

**Rapport 2005  
sur l'activité du Contrôle fédéral des finances,  
destiné à la Délégation des finances des Chambres fédérales  
et au Conseil fédéral**

du 13 février 2006

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Le Contrôle fédéral des finances a l'honneur de vous soumettre ci-après le rapport sur son activité 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 doit donner des renseignements sur ses constatations et avis les plus importants, les cas restés en suspens à la suite de révisions et les motifs de leur retard. Il est publié.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

13 février 2006

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. Il établit de manière autonome son programme annuel d'audit et fournit au Parlement les bases lui permettant d'exercer sa haute surveillance. Son activité appuie également le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance sur l'administration. En vertu de l'art. 14 de la loi sur le Contrôle des finances (LCF), le CDF soumet chaque année un rapport à la Délégation des finances et au Conseil fédéral, par lequel il informe ces derniers de l'étendue de son activité d'audit et des priorités définies. Il leur communique également ses constatations et ses avis les plus importants. De même, il leur signale les cas restés en suspens à la suite de ses audits.*

*Le CDF intervient dans toutes les phases de l'exécution du budget, en menant par exemple des audits des comptes annuels, en effectuant des contrôles sur place auprès des unités administratives, des organisations semi-étatiques et des bénéficiaires de subventions au titre de la surveillance financière, ou en procédant au contrôle préalable des engagements qui doivent être pris (art. 6 LCF). La surveillance financière du CDF s'exerce sur toutes les unités administratives de la Confédération, les bénéficiaires de subventions et les organisations – indépendamment de leur statut juridique-, auxquels la Confédération a confié l'exécution de tâches publiques. En revanche la Banque nationale suisse et la Société suisse de radiodiffusion et télévision n'y sont pas soumises. L'accent est mis, dans l'activité de surveillance, sur l'exécution du budget dans toutes ses phases ainsi que sur la réalisation économe et efficace des mesures correspondantes.*

*Ce rapport donne des informations sur les constatations faites par le CDF et sur sa manière de travailler. Le chapitre 1 expose les résultats des divers contrôles effectués, par secteur d'activité et pour les principales recettes encaissées par la Confédération. Il montre notamment le potentiel d'amélioration des contrôles des employeurs dans le domaine de l'AVS, confirme que les activités de controlling et de reporting des transversales alpines sont à la fois transparentes et compréhensibles, dénonce les cas où l'attribution des mandats ne respecte pas entièrement les dispositions relatives aux marchés publics, critique les subventions de la Confédération qui violent les prescriptions légales, invite les offices fédéraux à davantage mesurer les effets de leurs actions, et dresse la liste des erreurs commises lors de l'exposition nationale Expo.02. Dans divers secteurs de l'administration, le CDF met également le doigt sur le système de contrôle interne, sur les doublons et les droits d'accès trop généreux à l'informatique, ainsi que sur le manque de coordination entre la comptabilité centrale et celle des offices. Compte tenu de l'introduction prochaine du nouveau modèle comptable et des changements systémiques qui en découleront, le CDF accorde d'ailleurs une large place aux audits informatiques.*

*Outre sa surveillance financière, le CDF exerce divers mandats de vérification des comptes, le principal portant sur le contrôle du compte d'Etat. Le chapitre 2 en résume les principaux résultats et commente les résultats des révisions des assuran-*

---

*ces sociales, des écoles polytechniques fédérales, de Swissmedic et de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle.*

*En vertu de l'art. 6 LCF, le CDF exerce des mandats auprès d'organisations internationales. Du fait qu'il audite, entre autres, les comptes de trois organisations onusiennes, il est membre du groupe des vérificateurs extérieurs des comptes de l'ONU et fait ainsi partie, avec sept autres institutions supérieures de contrôle des finances publiques, du système de contrôle de l'ONU. Un aperçu de ces travaux de révision est donné au chapitre 3. Le chapitre 4 mentionne les autres prestations du CDF, qui élabore des avis lors des procédures législatives et participe à des organes spécialisés. Le CDF fait partie d'un réseau d'instances de surveillance et bénéficie ainsi d'échanges d'expériences enrichissants avec les contrôles cantonaux des finances ainsi qu'avec des organismes de surveillance d'autres pays. Une vue d'ensemble de ces relations est donnée au chapitre 5. Le chapitre 6 résume les résultats de l'analyse des méthodes de travail du CDF menée par la Cour des comptes allemande. Le chapitre 7 enfin est consacré à l'organisation du CDF.*

*Les nombreuses constatations faites dans ce rapport, de même que les remarques portant sur le potentiel d'optimisation, pourraient laisser penser que l'administration fédérale ne travaille pas avec soin et professionnalisme. Tel n'est pas le cas, mais il est dans la nature d'un tel rapport de dresser un inventaire des lacunes à corriger. Dans le cadre de ses audits, le CDF a cependant régulièrement constaté que les collaboratrices et collaborateurs font preuve d'un réel engagement, d'éthique au travail et de professionnalisme, en dépit d'un environnement souvent difficile.*

*Remarque*

*Les constatations faites par le CDF à l'occasion des audits effectués durant l'exercice sous revue concernent essentiellement des faits ou événements qui se sont produits au cours des exercices 2004 et 2005. Au moment de l'élaboration de ce rapport, il était trop tôt pour estimer précisément si les insuffisances constatées ont été corrigées suite aux recommandations du CDF. Les contrôles complémentaires qui seront effectués en 2006 permettront de juger de l'avancement des différents travaux.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>3968</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>3972</b>
<b>1 Surveillance financière par secteur d'activité de la Confédération</b>	<b>3975</b>
1.1 Prévoyance sociale	3975
1.1.1 Contrôles des employeurs	3975
1.1.2 Placements et statistique du marché du travail	3977
1.1.3 Réduction de primes dans l'assurance-maladie	3978
1.1.4 Aide aux réfugiés en Suisse	3978
1.2 Transports	3979
1.2.1 Transports publics – matériel roulant CFF, réduction du bruit, transversales alpines et transport de marchandises	3979
1.2.2 Routes nationales	3981
1.2.3 Décompte du prêt à Swissair	3981
1.3 Défense, protection de la population et sport – EURO 2008	3982
1.4 Formation et Recherche fondamentale – Subventions allouées aux hautes écoles	3985
1.5 Agriculture et alimentation – IVI, paiements directs et marketing	3986
1.6 Relations avec l'étranger, attribution des mandats relatifs aux projets d'aide au développement	3988
1.7 Economie et environnement	3989
1.8 Autres domaines de tâches	3991
1.8.1 Cyberadministration	3991
1.8.2 Analyse de l'effet des actions dans les offices	3991
1.8.3 Exposition nationale Expo.01/02: mandat à responsabilité illimitée	3992
1.8.4 L'étude spéciale auprès de SRG SSR	3993
1.8.5 Audit de surveillance financière des divers offices	3993
1.9 Recettes fiscales	3995
1.10 Administration générale	3998
1.10.1 Les services des finances et comptabilité	3998
1.10.2 Informatique	4000
1.10.3 Construction – La rénovation du Bernerhof	4003
<b>2 Vérification des comptes</b>	<b>4003</b>
2.1 Compte d'Etat et comptes spéciaux	4004
2.2 Assurances sociales	4005
2.3 Entreprises et établissements	4006
2.3.1 Ecoles polytechniques fédérales	4006
2.3.2 Swissmedic	4007
2.3.3 Institut fédéral de la propriété intellectuelle	4007
<b>3 Organisations internationales</b>	<b>4007</b>
<b>4 Autres prestations du CDF</b>	<b>4008</b>
4.1 Avis émis dans le cadre de procédures législatives	4009

