvelles candidatures, de sorte que la restructuration tire parti non seulement des postes laissés vacants mais aussi des retraites anticipées. Cela ne correspond pas à l'objectif du plan social.

L'OFPER est également d'avis que le fait d'exploiter systématiquement les retraites anticipées pour offrir la plus grande marge de manœuvre possible au processus de réorganisation est contraire à l'esprit du plan social. Le CDF a recommandé au Secrétariat général de réexaminer l'objectif qui consiste à mettre restructuration et compression du personnel sur un pied d'égalité.

### **5.4.3 Journée de l'armée 1998 à Frauenfeld**

Le CDF a contrôlé le décompte final de la Journée de l'armée 1998, en vérifiant la régularité et la légalité de la comptabilité, du bilan et du compte de résultats. Il a notamment examiné les recettes et les dépenses du projet, ainsi que la gestion des avoirs, compte tenu des instructions du Secrétariat général, des organes de surveillance et de supervision du projet. Il a pu attester la régularité du décompte final.

Cette manifestation a été mise sur pied par une organisation ad hoc, laquelle a été dissoute après avoir accompli son mandat. La documentation était donc essentielle pour bien évaluer le déroulement des opérations. Certaines pièces comptables n'ont pu être présentées qu'une fois la révision terminée. L'absence de certains documents a passablement compliqué la justification des recettes.

Le CDF a estimé que la révision interne doit être assortie de révisions intermédiaires durant la conception et la réalisation des manifestations de ce genre, afin de favoriser les échanges d'informations et de sensibiliser les esprits à la nécessité des contrôles financiers. Les recommandations du CDF ont été acceptées. On constate régulièrement que les instances militaires aussi bien que civiles ne soignent pas assez le déroulement de leurs projets, qu'elles ne mettent pas en place les systèmes

de contrôle nécessaires. Le CDF organisera des séminaires de formation pour sensibiliser le personnel à ces questions.

#### **5.4.4 Achat d'avions de combat F/A-18**

L'évaluation intermédiaire a porté essentiellement sur une partie du programme industriel suisse (Swiss Participation Programme), comprenant le montage final de 32 des 34 avions, la fabrication de divers éléments cellulaires et systèmes mécaniques. C'est la Schweizerische Unternehmung für Flugzeuge und Systeme AG qui assume la responsabilité de cette partie du projet en qualité d'entreprise générale.

Le programme de participation suisse et le projet dans son ensemble se déroulent sans retards appréciables. Le financement est assuré conformément au programme d'armement 1992. Le coût de ces avions devrait être inférieur au crédit d'engagement octroyé.

#### **5.4.5 Infrastructure pour carburants et combustibles liquides**

Le DDPS a diminué les volumes de carburants et de combustibles (quantités utilisées et réserves) dans le cadre du programme Armée 95, et procédé à une réduction du réseau de postes de ravitaillement. Ces adaptations vont de pair avec les réductions de personnel et de matériel inhérentes à Armée 95. Le CDF a examiné si cette mesure était adéquate.

La mobilité accrue de la nouvelle armée fait que les quantités de carburants liquides nécessaires n'ont pas autant diminué que les effectifs de l'armée. Cependant – et même en tenant compte de ce fait –, les capacités de stockage de sécurité et celles du réseau de postes de ravitaillement n'ont pas diminué parallèlement au recul des besoins prévus. Les justifications données sont d'une part l'instruction axée sur des missions concrètes et d'autre part l'abandon du principe des stocks obligatoires à partir de l'an 2000. Le degré de couverture (stocks assurés par rapport aux besoins) a passé de 102 %, dans le concept Armée 61, à 97 % dans le nouveau concept.

Les stocks d'huile de chauffage appartenant à la Confédération et destinés à ses services ont été réduits de 45 000 m<sup>3</sup> (nouvelle politique en matière de réserves). On envisage une nouvelle adaptation des besoins en carburants et, le cas échéant, une couverture nuancée de ces besoins dans le cadre de la «conception logistique Armée XXI». Cependant, on ne pourra réduire davantage les stocks de carburants et optimiser le réseau de postes de ravitaillement qu'au moment où l'on disposera des instructions «Armée XXI» de l'Etat-major général, en 2001 et en 2002.

Le CDF a pu acquérir la conviction que les stocks de carburants et de combustibles et le réseau de postes de ravitaillement destinés à couvrir les besoins de l'armée et des services de la Confédération sont gérés de manière optimale. On veillera à ce que la mise en application des nouvelles mesures et directives coûte le moins cher possible. Il faut tenir compte de l'évolution des objectifs en adaptant l'infrastructure de façon régulière. Les méthodes de calcul élaborées en commun durant cette révision constituent la base d'une réévaluation ultérieure des stocks en question.

## 5.4.6 Assurance immobilière

Le CDF a examiné la politique d'assurance des bâtiments militaires. La réglementation fédérale en la matière est définie par les instructions du DFF concernant la prise en charge des risques et le règlement des sinistres pour les risques subis par la Confédération. Celle-ci assume en principe elle-même les risques de préjudice à son patrimoine. Les bâtiments de la Confédération ne sont soumis ni à des taxes cantonales ou communales, ni à des autorisations cantonales. La situation étant claire, il n'y a dans l'ensemble pas lieu d'intervenir pour les biens meubles et immeubles de la Confédération. De ce fait, les prescriptions cantonales et communales en matière d'assurance immobilière, d'inspection et de services du feu ne sont pas applicables au DDPS. La Confédération ne conclut pas de contrats dans ce domaine, et n'applique pas les directives des assurances immobilières cantonales. Elle dispose en principe de ses propres services du feu pour d'éventuelles interventions.