4.2 Participation au sein d'organes spécialisés	4010
4.3 Diffusion de bonnes pratiques	4010
<b>5 Les Relations du CDF avec d'autres organes de surveillance</b>	<b>4010</b>
5.1 Contrôles cantonaux des finances	4010
5.2 Inspections des finances	4011
5.3 Organisations internationales et Cours des comptes d'autres pays	4012
5.4 Organisations professionnelles et associations	4013
<b>6 Examen «peer review» par la Cour des comptes allemande</b>	<b>4013</b>
<b>7 Présentation du CDF</b>	<b>4015</b>
<b>8 Perspectives</b>	<b>4016</b>

## **Annexes**

1. Aperçu des révisions effectuées auprès des autorités et des tribunaux, ainsi que dans les départements, les entreprises, les organisations affiliées et les organisations internationales	4018
2. Inspections des finances selon l'art. 11 de la loi sur le Contrôle des finances	4028
3. Organigramme du CDF	4029

## Liste des abréviations

### A

AC	Assurance-chômage
AELE	Association européenne de libre-échange
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
ASAI	Association suisse d'audit interne
AVS	Assurance-vieillesse et survivants

### B

BCE	Banque de Développement du Conseil de l'Europe
BLS	Chemin de fer Berne-Lötschberg-Simplon

### C

CdC	Centrale de compensation, Genève
CDF	Contrôle fédéral des finances
CENAL	Centrale nationale d'alarme
CFC	Caisse fédérale de compensation
CFE	Chemins de fer fédéraux
COBIT	Control Objectives for Information and Related Technology; 41 normes dans les domaines du contrôle, de la sécurité, du contrôle de la qualité et des TI
CSC	Caisse suisse de compensation

### D

DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Office fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police

### E

EBP	Module SAP «Enterprise Buyer Professional»
EPF	Ecole polytechnique fédérale
ESA	European Space Agency, Agence spatiale européenne
EUMETSAT	Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques
EURO 2008	Championnat d'Europe de football en 2008
EUROSAI	Organisation des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe

**F**

FINMA Autorité de surveillance des marchés financiers

**G**

GMEB Gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires

**H**

HERMES Système de gestion de projets

**I**

INTOSAI Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

IPI Institut fédéral de la propriété intellectuelle

ISACA Information Systems Audit and Control Association

IT Informatique et télécommunication

IVI Institut de virologie et d'immunoprophylaxie

**L**

LCF Loi sur le Contrôle des finances, loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances

LMP/OMP Loi et ordonnance sur les marchés publics

**N**

NLFA Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes

NMC Nouveau modèle comptable de la Confédération

NOVE-IT Réorganisation de l'informatique et de la télécommunication dans l'administration fédérale

**O**

OFAG Office fédéral de l'agriculture

OFAS Office fédéral des assurances sociales

OFCL Office fédéral des constructions et de la logistique

OFCOM Office fédéral de la communication

OFEG Office fédéral des eaux et de la géologie

OFIT Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

OFL Office fédéral du logement

OFP Office fédéral de la police

OFPER Office fédéral du personnel

OFROU Office fédéral des routes

OFSP Office fédéral de la santé publique

OFSPO Office fédéral du sport

OFT Office fédéral des transports

OMPI Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

OTIF Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires

**P**

PLASTA Placement et statistique du marché du travail

**S**

SAP Logiciel de gestion en matière de finances, personnel et logistique

SCH Société suisse de crédit hôtelier

seco Secrétariat d'Etat à l'économie

SER Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche

SEVAL Société suisse d'évaluation

SRG SSR Société suisse de radiodiffusion et télévision

SUVA Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents

**T**

TVA Taxe sur la valeur ajoutée

**U**

UIT Union internationale des télécommunications

UPU Union postale universelle

USIC Unité de stratégie informatique de la Confédération

# Rapport

## 1 Surveillance financière par secteur d'activité de la Confédération

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière. L'une de ses tâches principales est l'audit des comptes de la Confédération. En vertu de l'art. 5 de la loi sur le Contrôle des finances, le CDF exerce la surveillance financière selon les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité. Par ses évaluations et ses audits de rentabilité, il entend également contribuer au développement d'une gestion administrative axée sur les résultats. Les objets de ses contrôles sont choisis selon des critères de risques. Les remarques qui suivent sont regroupées par secteur d'activité et précisent le cas échéant des recettes encaissées par la Confédération. Les examens relatifs aux finances, à l'informatique et aux constructions seront abordés séparément en fin de chapitre.

Seuls quelques résultats significatifs sont commentés ici. La liste complète des contrôles effectués figure à l'annexe 1.

### 1.1 Prévoyance sociale

Le CDF a mené sept examens dans le domaine de la prévoyance sociale. Outre son évaluation concernant, dans le domaine de l'AVS, l'efficacité des contrôles des employeurs, il s'est intéressé de près à la solution informatique utilisée pour les placements, à la réduction de primes dans l'assurance-maladie ainsi qu'aux sûretés prélevées au titre de l'aide aux réfugiés. En sa qualité de vérificateur des comptes, le CDF a recommandé d'approuver les comptes du Fonds AVS et ceux du Fonds de compensation de l'assurance-chômage (voir ch. 2.2).

#### 1.1.1 Contrôles des employeurs

En ce qui concerne l'AVS, le CDF a procédé à l'évaluation du *système de contrôle des employeurs*. Il a notamment vérifié si la stratégie actuelle, pratiquement inchangée depuis 1948, répond pleinement au mandat légal. Les contrôles menés auprès des employeurs visent à s'assurer que les salaires des employés sont établis conformément aux dispositions légales. Quelque 36 000 contrôles ordinaires sont réalisés chaque année sur place et 11 000 «contrôles par d'autres mesures» sont exécutés soit sur place, soit à distance. Ces contrôles relèvent des caisses de compensation de l'AVS, qui les exécutent elles-mêmes, les délèguent à des bureaux de révision externes ou encore à l'assurance-accidents suisse (SUVA). Au total, près de 150 postes de travail à plein temps sont consacrés aux contrôles des employeurs en matière d'AVS. La surveillance de l'exécution des contrôles AVS auprès des employeurs incombe à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Le financement desdits contrôles est pris en charge par les employeurs dans le cadre de leur contribution aux frais d'administration. Les coûts estimés pour l'ensemble du système de contrôle s'élèvent à près de 45 millions de francs. En 2003, les rectifica-

tions de salaires soumis à l'AVS faisant suite aux contrôles ont abouti à des versements d'arriérés d'un montant d'environ 100 millions de francs et à des remboursements de quelque 15 millions.

Le CDF constate que le système utilisé pour les contrôles des employeurs répond, de manière générale, au mandat légal. Les contrôles sont appropriés et bien acceptés par les employeurs contrôlés. Leur exécution par les caisses de compensation souffre cependant de certaines lacunes. Ainsi le système appliqué prévoit que tous les employeurs sont soumis tous les cinq ans (délai de prescription) soit à un contrôle ordinaire, soit à un «contrôle par d'autres mesures». Or certaines caisses de compensation n'effectuent pas de contrôle auprès des employeurs lorsque le total des salaires déclarés est inférieur à 200 000 francs. Par conséquent, environ 25 % des employeurs ne sont soumis qu'à un examen superficiel, voire ne font l'objet d'aucune vérification, ce qui contrevient aux prescriptions légales. Les dispositions légales relatives aux «contrôles par d'autres mesures» conçues pour les petites entreprises laissent une grande marge d'interprétation. La mise en œuvre des contrôles peut ainsi s'avérer très différente. Plusieurs caisses de compensation tirent dorénavant profit de synergies dans leur activité de contrôle, en regroupant notamment les contrôles AVS effectués auprès des employeurs avec les contrôles en matière d'assurance-accidents. Or de l'avis du CDF, toutes les synergies potentielles ne sont pas encore exploitées. L'évaluation a également montré que chaque réviseur effectuant à plein temps des contrôles des employeurs rapporte à l'AVS au moins un demi-million de francs. Chez un employeur sur deux, les contrôleurs découvrent des problèmes qui conduisent à des rectifications. Cette proportion est restée identique depuis 1995. Les rectifications portent le plus souvent sur les frais, les indemnités journalières de l'assurance-maladie ou de l'assurance-accidents, l'absence de feuilles de salaire, ainsi que sur la situation de l'entreprise en matière de sécurité sociale. Dans la plupart des cas, elles sont admises et les corrections nécessaires sont effectuées par les employeurs. Le contrôle aboutit donc rarement à un recours de la part de l'employeur.

Le CDF estime qu'il faut combler l'écart qui sépare les prescriptions légales de leur mise en œuvre. C'est pour cette raison qu'il formule, à l'intention de l'OFAS, les cinq recommandations suivantes:

- Redéfinir le système de contrôle auprès des employeurs et davantage tenir compte de l'évaluation des risques.
- Supprimer les «contrôles par d'autres mesures».
- Renforcer la surveillance des caisses de compensation exercée par l'OFAS.
- Mieux exploiter les synergies potentielles lors de l'exécution des contrôles concernant les assurances sociales. Il convient d'inciter les caisses de compensation à regrouper ou à coordonner dans le temps les contrôles AVS avec d'autres contrôles concernant les assurances sociales, comme les contrôles relatifs aux allocations familiales.
- Afin de réduire le nombre de rectifications, l'OFAS doit intensifier les mesures préventives.

L'OFAS a admis les recommandations du CDF. Il prévoit en particulier de donner un mandat à un groupe d'experts qui, se basant sur les résultats de l'évaluation, devrait fournir des propositions concrètes pour l'organisation future des contrôles des employeurs. Le CDF a en outre recommandé d'examiner les possibilités de

regrouper certains contrôles relevant d'autres domaines, comme la lutte contre le travail au noir et l'introduction du nouveau certificat de salaire, avec ceux qui relèvent des assurances sociales. Son rapport est publié à l'adresse [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch).

Selon l'art. 68, al. 2, de la *loi sur l'AVS*, l'application des dispositions légales par les *employeurs* affiliés à la caisse de compensation doit être contrôlée périodiquement. L'art. 10, al. 1, de l'ordonnance sur la Centrale de compensation, la Caisse fédérale de compensation, la Caisse suisse de compensation et l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger, précise à ce sujet que les employeurs affiliés à la Caisse fédérale de compensation sont périodiquement révisés par le CDF. Celui-ci a mandaté le Bureau de révision des caisses de compensation (RSA), afin que cette entreprise contrôlent les services de la Confédération. Quelque 26 unités administratives ont été examinées à ce titre pendant l'année sous revue.

Les contrôles ont donné de bons résultats. Il est cependant apparu, dans des cas isolés, que les cotisations AVS n'avaient pas été acquittées sur les prestations patronales versées au 2<sup>e</sup> pilier (retraites anticipées). Dans sa circulaire du 8 juillet 2005, l'Office fédéral du personnel (OFPER) a recommandé aux services de l'administration fédérale de livrer les données correspondantes à la Caisse fédérale de compensation, mais de ne pas régler les éventuels arriérés facturés sans coordonner la procédure avec lui. Par conséquent les services font généralement opposition aux décisions de la Caisse fédérale de compensation, en attendant une clarification de la situation juridique.