Les entreprises particulièrement vulnérables du DDPS – par exemple les dépôts PAA – font l'objet de mesures de sécurité et de protection contre l'incendie basées sur les dangers et les facteurs de risque. Le DDPS prend ces mesures particulières en se fondant sur une évaluation globale des risques, en vue de protéger un patrimoine qui totalise plusieurs milliards de francs.

## 5.5 Trésorerie fédérale

Le contrôle de la Trésorerie fédérale a donné globalement de bons résultats. Les investigations du CDF ont porté ici sur trois aspects:

- Evaluation de la gestion de la Trésorerie en relation avec le portefeuille de titres de la Confédération (placements). Le mandat correspondant a été confié à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales de l'Université de Lausanne.
- Examen de l'application informatique Devon utilisées par la Trésorerie, dans son contexte organisationnel.
- Contrôles des mouvements compte tenu des listes générées par le logiciel Devon.

Le CDF a donné son avis sur la gestion des liquidités, la mesure des performances et l'emploi de certains instruments dérivés (*payer swaps*). En ce qui concerne la forte réserve de liquidités (26,2 milliards de francs à fin 1998), l'AFF a fait remarquer que les besoins pour l'année 1999 se sont chiffrés à environ 26 milliards de francs. Ces besoins ont donc été couverts en 1997 et 1998 à bas taux d'intérêt, ce qui a permis d'éviter une surcharge du marché des capitaux et une pression indésirable sur les taux. L'AFF entend examiner sa gestion des risques, ses performances dans la gestion de son portefeuille actif ainsi que la question des swaps sur taux d'intérêt. Elle donnera ainsi suite aux recommandations formulées dans le rapport du CDF en se concentrant cependant sur la tâche centrale de la Trésorerie fédérale: la gestion efficace de la dette.

Les contrôles effectués dans le secteur informatique ont révélé des carences dans l'organisation, l'analyse des risques et le SCI. En particulier, la disponibilité du système n'est pas assurée en cas de panne ou de catastrophe. L'AFF a largement accepté les recommandations qui lui étaient faites et entend y donner suite le plus

rapidement possible. Le CDF contrôlera leur mise en pratique lors de ses prochains examens.

## **5.6 Paiements directs à l'agriculture dans le canton des Grisons**

Le CDF a relevé dans un rapport de 1996 la nécessité de renforcer, d'unifier et d'institutionnaliser la surveillance financière exercée par l'OFAG. A titre de contrôle de suivi, le CDF a examiné en 1999 les paiements directs versés à l'agriculture du canton des Grisons par les instances fédérale et cantonale. Il a pu constater que les opérations de paiement se sont déroulées de façon régulière: les versements étaient corrects dans tous les cas examinés. L'OFAG a également entrepris depuis lors de gros efforts pour développer son système de surveillance et de contrôle. Il s'agit maintenant d'acquérir un minimum d'expérience et d'analyser celle-ci pour apporter au besoin les compléments et les correctifs nécessaires au niveau du système de contrôle aussi bien qu'à celui des directives en matière de sanctions.

La mise en place et l'accréditation du service de contrôle a apporté une nette amélioration au niveau cantonal. Les contrôles ont gagné en qualité. Des questions se sont posées en relation avec le problème de la réduction des paiements directs aux exploitations biologiques. Mais le problème a été résolu par l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> novembre 1999, des nouvelles règles de l'OFAG sur la réduction des paiements directs au cas où les conditions à remplir pour obtenir les subsides ne sont pas entièrement réunies dans l'agriculture biologique.

Le CDF a également constaté que les exploitations biologiques, au contraire de celles qui pratiquent la production intégrée ou répondent aux critères des prestations écologiques requises, n'ont que peu de données et de documents (p. ex. bilan de fumure, plan d'assolement, journal des sorties en plein air et des traitements vétérinaires) à faire valoir. Après contrôle, tous les dossiers sont emportés par Bio-inspecta et traités de façon centralisée à son siège de Frick. Cela complique la tâche du canton, à qui il incombe également de surveiller Bio-inspecta. L'OFAG estime qu'il suffit d'appliquer les prescriptions de l'ordonnance sur l'agriculture biologique, qui spécifie quelles données doivent être obligatoirement enregistrées. Il conviendra toutefois de tendre vers la meilleure harmonisation possible avec les critères requis par les prestations écologiques.

L'ordonnance sur l'agriculture biologique précise entre autres que la part des aliments achetés ne provenant pas de la culture biologique peut atteindre 10 % de la matière sèche organique consommée par des ruminants. Cela signifie concrètement qu'un lait produit dans des conditions qui ne sont pas entièrement biologiques peut tout de même être commercialisé comme un produit purement bio. On peut ainsi se demander s'il est encore justifié de prévoir des paiements directs différents pour les exploitations qui satisfont aux critères des prestations écologiques par rapport aux exploitations biologiques, alors que celles-ci bénéficient de dispositions qui autorisent des dérogations au principe de la production intégralement biologique. Ce qui est prioritaire pour l'OFAG, c'est que la législation applicable à l'agriculture biologique soit compatible avec le droit européen. La question de savoir si la Confédération devrait se limiter à certaines exigences minimales pour le soutien des prestations écologiques et laisser au marché le soin de rémunérer des prestations supplé-

mentaires a déjà été traitée sur le plan politique. La réglementation actuelle reflète le résultat des débats parlementaires portant sur la politique agricole 2002.

## **5.7 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication**

### **5.7.1 Gestion des dépenses affectées aux routes**

Les dépenses de l'Office fédéral des routes (OFROU) ne sont pas gérées au moyen de crédits d'engagement. En vertu de l'art. 25 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, un crédit d'engagement est requis lorsqu'il est prévu de contracter des engagements financiers allant au-delà de l'exercice budgétaire. Or, dans le domaine routier justement, les engagements financiers durent généralement plusieurs années. Le CDF a par conséquent prié l'AFF de lui donner son avis quant à la nécessité de recourir à des crédits d'engagement dans ce domaine. Du point de vue budgétaire, l'AFF ne voit pas d'inconvénient à ce que les projets consacrés aux routes principales soient gérés au moyen de ce type de crédit. La nouvelle péréquation financière qui propose une nouvelle formule pour les subventions des routes principales devrait permettre de vérifier la pertinence de la solution envisagée. La Délégation des finances des Chambres fédérales considère que l'introduction de crédits d'engagement pour financer les projets de routes principales permettrait une meilleure gestion des crédits. L'octroi d'un crédit annuel, tel qu'il est appliqué actuellement, génère une grande pression en fin d'année lorsqu'il s'agit d'épuiser tous les crédits de paiement. Aussi, la Délégation des finances des Chambres fédérales propose un changement de pratique. Le DFF a donc été chargé d'analyser le bien-fondé de l'utilisation de crédits d'engagement pour financer les programmes pluriannuels de construction de routes.

### **5.7.2 Efficacité des contrôles financiers cantonaux dans la construction des routes nationales**

La législation impose aux cantons de faire surveiller la construction de routes nationales cofinancées par la Confédération sur leur territoire par un organe de contrôle financier. L'instance fédérale qui s'occupe de surveiller l'activité des cantons est l'Office fédéral des routes (OFROU).

L'examen des activités de surveillance de l'OFROU concernant les appels d'offres et les adjudications dans le domaine de la construction et des services a révélé la nécessité d'agir à différents niveaux. Il s'agit notamment d'actualiser différentes instructions et circulaires. L'OFROU devrait par ailleurs définir plus clairement les exigences à remplir par les dossiers de requête, et apporter ponctuellement un meilleur soutien aux cantons. Les audits effectués auprès de deux organes cantonaux de contrôle financier ont abouti à la conclusion que leurs activités devraient être consacrées davantage au contrôle des projets, des méthodes et des résultats, et qu'il conviendrait d'améliorer les échanges d'informations avec les services fédéraux. Les lacunes relevées par le CDF étaient connues des organes cantonaux de contrôle financier.

### 5.7.3

#### Répartition des subventions routières et péréquation financière

S'appuyant sur l'art. 36<sup>ter</sup> de la constitution, la Confédération utilise la moitié du produit net de l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant et la totalité de la surtaxe pour des tâches en rapport avec le trafic routier. L'art. 1, al. 1, de l'ordonnance du Conseil fédéral du 9 décembre 1985 concernant la répartition des parts du produit de l'impôt sur les huiles minérales destinées au financement de mesures autres que techniques prescrit, jusqu'à la mise en service du premier tronçon de la route nationale N 16 dans le canton du Jura, la répartition suivante:

- 93 % pour des contributions générales et la péréquation financière dans le secteur routier, et
- 7 % pour des contributions aux cantons, dont 80 % pour les cantons dotés de routes alpêtres qui servent au trafic international et 20 % aux cantons dépourvus de routes nationales.

Pour parer aux cas de rigueur, un montant annuel de 5 millions de francs au maximum peut être prélevé d'avance sur la part destinée aux contributions générales et à la péréquation financière dans le secteur routier. Le Conseil fédéral a décidé le 5 avril 1995 d'octroyer de 1995 à 1999 un montant annuel de 3 millions de francs au canton d'Uri, et 1 million chacun aux cantons d'Obwald et de Nidwald. La révision des exercices allant de 1985 à 1998 a abouti à un écart de 16 millions de francs pour des contributions qui totalisaient quelque 6 milliards de francs. Cette différence est due pour une part à un report de paiement décidé par le Parlement à la suite d'une réduction linéaire des subventions, et pour l'autre à une méthode de calcul selon laquelle les paiements sont effectués sur la base des données budgétaires et rectifiés l'année suivante en vertu des résultats effectifs du compte. L'avoir des cantons – près de 2 millions de francs – a été versé avec les contributions de 1999.

### 5.7.4

#### Bilan d'ouverture des CFF

Le groupe de travail placé sous la conduite de l'AFF avait pour mandat de suivre la mise en application de l'arrêté sur le refinancement des CFF et de l'art. 24 de la loi sur les CFF, et d'élaborer les bases de décision des instances supérieures et du Conseil fédéral. Eu égard à l'importance de cette affaire, le CDF a participé au groupe de travail à titre consultatif.

Le CDF a donné son point de vue notamment sur la question de la comptabilité selon les normes RPC, sur l'expert à mandater pour obtenir un deuxième avis concernant le bilan d'ouverture, sur les provisions pour engagements envers la caisse de pensions et assainissement de sites contaminés.

Par ailleurs, une analyse des chiffres par le CDF a révélé que la provision de 140 millions de francs pour pertes sur les ventes d'énergie demandée par les CFF figurait déjà au budget et aurait été octroyée à double. Les CFF ont été autorisés pour des raisons de procédure à constituer une provision de 105 millions de francs provisoirement limitée à deux ans, avec une compensation correspondante.

## 5.7.5

### Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes

Le CDF est responsable de la supervision financière et de la coordination des services de révision et d'inspection financière. Il s'assure que le concept de contrôle soit adéquat, que l'OFT remplisse correctement ses tâches et qu'aucun domaine ne soit laissé sans surveillance. Outre ce mandat de coordination, le CDF révisé les comptes du Fonds pour les grands projets ferroviaires (cf. ch. 28) et effectue des contrôles directs auprès des constructeurs, notamment sur la forme et le fond des marchés publics et des adjudications, ainsi que sur le déroulement des commandes et les relations commerciales. Les rapports de révision du CDF constituent un document de travail important de la délégation de surveillance des NLFA (voir rapport de la Délégation de surveillance concernant la haute surveillance sur la construction des NLFA en 1999 du 22 novembre 1999).