Enfin, le CDF a mené avec l'OFIT un *audit de sécurité* (test de pénétration) au siège de la *Centrale de compensation* (CdC), à Genève. Le but était de constater si la liaison des réseaux locaux au réseau fédéral satisfait aux exigences en matière de sécurité. Les tests ont été concluants. Ainsi le risque d'attaque par Internet contre les systèmes de Genève est faible. Les contrôles prévus avaient été annoncés à la CdC. Ils comportaient une phase cachée, suivie d'une phase ouverte. Les examens n'ont livré aucun indice d'utilisation d'appareils sans fil non autorisés. Par conséquent l'équipe de révision n'est pas parvenue à s'infiltrer, en utilisant des ondes radio, dans le réseau sécurisé de la Confédération. Comme les techniques de communication sans fil présentent d'importants risques sur le plan de la sécurité, le CDF a recommandé de procéder de manière sporadique à des contrôles préventifs.

### **1.1.2 Placements et statistique du marché du travail**

Le CDF a examiné auprès du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) le fonctionnement régulier de l'application informatique en matière de *placement et de statistique du marché du travail* (PLASTA). Comme son remplacement est prévu au 2<sup>e</sup> semestre 2007, le CDF a notamment évalué les risques concernant les interfaces, la sécurité des procédures d'accès et d'autorisation, la garantie de l'intégrité des données, la facturation au seco des prestations de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), de même que le respect des dispositions relatives aux marchés publics.

Les résultats de l'audit sont bons. Le CDF a pu attester d'un service professionnel et engagé. Les opérations, complètes et compréhensibles, présentaient toutes un fil conducteur. Le CDF a mis en lumière un potentiel d'améliorations et des risques possibles dans les domaines suivants:

- Les données personnelles sensibles doivent être cryptées avant leur transmission.
- Il faudra établir un concept définissant les utilisateurs et les droits.
- Les modalités techniques pour le contrôle des mots de passe sur les systèmes hôtes ont besoin d'être à nouveau analysées et redéfinies.
- Il est difficile aux personnes externes d'avoir une vue d'ensemble de la documentation relative à PLASTA. Le CDF recommande donc d'élaborer un plan général de cette documentation.
- L'anonymisation est requise pour les données personnelles confidentielles utilisées par l'OFIT à des fins de développement, de test ou de formation.

La refonte de l'application PLASTA devra tenir compte dans une large mesure de ce potentiel d'amélioration.

### **1.1.3 Réduction de primes dans l'assurance-maladie**

En vertu de l'ordonnance sur les subsides fédéraux destinés à la *réduction de primes dans l'assurance-maladie*, l'OFSP verse chaque année près de deux milliards de francs aux cantons. L'audit effectué par le CDF concernait les corrections apportées aux lacunes signalées en 2002, la répartition des cotisations entre les cantons, les méthodes de travail, l'évaluation des rapports de contrôle ainsi que le concept de surveillance des organes d'exécution. L'organisation du travail s'est révélée appropriée. Le CDF a formulé diverses recommandations concernant le renforcement du système de contrôle interne, la documentation des contrôles, l'exploitation des rapports de contrôle et la surveillance.

### **1.1.4 Aide aux réfugiés en Suisse**

A l'*Office fédéral des migrations* (ODM), le CDF a examiné de près les *sûretés*. On entend par là les retenues que les employeurs doivent opérer sur le salaire des requérants d'asile et verser sur un compte bloqué. Le CDF a essentiellement procédé à un inventaire des risques, soit à l'évaluation du système de contrôle interne prévu par Postfinance, qui gère le compte, pour les encaissements et les paiements. Il ressort de ce contrôle que la séparation des fonctions et le principe des quatre yeux sont respectés lors des opérations d'encaissement et de paiement. Le CDF juge faible le risque pour la Confédération d'être lésée. Les comptes dont les propriétaires sont introuvables sont toutefois problématiques. Le CDF a par ailleurs recommandé de créer une base légale solide pour fonder la pratique actuelle de la Confédération, qui avance les montants déduits par les employeurs mais pas reversés sur les comptes bloqués, puis se retourne contre les employeurs. Un envoi périodique d'extraits de comptes à leurs titulaires, pour contrôle, a également été recommandé. L'ODM informera le CDF de la mise en œuvre de ces mesures.

## 1.2 Transports

Dans le domaine des transports, le CDF s'est concentré sur les Chemins de fer fédéraux (CFF), les transversales alpines et la surveillance des routes nationales. Quant au décompte final des prêts accordés à Swissair, il se fait toujours attendre.

### 1.2.1 Transports publics – matériel roulant CFF, réduction du bruit, transversales alpines et transport de marchandises

Le CDF a analysé le pilotage, par les *Chemins de fer fédéraux (CFF)*, du projet de mise à disposition du *matériel roulant pour la 1<sup>re</sup> étape de Rail 2000*. Selon les CFF, 3,32 milliards de francs ont été consacrés à l'acquisition de matériel roulant et 2,12 milliards à l'adaptation des véhicules existants. Le CDF a toutefois constaté l'absence de détails à propos de ces indications sur les coûts. D'où la difficulté d'établir des comparaisons de coût ou de performance. D'abord, les diverses modifications effectuées n'ont été ni traitées de manière transparente et compréhensible, ni documentées sous l'angle des coûts. Ainsi il n'était pas prévu, aux fins du pilotage du projet, de rapport informant de manière uniforme et régulière sur la performance, les délais, les coûts et leur financement. Le controlling n'a débuté que vers la fin des travaux. Par conséquent il n'existe pas, dans le cadre du projet Rail 2000, de résumé complet des coûts du matériel roulant. Ensuite, l'audit effectué a constaté qu'il n'est pas possible de montrer la délimitation entre le projet Rail 2000 et d'autres projets des CFF.

Le CDF est donc dans l'impossibilité de savoir à quel prix ou dans quelles quantités le matériel roulant a été fourni pour la 1<sup>re</sup> étape de Rail 2000. L'Office fédéral des transports (OFT) a une part de responsabilité dans cette situation pour n'avoir pas donné, en tant qu'organe de surveillance, les directives utiles pour l'élaboration de rapports pertinents. Les investissements dans le matériel roulant ont beau être financés par le budget ordinaire des CFF, la réalisation du mandat de prestations ne pourra être jugée de manière concluante – aux yeux du CDF – tant que les CFF et l'autorité de surveillance ne seront pas au clair sur l'évolution et les coûts de la 1<sup>re</sup> étape de Rail 2000. Par conséquent, le CDF a recommandé aux CFF de se mettre d'accord avec l'OFT en vue de l'analyse des données sur le matériel roulant. Les CFF partagent cet avis et ont mis en place les mesures nécessaires.

L'examen a en outre montré qu'il est possible de séparer clairement d'une part les dépenses de mise en service de la signalisation électronique en cabine de conduite (ETCS), financées par le Fonds pour les grands projets ferroviaires, et d'autre part les coûts supportés par les CFF. En l'occurrence, les vérifications faites par le CDF ont confirmé qu'aucun autre coût lié au matériel roulant n'a été imputé au Fonds.