En décembre 1999 a eu lieu, sous la conduite du CDF, la septième séance de coordination avec des représentants des organes de contrôle. Le but était de donner des informations sur les examens effectués en 1999 auprès des constructeurs, et de coordonner les révisions de l'an 2000. Ces dernières se basent sur la directive du CDF du 27 janvier 1995 concernant les compétences des divers organes de contrôle dans le domaine des NLFA et de leurs analyses de risques.

Le CDF a constaté qu'il n'a pas été possible de réaliser tous les contrôles prévus pour 1999. L'émancipation juridique du secteur AlpTransit des CFF, sous forme de la nouvelle AlpTransit Gotthard AG, a provisoirement interrompu la révision interne. Cette lacune a été comblée depuis lors, et les activités de contrôle ont été intensifiées. L'adjudication de lots importants et le début des grands travaux des NLFA requièrent impérativement un renforcement des contrôles.

Le CDF a contrôlé diverses adjudications des constructeurs des NLFA, BLS Alptransit AG et Alptransit Gotthard AG (ATG), ainsi que le déroulement de plusieurs contrats pour le secteur ATG. Il a constaté que l'on faisait jouer la concurrence de manière trop peu systématique, surtout pour les marchés de services. D'autres faiblesses sont apparues dans l'appréciation des critères d'adjudication. Le manque de transparence qui caractérise certains dossiers de soumission et les décisions d'adjudication insuffisamment documentées comportent également des risques. Il apparaît que la mise en pratique de la loi fédérale sur les marchés publics et de l'ordonnance correspondante est un long processus qui nécessite toujours une attention soutenue.

Sur le plan de l'exécution des contrats, certains processus, touchant par exemple à l'exploitation du savoir-faire, laissaient à désirer. Cette situation a été favorisée par le fait que ces marchés opéraient dans un climat extrêmement difficile et incertain jusqu'à la votation sur le financement des transports publics en 1998.

## 5.8

### Constructions

### 5.8.1

#### Subventions à la construction

La Confédération subventionne la construction d'écoles supérieures, d'écoles professionnelles, d'établissements pénitentiaires et de maisons d'éducation. Au cours de l'exercice 1999, le CDF a examiné sommairement, avant notification, 62 décisions concernant des promesses de subvention et des décomptes finals, et a également

vérifié en détail onze autres décisions. Une fois de plus, il a pu constater que la Confédération était sur le point de subventionner quantité d'objets pour lesquels aucun subside n'était dû aux termes de la loi, ou qui, aux yeux du CDF, nécessitaient une nouvelle évaluation de la part des offices. Les correctifs ont porté principalement sur des factures d'honoraires excessives, des dépenses d'entretien mal définies, des plafonds non respectés, des calculs de renchérissement trop élevés, des déductions forfaitaires insuffisantes et l'attribution à de mauvaises catégories pour des forfaits par unité de surface. Les interventions du CDF ont eu pour effet de réduire de 5,6 millions de francs en tout les subsides fédéraux concernant dix affaires classées, anciennes pour certaines.

### **5.8.2 Construction de la base fédérale à l'aérodrome de Berne-Belp**

Les documents nécessaires au contrôle prévu ayant en grande partie déjà été détruits, le CDF a porté ses investigations sur le déroulement de ce projet. Plusieurs manquements ont été constatés, tels que la destruction de pièces appartenant au contrat alors que la construction était encore en cours, ou l'absence de tout pièce permettant de juger du bien-fondé d'une facture de suppléments de plusieurs centaines de milliers de francs payée à l'entrepreneur général. Sur la base des propositions du CDF, une solution satisfaisante pour la conservation des offres non retenues a pu être trouvée avec l'OFCL.

### **5.8.3 Gare de Baden**

La Ville de Baden et les CFF sont les maîtres de l'ouvrage d'extension de la gare de Baden. Le contrôle a porté sur la direction du projet et de la superstructure, dont les CFF assumaient la responsabilité pour tous les éléments à leur charge. Des faiblesses sont apparues en particulier dans le préfinancement assuré par les CFF. Par ailleurs, aucun intérêt sur le capital n'a été compté aux partenaires en fonction de leur apport. Le nécessaire a été fait entre temps.

### **5.8.4 Tunnel de la Vereina**

Le tunnel de la Vereina a été ouvert le 19 novembre 1999, avec environ six mois d'avance sur les prévisions. Bien que cet ouvrage dépassant 19 km soit le plus long tunnel à voie étroite du monde, il a pu se réaliser – autre record – dans les limites du crédit-cadre prescrit. L'explication de ce résultat réjouissant, c'est que l'on a instauré dès le départ une gestion rigoureuse des coûts. Et le suivi permanent du projet par le CDF et l'Office fédéral des transports s'est avéré efficace. Le fait de comptabiliser d'emblée à part les répercussions du renchérissement a également été bénéfique. Il y a lieu de supposer aujourd'hui que le reliquat disponible du crédit suffira à couvrir les prestations qui n'ont pas encore été facturées.