Le CDF a audité auprès des CFF le projet «*Réduction du bruit*», portant sur un volume de 1,36 milliard de francs (base de prix: 1998) et dont le financement provient du Fonds pour les grands projets ferroviaires. Il a constaté que le pilotage du projet et l'assainissement du matériel roulant sont effectués avec professionnalisme, tout comme la conception et la réalisation des mesures antibruit. Les critères de régularité, de légalité et d'opportunité ont ainsi été respectés. De l'avis du CDF les exigences croissantes des cantons, des communes et des particuliers risquent de se traduire par des surcoûts. Aucune réserve n'est sinon formulée sur le respect des

délais légaux, visant à assainir les wagons jusqu'en 2009 et à réaliser les mesures antibruit d'ici 2015. Il va de soi aussi que le renouvellement des wagons internationaux permettrait de réduire sensiblement le bruit. Mais les projets dans ce sens de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires, présidée par les CFF, avancent très lentement. D'où le risque que les Etats voisins renoncent à renouveler leur matériel roulant au profit de mesures locales antibruit. L'OFT et les CFF visent à intensifier leurs efforts de sensibilisation, au-delà des frontières, aux avantages d'un renouvellement à vaste échelle du matériel roulant.

S'agissant d'*AlpTransit*, l'OFT, le CDF ainsi que d'autres organes tant internes qu'externes de révision ont mené des examens des sociétés chargées de la construction des NLFA, en particulier BLS AlpTransit SA et AlpTransit Gothard SA. A cet effet, le CDF et l'OFT avaient coordonné avec les organes de contrôle la planification des révisions menées en 2004 dans le domaine d'*AlpTransit*, tant pour les délais que pour leur contenu. Pour AlpTransit Gothard SA, le CDF a contrôlé la gestion du contrat d'entreprise du tunnel Faïdo/Bodio, en particulier la demande de supplément de 223 millions de francs pour le tronçon de Faïdo. Le montant initial inscrit dans le contrat s'élevait à 1,6 milliard de francs. Il s'agissait d'examiner le déroulement du contrat et d'analyser le traitement du projet dans l'optique de l'optimisation des coûts. Le CDF est parvenu à la conclusion que l'avenant au contrat avait été élaboré correctement.

Les deux maîtres d'ouvrage sont tenus de remettre à l'OFT un rapport semestriel sur l'état des travaux, l'évolution des coûts et le respect des délais. Sur la base de ces informations, l'OFT établit un rapport à la délégation de surveillance de la NLFA. Le CDF a conclu de l'étude de ce rapport que les coûts supplémentaires sont présentés et justifiés de manière plausible. De nouveaux surcoûts ne sont toutefois pas exclus. En particulier, l'adjudication du projet de technique ferroviaire sur l'axe du Gothard comporte encore des incertitudes. En outre, des discussions sont à prévoir au sujet de demandes supplémentaires. En ce qui concerne les délais, le CDF a pris note du fait que la date prévue pour la mise en service du tunnel de base du Lötschberg est critique.

Un audit au sein de la section *Trafic marchandises* de l'*Office fédéral des transports (OFT)* visait d'une part à constater comment l'OFT s'est organisé pour assumer ses tâches liées à l'octroi d'indemnités et d'aides financières au trafic de marchandises. Il s'agissait d'autre part de déterminer, pour deux types de subventions, si les directives et les processus internes suffisent à garantir une activité conforme à la loi, respectueuse des directives et compréhensible.

Pour réaliser l'objectif de transfert de la route au rail, des mesures d'accompagnement portant sur ces deux moyens de transport viennent s'ajouter aux instruments d'action privilégiés que sont les aménagements infrastructurels, la redevance sur le trafic des poids lourds et la réforme des chemins de fer. L'une réside dans l'encouragement financier du rail à l'aide de subventions. Il s'agit en premier lieu d'indemnités allouées au trafic combiné, suivies de réductions sur le prix des sillons pour le trafic combiné ainsi que de contributions à des investissements réalisés dans des terminaux et des voies de raccordement. Ces mesures d'encouragement sont exécutées par la section Trafic marchandises. Le CDF a constaté que les indemnités sont allouées sur la base de l'ordonnance sur le trafic combiné et dans le cadre du plafond de dépenses de 2850 millions de francs fixé par le Parlement pour la période allant de 2000 à 2010. La priorité est donnée au trafic transalpin non accompagné. Mais pour soutenir le trafic combiné, le trafic non transalpin est également encoura-

gé (2004: env. 15 %). Une telle répartition des aides est défendable, et les bases juridiques sont globalement respectées. Le CDF recommande toutefois d'examiner si, pour accroître la transparence, l'on ne devrait pas séparer clairement ces deux axes d'activité. On verrait mieux au passage ce qui sert directement à l'objectif de transfert.

Il est difficile de mesurer l'efficacité des réductions sur le prix des sillons pour le trafic combiné. Mais le CDF estime que l'OFT agit consciencieusement dans ce domaine. Il peut d'ailleurs se référer à diverses études tant externes qu'internes. Il est vrai que dans le secteur du rail, l'enjeu actuel est l'évaluation de l'efficacité des mesures d'accompagnement concernant le transport combiné non accompagné. Les réductions sur le prix des sillons jouent un rôle secondaire. Depuis 2001 l'indemnité est allouée selon la volonté expresse du Parlement. Elle diminuera progressivement, pour disparaître en 2007.

Les résultats de l'audit des comptes du Fonds pour les grands projets ferroviaires sont présentés au ch. 2.1.

### **1.2.2 Routes nationales**

Le CDF a examiné l'*efficacité de la surveillance de la construction et de l'entretien des routes nationales déployée par l'Office fédéral des routes (OFROU)*. Il a constaté ainsi que le service de révision de l'OFROU n'est pas encore parvenu à mettre en œuvre toutes les recommandations du rapport de révision d'avril 2004. De même, la teneur et la forme des rapports d'activité des contrôles cantonaux des finances ne correspondent pas encore totalement aux directives du département. Les rapports sont d'ailleurs souvent remis en dehors des délais. Même si le service de révision de l'OFROU a constaté des améliorations, il a fallu redemander des précisions sur divers points pour que la surveillance déployée à l'échelon de la Confédération et des cantons respecte les directives en vigueur. L'OFROU s'est engagé à appliquer dans les délais convenus les recommandations du CDF. Il en a déjà informé les contrôles cantonaux des finances lors de la rencontre annuelle de juin 2005.

### **1.2.3 Décompte du prêt à Swissair**

Swissair a reçu jusqu'au 30 mars 2002 près de 1170 millions de francs, dans le cadre du contrat de prêt du 5 octobre 2001 et du contrat complémentaire du 24 octobre 2001. Comme entreprise en liquidation, Swissair est tenue de présenter un décompte du prêt fédéral utilisé. A la fin d'avril 2004, le CDF a reçu un premier décompte provisoire, insuffisant, du liquidateur qui se basait sur une simple comparaison de bilan. A la demande du CDF, le liquidateur a remanié le décompte en apportant la justification des écritures. Le résultat a été communiqué au CDF en décembre 2004.

Suite à l'examen de ce projet de décompte, aux discussions avec l'équipe du liquidateur et à certaines mises au net, le CDF a établi en juillet 2005, à l'intention du liquidateur, un rapport exposant les points critiqués. L'enjeu financier est considérable, et le liquidateur ne s'est pas encore prononcé sur le rapport d'audit du CDF. Sa planification actuelle prévoit que le plan de collocation soit dressé au premier semestre 2006 et soumis à la consultation des créanciers. Le CDF considère que la mise au net du décompte de prêt doit intervenir auparavant. Or l'évaluation des

documents du décompte est une lourde tâche, qui exigera beaucoup de temps. Au vu de l'importance du dossier et des montants en jeu, il est indispensable d'y consacrer les ressources nécessaires. La Confédération est représentée dans la commission de surveillance en la personne du directeur suppléant du CDF.

### **1.3 Défense, protection de la population et sport – EURO 2008**

Sous l'effet des réformes et des réorganisations en cours, les processus et les structures sont en permanent chantier au DDPS, gênant dans certains domaines le bon déroulement des opérations financières. A cet égard, les audits menés par le CDF concourent à accélérer la consolidation des processus et le renforcement des contrôles internes.

Le CDF a mené un audit auprès de la *Centrale nationale d'alarme* (CENAL). Les examens avaient notamment pour objet les prestations fournies et l'utilisation des ressources, la collaboration tant interne qu'externe et la tenue régulière des informations financières, la présence d'un environnement de contrôle interne adéquat ainsi que les interfaces avec les processus touchant aux finances. La CENAL est la centrale suisse d'alerte et de coordination pour des événements de portée nationale. Elle intervient pour les premières heures après un événement, jusqu'à ce que les autres organisations chargées de la sécurité soient en état d'agir. Ces événements peuvent être un tremblement de terre, la rupture d'une digue de barrage, un accident chimique, une chute de satellite ou un accident radioactif par exemple dans une centrale nucléaire. La CENAL travaille en étroite collaboration avec d'autres services fédéraux ainsi qu'avec des organisations locales, cantonales ou internationales.

Le CDF a constaté que les lois, les ordonnances et les conventions internationales définissant les tâches de la CENAL sont en partie désuètes. Bien que la mission de la CENAL soit claire, le débat se poursuit sur le plan fédéral au sujet de la future stratégie et de l'organisation à mettre en place en matière de sécurité nationale. La CENAL est confrontée à une pénurie de personnel, aggravée par la disparition des indemnités financières prévues pour le service de piquet, ce temps est à compenser. Or elle doit être constamment à même de remplir ses tâches de base. Afin d'améliorer la transparence des coûts, le CDF préconise la mise en place d'une comptabilité analytique simple mais probante, qui serve en même temps de système d'information pour la gestion. En outre, étant donné l'importance de la CENAL pour la sécurité nationale, il importe à ses yeux de créer des conditions organisationnelles et techniques qui lui permettent de remplir efficacement ses tâches. D'où la nécessité d'une planification stratégique comportant une liste de projets pour l'allocation annuelle et à moyen terme du personnel et des ressources financières. L'Office fédéral de la protection de la population mettra en œuvre ces recommandations d'ici au début de 2007. Les décisions du Conseil fédéral visant à optimiser le système de coopération nationale pour la sécurité ainsi qu'à renforcer la conduite de la politique de sécurité demeurent réservées. Elles détermineront l'ampleur des tâches futures de la CENAL ainsi que les ressources nécessaires.

Le CDF a également examiné le mandat et les tâches de la *Base de la communication Défense* (Base Comm D), ainsi que sa régularité et sa légalité. Il a évalué le caractère économique de son organisation et analysé l'accomplissement des tâches par le Centre de formation pour l'information et la communication de l'armée

(CICA), unité faisant partie de la Base Comm D. La Base de la communication est subordonnée, sur le plan de la conduite, au Centre de prestations de la Défense, lui-même rattaché à la Base logistique de l'armée. Ce service est né de la fusion, en 2004, de six unités autonomes. Dans le domaine de la défense, la Base de la communication est le centre de compétences pour tous les produits et prestations relevant de la communication.

Le CDF a constaté que le concept général de communication de la Défense n'est pas encore pleinement mis en œuvre et qu'il présente des doublons dans certains domaines. La gestion financière et le controlling sont d'autant plus difficiles qu'une partie des moyens financiers de la Base Comm D provient de la comptabilité de la troupe. Les vérifications concernant le potentiel d'optimisation, dans le domaine des médias et de la communication, avec les autres domaines du DDPS et avec l'administration fédérale restent ponctuelles. Or une analyse rigoureuse et une bonne coordination permettraient de réaliser des économies.

Dans le cas de la *Pharmacie de l'armée*, le CDF a audité les marchés publics et constaté que les directives légales n'ont pas toujours été respectées. En effet la loi prévoit le principe de la libre concurrence. A défaut, un appel d'offres limité s'impose. Le CDF a examiné 14 marchés passés de gré à gré et conclu que dans plusieurs cas, il aurait été indiqué de faire jouer la concurrence. La prudence est d'ailleurs de mise avec les adjudications de gré à gré. Elles doivent être justifiées de façon compréhensible et documentées. Dans le cas des marchés répétitifs, il importe de conclure des contrats pluriannuels, dans l'optique d'un emploi économe et efficace des moyens financiers. S'il s'agit de la première commande d'un gros marché susceptible d'en comporter d'autres, l'appel d'offres laissera des options ouvertes pour le volume total. Ces conditions permettraient de faire valoir les options en cas de besoin ultérieur, ou d'y renoncer. En ce qui concerne les marchés de gré à gré, la question s'est posée de l'applicabilité de l'exception prévue à l'art. 3 de la loi sur les marchés publics (protection de la santé et de la vie de personnes, d'animaux ou de plantes). Le CDF considère qu'elle ne vaut pour aucune des affaires examinées. Cet article dérogatoire peut être invoqué lors d'événements imprévisibles comme des épidémies. La Pharmacie de l'armée ne partage pas sans réserve cet avis et a signalé que le CDF n'avait pas suffisamment pris en compte les aspects médico-techniques et pharmaceutiques. La Pharmacie de l'armée a adopté, et parfois déjà mis en œuvre, des mesures concernant la plupart des recommandations.