## **5.9 Audits informatiques**

### **5.9.1 Direction du développement et de la coopération**

La réalisation technique du projet SAP R/3 n'est pas encore complètement achevée, et la procédure de réception formelle reste à faire. Les droits d'accès accordés aux utilisatrices et utilisateurs dans le domaine financier ne correspondent pas en tout point aux normes de l'administration fédérale. La séparation des fonctions entre développement et production, les contrôles de qualité, les tests d'utilisateurs et les transferts de programme depuis l'environnement du développement vers celui de la production ne sont pas entièrement conformes aux directives de la Confédération. La DDC a entrepris les mesures nécessaires.

Compte tenu des lacunes constatées dans les liaisons entre SAP R/3 et le système informatique SUPIS (CFP) lors d'audits précédents, les travaux se sont concentrés sur le système de salaires SAP – qui transmet mensuellement au système de gestion des assurés SUPIS les informations nécessaires au calcul des cotisations, sur les données relatives aux cotisations à percevoir qui sont communiquées au système SAP, ainsi que sur la facturation par la CFP. Des lacunes dans les mécanismes permettant d'assurer l'intégralité des données transmises, les procédures de réconciliation entre les deux systèmes, ainsi que dans le traitement des erreurs et des différences ont dû être constatés. Le DFAE a transmis les constatations du CDF à la direction du projet BV PLUS, qui devra assurer un fonctionnement correct de la nouvelle application appelée à remplacer dès le 1<sup>er</sup> janvier 2000 l'actuelle liaison.

### **5.9.2 Etat-major général**

On a examiné le fonctionnement et la sécurité des applications informatiques utilisées par le service des finances. Cette révision a porté notamment sur la comptabilité et le système de contrôle interne. Le CDF a constaté que le logiciel SAP a été prévu essentiellement pour la tenue des comptes créditeurs et le contrôle des crédits. Ces traitements informatiques s'effectuent correctement. Mais les comptes d'inventaire (comptes de bilan) étaient encore tenus en dehors du nouveau système de comptabilité. De plus, l'intégration des unités organisationnelles de l'Etat-major général n'est pas encore achevée. Des lacunes ont été constatées dans la séparation des fonctions, la traçabilité des contrôles internes et le traitement des créances.

Des contrôles ciblés ont ensuite porté sur la sécurité du système d'exploitation UNIX, sur l'application SAP R/3 dans les services spécialisés et sur le transfert de données par l'interface avec l'AFF. L'exploitation de SAP R/3 à l'Etat-major général est assurée par l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). Il est apparu que les directives de sécurité informatique ne sont pas toujours respectées dans le domaine du système d'exploitation UNIX. Le CDF a recommandé d'observer les directives relatives aux mots de passe et de soumettre le système à une surveillance méthodique pour assurer le suivi des activités sensibles. Il conviendrait en outre de paramétrer le système de manière à garantir une séparation appropriée des fonctions entre personnel chargé de la maintenance du système et utilisateurs.

Le service des finances a effectué correctement ses traitements au moyen de SAP. Le module financier a été mis en application avant l'arrêté du Conseil fédéral de décembre 1997. Le Conseil fédéral avait prescrit l'utilisation d'une norme présentée à ce moment-là. Ce module a été adapté à la norme fédérale au début de 1999.

En ce qui concerne le transfert des données relatives aux paiements entre l'Etat-major et l'AFF, le contrôle a révélé que la nouvelle interface ne garantit pas l'intégrité des données à transférer. Près de 20 utilisateurs seraient ainsi en mesure de modifier ces données sans qu'un système de surveillance ne garde la trace de ces changements. L'AFF et l'OFIT ont reconnu le problème et pris les mesures nécessaires. L'intégrité des données échangées devrait être garantie depuis la fin de l'année 1999.

### **5.9.3 Liaison entre les offices et la comptabilité centrale**

La liaison entre les comptabilités des offices ayant introduit le programme SAP R/3 et la comptabilité centrale est depuis plusieurs mois la source de problèmes de réconciliation des données. En janvier 1999, une erreur de programmation non détectée par les tests a d'autre part provoqué des paiements erronés, heureusement entièrement récupérés.

Le rapport daté du 15 septembre 1999, faisant suite à la mission d'audit confiée à la société PricewaterhouseCoopers, a mis en lumière d'importantes faiblesses dans le système de contrôle interne de cette liaison. Bien que la régularité des opérations puisse de manière générale être attestée, l'intégralité et l'exactitude du traitement des données comptables ne sont pas garanties dans tous les cas, et notamment pas dans la procédure de transfert des données entre les offices et l'AFF. Ces constatations confirment les résultats des audits précédents du CDF, en particulier celui qui avait porté en 1998 sur l'application informatique SAP R/3 de l'Etat-major général.

L'AFF a renoncé à un remaniement profond de cette liaison, privilégiant la mise en place de mesures ponctuelles dont la réalisation était planifiée pour la fin de l'année 1999.

## **Relations du Contrôle fédéral des finances avec les contrôles cantonaux des finances et les services de révision interne**

En vertu de l'art. 16 de la loi sur le Contrôle des finances, le CDF peut effectuer des contrôles auprès des cantons qui bénéficient de subsides de la Confédération. Il collabore normalement avec les services cantonaux d'inspection des finances et peut également leur déléguer certaines tâches. Le CDF s'est donné pour objectifs stratégiques d'assumer d'une part le leadership technique de la surveillance des finances publiques, d'intensifier d'autre part les contrôles croisés des processus administratifs en faisant équipe avec les services cantonaux d'inspection des finances.

En vertu de l'art. 11 de la LCF, le CDF peut demander la création de services internes d'inspection des finances. Le CDF en approuve les règlements, surveille l'efficacité des contrôles, édicte des instructions techniques et assure la coordination. Les inspections des finances l'informent de leurs programmes annuels de révision et sont tenus de lui signaler immédiatement tous les manquements de nature fondamentale ou d'une portée financière grave. Au cours de l'exercice 1999, de nouveaux services d'inspection ont été créés à l'Office fédéral de l'éducation et de la science, à l'Office fédéral des constructions et de la logistique et à la Direction du travail. Une révision interne efficace permettra au CDF d'étendre son champ d'activité dans le domaine de la surveillance financière.