Un autre examen du CDF portait sur certains aspects de la *gestion de l'immobilier au DDPS*, à savoir les phases précédant l'appel d'offres. L'enjeu était le traitement des besoins de construction et les priorités fixées dans le cadre des objectifs stratégiques et de la planification financière. La gestion de l'immobilier au DDPS a commencé en début d'année 2004 et obéit déjà au «modèle du locataire», soit l'imputation des locaux occupés avec incidence sur les crédits. En sa qualité de représentant du DDPS et de la Confédération, armasuisse défend leurs intérêts de propriétaires des constructions militaires et collabore à ce titre avec les locataires et les exploitants. Des solutions consensuelles sont recherchées dans chaque organisation de projet formée dans le cadre d'un mandat. Comme les conditions changent dans le cadre d'Armée XXI, les travaux de planification se déroulent de manière ininterrompue. A ce propos, armasuisse doit en particulier s'assurer que des solutions d'avenir soient apportées aux besoins signalés par les locataires. Les assainissements et les transformations ont la priorité sur les nouvelles constructions. Le CDF a constaté que pour annoncer leurs besoins à la gestion de l'immobilier, la majorité

des locataires esquissent des solutions au lieu de se contenter d'exposer leurs exigences; leurs arguments portent sur des objectifs concrets et des fonctions qui sont liées à l'objet. Armasuisse confirme que le besoin ne donne pas toujours lieu à une analyse générale, le resituant dans son contexte global. En outre, certains acteurs méconnaissent encore la nouvelle répartition des rôles. D'où le recours à une stratégie d'optimisation de l'utilité, basée sur une approche descendante (top down), lorsqu'un besoin est signalé mais pas la manière d'atteindre les objectifs visés. Le CDF a recommandé de fixer des critères de qualité pour les besoins signalés et de rejeter les demandes ne satisfaisant pas à ces objectifs. Le responsable du domaine immobilier est convaincu que le «modèle du locataire» débouchera sur de nouvelles améliorations, en termes de conscience des coûts du cycle de vie, d'optimisation du rapport coûts/bénéfices et donc de hiérarchisation des besoins et des variantes de solutions.

Le CDF a examiné l'*ordonnance sur les taxes et les émoluments du DDPS, avec le tarif correspondant*. Les vérifications se sont concentrées sur l'établissement des dispositions tarifaires ainsi que sur leur respect, notamment à partir d'échantillons aléatoires constitués aux Forces aériennes et à la Base logistique de l'armée. Le CDF a constaté que le principe contraignant des coûts complets n'est pas toujours appliqué correctement. En outre, certains éléments manquent dans le tarif, dont les dispositions sont parfois dépassées. Certaines prestations ne sont d'ailleurs pas facturées, ou ne le sont pas au montant prévu. Le CDF a donc exigé la mise en application rigoureuse des dispositions régissant les taxes et les émoluments. Au cas où les directives en vigueur ne seraient pas utilisables, il faudra adapter la base juridique en conséquence. Il s'agira aussi de vérifier régulièrement l'adéquation des tarifs, par exemple tous les trois ans, et de les adapter le cas échéant. Enfin, il ne faut pas qu'une remise partielle de la taxe ou de l'émolument permette à un acteur externe à la Confédération de réaliser un bénéfice aux dépens de celle-ci. Les demandes de remises substantielles ne devraient en principe être accordées que sous réserves.

Le CDF a examiné à l'*Office fédéral du sport (OFSP)*, à Macolin, l'octroi et le versement de contributions dans le cadre des arrêtés fédéraux fondés sur la *Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN)*. Il a constaté que l'organisation de l'OFSP se prête bien à la mise en œuvre de la CISIN. A la fin de 2004, les contributions octroyées avoisinaient 65,2 millions de francs, alors que des crédits d'engagement approuvés dépassent 80 millions de francs. Quelque 50 millions de francs ont déjà été versés. En revanche les crédits d'engagement prévus pour le Letzigrund à Zurich et la Pontaise à Lausanne, soit 14,8 millions de francs, ont expiré sans avoir été utilisés, les promoteurs des deux stades n'ayant pu trouver dans les délais le financement nécessaire. Selon le message du Conseil fédéral sur l'EURO 2008, les crédits d'engagement non sollicités seront en partie affectés à la mise en conformité des stades qui accueilleront des matchs du championnat d'Europe de football.

L'OFSP a confirmé qu'il surveillerait le respect de la convention d'utilisation des stades, qui fait partie intégrante du contrat passé avec la Confédération, jusqu'à l'expiration dudit contrat. A ce propos, le stade de football de Genève La Praille mérite une attention particulière. En effet, les difficultés financières momentanées du promoteur risquent de compromettre l'utilisation du stade telle qu'elle est convenue dans le contrat.

A la demande de la Délégation des finances des Chambres fédérales, le CDF a évalué la portée financière du message du Conseil fédéral concernant les contributions de la Confédération pour le *championnat d'Europe de football 2008 (EURO 2008)*. Les 72 millions de francs sollicités dans le message ne concernent pas les coûts complets, mais les coûts supplémentaires que devra supporter la Confédération. Ce montant est 20 fois supérieur à la contribution fédérale votée par le Parlement en 2002. Les dépenses supplémentaires incombant aux pouvoirs publics – Confédération, cantons et villes hôtes – sont estimées à 182 millions de francs. Les dépenses supplémentaires à la charge de la Confédération ont été calculées sérieusement aux yeux du CDF, et elles se fondent sur des hypothèses plausibles. Le CDF a constaté qu'en 2002, la Confédération et les cantons avaient pris une responsabilité politique et financière illimitée dans le domaine de la sécurité. L'expérience tirée des grandes manifestations sportives organisées après le 11 septembre 2001 montre qu'en 2002, le volet de la sécurité avait été massivement sous-estimé. Les coûts budgétisés pour la Confédération étaient alors nuls. Le nouveau message demande pour la sécurité 25 millions de francs. En outre, les cantons et les quatre villes hôtes devront déboursier près de 40 millions de francs. Les risques susceptibles d'entraîner des coûts supplémentaires sont principalement l'évolution de la situation en matière de sécurité, le refus des budgets par les villes hôtes et l'inachèvement du stade de Genève. Mais à côté des coûts générés, l'EURO 2008 offre des chances à saisir, notamment vis-à-vis de l'Autriche avec laquelle la Suisse se trouve en position de concurrence. Le rapport est publié sur le site [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch).