### **6.1 Relations avec les contrôles cantonaux des finances**

Le CDF entretient des contacts réguliers avec les contrôles cantonaux des finances. Le moment fort de l'exercice 1999 a été le colloque réunissant le CDF et les contrôles des finances des cantons alémaniques d'une part, de Suisse romande et du Tessin d'autre part. Outre des éclaircissements sur la révision de la loi et la réorganisation du CDF, les principaux thèmes de cette rencontre ont été la procédure d'adjudication dans le domaine des constructions, les contrôles relatifs au secteur de l'asile et la collaboration avec les cantons. Plusieurs réunions de travail ont par ailleurs été consacrées aux options et aux méthodes de contrôle, dans le but d'harmoniser l'accomplissement de tâches menées en commun.

Le CDF a enfin réalisé en 1999 plusieurs contrôles en collaboration avec les cantons, notamment dans les domaines de l'asile et de l'agriculture. L'intensification des révisions communes correspond également à un souhait des contrôles cantonaux des finances.

### **6.2 Services de révision interne au sein de l'Administration fédérale**

#### **6.2.1 Conception**

Selon la répartition des responsabilités fixée dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), la fonction de révision interne (RI) a été rattachée aux groupements et offices correspondants. La loi n'interdit pas la création

de services d'inspection des finances à l'échelon du département, mais ceux-ci seraient alors tenus de se limiter aux contrôles d'affaires départementales. Subordonner les inspections des offices à celle du département reviendrait à désresponsabiliser ces unités administratives.

En tant qu'organe de surveillance externe des finances, le CDF se voit attribuer par l'art. 11 LCF un rôle clé dans la création des services internes d'inspection des finances dans les groupements et les offices. Les critères déterminants pour la création de tels services sont notamment

- le volume financier traité par le groupement ou l'office,
- la complexité des tâches à accomplir,
- l'organigramme et l'effectif de l'unité administrative.

La création d'un service interne d'inspection des finances s'impose quand le CDF est amené à conclure que la direction d'un office ne peut plus assurer une gestion financière correcte, dans son domaine, sans le concours d'une RI. Le CDF approuve également la création de tels services dans les offices et groupements où il constate la nécessité de renforcer les contrôles d'efficacité, et souhaite pouvoir s'appuyer largement sur les résultats de la RI pour les questions de conformité et de légalité.

Les inspections internes ne sont pas le bras armé du CDF, mais celui-ci dispose d'une compétence en matière de directives. La haute surveillance exercée par le CDF comprend également la vérification de l'efficacité des services de révision interne et la coordination de leurs activités. L'obligation faite à ces services d'informer le CDF (art. 11 LCF) établit les bases d'un dialogue permanent. De plus, le CDF assure les échanges de connaissances pratiques en organisant régulièrement des rencontres de formation. Il a mis sur pied en 1999 deux séminaires consacrés aux révisions assistées par ordinateur et aux contrôles de rentabilité.

### **6.2.2 Office fédéral de l'éducation et de la science**

Etant donné un volume de dépenses qui se chiffre à 1,2 milliard de francs par année et la complexité des procédures d'octroi de subsides, le CDF a recommandé la création d'un service interne d'inspection des finances. Il en a approuvé le règlement de procédure début novembre 1999.

### **6.2.3 Forces terrestres**

A titre de mesure immédiate (parmi d'autres) à la suite du cas de détournement «Bellasi», le CDF a répété sa recommandation de créer un service d'inspection interne aux Forces terrestres. Les discussions relatives à son organisation sont encore en cours.

## **6.2.4 Office fédéral des constructions et de la logistique**

Les travaux de planification de l'Office fédéral des constructions et de la logistique avaient abordé la question de mettre en place un contrôle de gestion (controlling), mais pas celle d'instituer une RI. La complexité des tâches à accomplir, l'importance des flux financiers et l'organigramme particuliers à un tel office ont amené le CDF à considérer que la création d'un service d'inspection interne était justifié. Son règlement est entré en vigueur début juillet.

## **6.2.5 Secrétariat d'Etat à l'économie**

Le CDF a eu avec la Direction du travail des discussions intensives portant sur la complexité structurelle de l'assurance-chômage, sur les mouvements financiers qui atteignent des milliards de francs et sur les irrégularités survenues dans ce contexte. Un point particulièrement controversé était l'affectation et le statut administratif du service d'inspection des finances. L'art. 11 LCF prescrit que ce service doit dépendre directement de la direction de l'unité administrative correspondante. La Direction du travail a pu être convaincue sur ce point important. Le règlement est en voie d'élaboration.

## **6.2.6 Office fédéral des transports**

La réforme des chemins de fer et la reprise de certaines attributions étatiques par les Chemins de fer fédéraux CFF SA ont profondément transformé les tâches et les compétences de l'Office fédéral des transports (OFT). Il a fallu adapter l'organisation de l'OFT à la nouvelle situation. Son inspection des finances reste cependant subordonnée directement à la direction de l'office. Ses activités se limiteront aux tâches d'inspection proprement dites, à l'exclusion de toute fonction hiérarchique. L'effectif a en outre été renforcé dans la perspective des grands projets ferroviaires. Ces mesures prises par l'OFT correspondaient aux souhaits du CDF. Celui-ci a approuvé le règlement tel qu'il avait été adapté.

## **7 Contacts internationaux et mandats d'organe de contrôle exercés auprès d'organisations internationales**

En tant qu'autorité suprême de surveillance des finances publiques en Suisse, le CDF entretient des contacts avec des Cours des comptes étrangères. Ces contacts lui permettent non seulement de nouer des relations utiles mais également d'échanger des expériences et de découvrir d'autres méthodes d'examen. Par ailleurs, le CDF est affilié à l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Dans le cadre de cette appartenance, le CDF exécute avec d'autres Cours des comptes divers mandats de révision auprès d'organisations internationales.

## **7.1 Contacts internationaux**

Le CDF a eu en 1999 divers contacts à l'échelon international. Son directeur a pris part en mai au congrès des Cours des comptes européennes (EUROSAI). Ce congrès s'est penché sur les relations entre autorités de contrôle et pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, sur l'indépendance et le contrôle des autorités suprêmes de surveillance des finances publiques, ainsi que sur les activités d'information.

Répondant à l'invitation des autorités de contrôle britannique et hongroise, le directeur a rendu visite au National Audit Office (NAO) à Londres et à la Cour des comptes à Budapest. A Londres, le NAO a donné des aperçus intéressants sur la méthode qu'il utilise pour contrôler la rentabilité et sur ses activités d'information, dont l'importance augmente encore pour le CDF du fait de la nouvelle LCF. Le principe de programmes d'échanges réciproques a été adopté. Avec la Cour des comptes hongroise, il a été envisagé de procéder à des échanges bilatéraux concernant les méthodes appliquées et la surveillance financière dans des structures fédéralistes. Un resserrement des contacts a eu lieu avec la Cour des comptes néerlandaise.

En outre, le CDF a bénéficié d'un intense échange d'informations grâce à la participation de son directeur à des réunions des Cours des comptes des différents länder allemands et à une rencontre des Cours des comptes allemandes et autrichienne en Allemagne.

## **7.2 Mandats d'organe de contrôle**

Conformément à sa politique de disponibilité envers l'étranger, et en particulier envers les organisations internationales, le Conseil fédéral confie au CDF des mandats de révision auprès des organisations qui lui en font la demande. En 1999, il a désigné le directeur du CDF (nomination due à des postes vacants au sein de la direction du CDF) comme vérificateur des comptes de trois institutions spécialisées des Nations unies, à savoir:

- l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), à Genève,
- l'Union internationale des télécommunications (UIT), à Genève, et
- l'Union postale universelle (UPU), à Berne.

Suite aux contrôles effectués, le CDF a recommandé aux organes compétents d'approuver les comptes.

Le CDF participe aux efforts d'harmonisation et de perfectionnement des techniques d'audit utilisées par les vérificateurs extérieurs des Nations unies. Le statut public et international de ces organisations facilite la synthèse et l'unification des normes appliquées par les différentes associations professionnelles. Ainsi, le Panel des vérificateurs extérieurs des Nations unies, dont le CDF est membre, a étudié les différents codes d'éthique et les normes d'audit afin d'assurer la cohérence de leur application dans le système de l'ONU. Les pays membres du Panel, outre la Suisse, sont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Angleterre, le Canada, la France, le Ghana et les Philippines. Son engagement dans ce comité international procure au CDF des échanges fructueux avec d'autres autorités de surveillance, assure l'unité de doctrine et permet d'entretenir de précieux contacts. Le CDF peut tirer parti des connaissances acquises dans ce contexte pour ses propres activités de révision.

A côté des trois institutions spécialisées des Nations unies mentionnées ci-dessus, le CDF est en charge, par son directeur suppléant, de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), à Berne, et de l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO), à Munich et au Chili. Etant membre d'autres organisations intergouvernementales dont les comptes sont vérifiés à tour de rôle par chacun des membres, la Suisse est périodiquement appelée à procéder à des vérifications. En 1999, le CDF a contrôlé les comptes des organisations suivantes:

- le secrétariat de l'AELE à Genève et Bruxelles (le CDF est membre de l'Organe supérieur de contrôle des finances de l'AELE et en assume simultanément la présidence);
- le bureau du représentant des Droits de l'Homme à Sarajevo, en Bosnie-Herzégovine;
- l'Organisation européenne pour l'utilisation de satellites météorologiques (EUMETSAT) à Darmstadt (en collaboration avec la Cour des comptes espagnole);
- l'Agence pour la francophonie à Paris, et diverses antennes.

Cet engagement du CDF auprès d'organisations internationales représente un travail considérable – environ un millier de journées de révision par année – qui se justifie par des effets de synergie et par des échanges profitables.

## **8 Organisation et comptes du Contrôle fédéral des finances**

L'art. 2 LCF prescrit que le directeur du CDF est nommé par le Conseil fédéral pour une durée de six ans. La nomination doit être approuvée par le Parlement. Le directeur nomme l'ensemble du personnel du CDF. Le droit du personnel applicable est celui de l'administration générale de la Confédération. Le CDF remet son projet de budget annuel au Conseil fédéral, qui le transmet, sans le modifier, à l'Assemblée fédérale. Celle-ci fixe également l'effectif du CDF.

En 1999, l'effectif du CDF s'élevait à 80 postes permanents, dont sept réservés au secrétariat des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Ont pris leur retraite François Faessler, directeur suppléant, et Hubert Eugster, chef de division. La direction a dû être entièrement renouvelée. Armin Vuillemin a pris la succession de François Faessler le 1<sup>er</sup> août 1999. Les autres membres de la direction ont pu être nommés une fois la nouvelle organisation fixée. Le directeur a nommé un sous-directeur en la personne de Michel Huissoud, responsable des Centres de compétences, et une sous-directrice en la personne de Sylvia Furrer Hoffmann, responsable du domaine Etat-major et support. L'organigramme valable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000 figure en annexe.

Les dépenses du CDF totalisent 10,4 millions de francs au compte d'Etat 1999. Leur détail se présente comme suit:

Tableau 2

### Les dépenses 1999 du CDF

	1998	1999	1999	Diff. par rapport au	
	Compte	Budget	Compte	Budget	Budget
	en 1000 francs			en 1000 francs	en %
Dépenses	10 397	10 632	10 359	-273	-2,6
- Rétribution du personnel	9 913	10 050	9 785	-265	-2,6
- Prestations de service de tiers	232	291	282	-9	-3,1
- Autres biens et services	252	291	291	-	-

En 1999, le CDF n'a pas été en mesure de pourvoir tous les postes accordés; de sorte que le montant des salaires a été inférieur au crédit prévu. Les prestations de service de tiers se rapportent notamment à des frais d'expertises et à des mesures de formation. En vertu de l'art. 3 LCF, le CDF peut faire appel à des experts si la tâche à accomplir requiert des connaissances particulières, ou si elle ne peut pas être exécutée par le personnel attribué. L'essentiel des autres dépenses est consacré aux annonces d'emploi et aux remboursements de frais. Les vérificateurs et vérificatrices du CDF sont souvent en mission plusieurs jours ou même des semaines, dans toute la Suisse ou à l'étranger.

Si l'on y ajoute tous les coûts du service, donc les frais d'infrastructure et autres coûts indirects comptabilisés sur les budgets d'autres services, les coûts totaux du CDF s'élèvent à environ 13 millions de francs, dont près de 80 % sont des frais de personnel.

## 9 Regard vers l'avenir

L'actuel processus de modernisation de l'administration requiert également une évolution du contrôle des finances. La réorganisation du CDF constitue une première étape dans cette direction. D'autres doivent suivre. «Car si nous arrêtons d'aspirer à être meilleurs, nous cesserons d'être bons». (Alfred Herrhausen)

Le CDF s'est donné pour objectif central d'encourager un usage correct et parcimonieux des ressources. Il lui tient particulièrement à cœur de faire en sorte que son activité de révision soit profitable à l'administration. Sa préoccupation est moins de remporter des succès spectaculaires à court terme que de contribuer à des changements durables. C'est là un exercice d'équilibre face au risque permanent de se voir «aspiré» dans les processus administratifs, de ne plus avoir peut-être l'objectivité et la crédibilité indispensables à une activité de contrôle. Le CDF entend faire bénéficier l'administration des leçons que procure cette activité en organisant des séminaires de formation.

Le CDF jouit d'une bonne image dans l'opinion publique et il lui incombe pour la conserver de s'adapter en permanence à l'évolution des principes de management. Il est important que le personnel du CDF ait constamment une longueur d'avance sur l'administration, ce qui requiert des collaborateurs qualifiés et motivés. Ceux-ci devront impérativement entretenir et renouveler leur savoir-faire d'experts s'ils entendent exercer utilement et durablement leur mandat légal. Le CDF compte ainsi entreprendre des efforts particuliers dans ce domaine: ouverture vers l'extérieur sous forme d'échanges de connaissances et de personnel avec des Cours des comptes et des services administratifs, collaboration avec des sociétés fiduciaires et engagement dans des associations professionnelles sont quelques-unes des actions envisagées. C'est à ce prix que le CDF restera compétitif sur le marché de l'emploi. Il espère que la nouvelle loi sur le personnel lui procurera le cadre d'une efficacité accrue dans ce domaine.

Le CDF devra prendre de nouvelles dispositions pour combler les lacunes qui subsistent notamment dans les secteurs de l'informatique, des transports publics et des assurances sociales. Il lui incombera également d'intensifier ses contrôles de rentabilité pour accomplir pleinement son mandat légal et participer à l'application de l'art. 170 de la nouvelle Constitution fédérale. A la charnière du Parlement et de l'administration, le CDF entend contribuer dans la mesure de ses moyens à l'instauration du principe de l'efficacité dans la conduite de l'administration, tout en veillant à celui de la régularité des comptes.

## Liste des abréviations

### A

AC	Assurance-chômage
AFF	Administration fédérale des finances
ASC	Corps suisse d'aide en cas de catastrophe
ASE	Association suisse des électriciens
ASIT	Association suisse d'inspection technique

### C

CA	Comptabilité analytique
CC	Caisse de chômage
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFP	Caisse fédérale de pensions

### D

DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police

### G

GMEB	Gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires
------	--

### L

LCF	Loi sur le Contrôle des finances
LMMT	Services de logistique en matière de mesures relatives au marché du travail (assurance-chômage)

### N

«NASA»	«Agence nationale de sécurité»
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes
NGP	Nouvelle gestion publique

### O

ODR	Office fédéral des réfugiés
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFROU	Office fédéral des routes
ORP	Office régional de placement

### P

PME	Petites et moyennes entreprises
-----	---------------------------------

### R

RFA	Régie fédérale des alcools
RI	Révision interne
RPC	Recommandations relatives à la présentation des comptes

## S

SAP R/3	Logiciel de gestion (finances, personnel, logistique)
SCI	Système de contrôle interne
Seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SIN	Division principale de la sécurité des installations nucléaires, Würenlingen
SiRück	Obligation de fournir des garanties et de rembourser les frais (réfugiés)

## **Rapport du 22 mars 2000 sur l'activité du Contrôle fédéral des finances en 1999, destiné à la Délégation des finances des Chambres fédérales et au Conseil fédéral**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.06.2000
Date	
Data	
Seite	3045-3094
Page	
Pagina	
Ref. No	10 124 601

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.