#### **1.4 Formation et Recherche fondamentale – Subventions allouées aux hautes écoles**

Le CDF a examiné la gestion par le *Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche* (SER) des subventions fédérales allouées aux hautes écoles. Il est apparu que le SER accomplit correctement ses tâches relatives à la planification, l'octroi et le décompte des subventions, et qu'il a mis en œuvre les recommandations formulées suite à l'audit de 2003. L'uniformisation des processus ainsi que de la documentation de référence a permis d'améliorer la présentation des affaires en cours. Le CDF recommande toutefois de fixer par écrit les processus et de structurer de manière pertinente les divers dossiers (procédure préalable, procédure et décompte). La pratique du SER consistant à autoriser tacitement le début des investissements lors du dépôt de la demande pour les projets à concurrence de deux millions de francs, viole la loi sur les finances de la Confédération, puisqu'elle équivaut à allouer la subvention. Cette pratique a également conduit à une telle accumulation de demandes pendantes que malgré l'établissement de priorités, les subventions fédérales correspondantes, imputées sur les crédits d'engagement octroyés par le Parlement, ne sont plus accordées dans un délai raisonnable. Le CDF a donc recommandé de refuser à l'avenir, par voie de décision, les demandes de subventions ne pouvant être prises en compte dans un délai convenable, et notamment de renoncer à toute approbation tacite pour des investissements préalables. En outre, le SER devra prendre les mesures nécessaires pour la synchronisation, à l'avenir, des contributions aux investissements avec le crédit d'engagement octroyé. Le SER est toutefois d'avis qu'un changement de sa pratique de longue date serait difficilement réalisable.

Les contrôles des finances des cantons de Fribourg et Neuchâtel ont collaboré avec le CDF pour identifier et analyser les *risques dans le domaine des subventions aux universités*. L'analyse a montré que le SER et le Fonds national suisse respectent tous deux les critères d'octroi de subventions aux projets de recherche des deux universités. Il est apparu toutefois que les subventions fédérales ne sont pas systématiquement versées aux services financiers des hautes écoles, mais parviennent aussi directement aux instituts possédant une adresse de paiement. D'où le risque que les données financières déterminantes pour les subventions soient lacunaires. Les autres risques sont une utilisation non autorisée des subventions fédérales et le contournement du contrôle interne. L'adoption d'une adresse unique de paiement est une mesure simple mais efficace pour diminuer les risques. Les directives du SER contiennent une disposition à ce sujet. Le CDF a exigé que le respect des directives soit mieux surveillé.

En sa qualité d'organe de révision du domaine des EPF, le CDF a également examiné les comptes annuels 2004 des deux EPF et des établissements de recherche (voir ch. 2.3.1).

## **1.5 Agriculture et alimentation – IVI, paiements directs et marketing**

Le CDF a examiné s'il est opportun de maintenir en Suisse un institut consacré à la santé animale. L'*audit de rentabilité* s'est concentré sur l'*Institut de virologie et d'immunoprophylaxie*. L'IVI a été créé au cours de la seconde moitié des années 80, afin de remplacer l'Institut vaccinal fédéral. Les frais d'investissement y relatifs s'étaient élevés à quelque 60 millions de francs. Cet institut s'occupe du diagnostic de maladies telles que la fièvre aphteuse ou la peste porcine classique et entreprend des recherches dans le domaine de la virologie, notamment dans le but d'améliorer les tests de diagnostic et les vaccins. Il a également pour tâches l'enregistrement des vaccins, le contrôle des lots ainsi que les formations de base et continue. L'IVI est l'unique laboratoire de Suisse doté du niveau 4 de biosécurité. Ce niveau signifie que la zone de haute sécurité est enveloppée d'une protection et continuellement maintenue en sous-pression. Le bâtiment est équipé d'un filtre spécial et dispose d'un système fermé d'élimination des eaux usées. En 2003, le volume total des coûts d'exploitation de l'IVI s'est monté à 13,1 millions de francs.

Le CDF est parvenu à la conclusion que si l'utilité d'un laboratoire national de haute sécurité est incontestable, les étables situées dans l'aile de haute sécurité doivent être mieux utilisées. Il recommande par conséquent d'examiner la possibilité de réunir au sein de l'IVI les laboratoires de Spiez et Mittelhäusern qui couvrent les maladies hautement contagieuses de la médecine vétérinaire et humaine. Les experts helvétiques et internationaux estiment que la Suisse ne peut renoncer à un institut tel que l'IVI. Certes, il occupe une position de monopole dans le domaine des épizooties hautement contagieuses, mais il ne peut facturer les examens qu'il effectue. Son taux de couverture des coûts est donc faible, ne dépassant pas les 10 %. Bien que l'IVI utilise peu les étables de haute sécurité destinées aux expériences sur du gros bétail, les experts estiment qu'elles devraient être conservées. Le CDF recommande d'examiner la possibilité d'un changement d'affectation des zones inutilisées, par exemple en y aménageant une installation de haute sécurité destinée aussi bien à la médecine vétérinaire qu'à la médecine humaine. Cet examen est d'autant plus urgent

que le laboratoire de Spiez prévoit de réaliser une zone de haute sécurité destinée au travail en combinaison étanche. Même si les experts sont partagés quant à l'opportunité de regrouper les laboratoires, la question mérite un examen approfondi. Comme le montrent certains exemples à l'étranger, une meilleure collaboration entre les médecines vétérinaire et humaine ouvre des perspectives prometteuses. La Commission fédérale d'experts pour la sécurité biologique a également conseillé de revoir la question de l'emplacement d'un laboratoire de haute sécurité. C'est pourquoi le CDF recommande l'exécution d'une analyse des besoins assortie d'une étude des avantages et des inconvénients des diverses solutions envisageables. L'Office vétérinaire fédéral s'est déclaré d'accord avec ces recommandations. En revanche l'Office fédéral de la protection de la population a contesté la remise en cause du site du laboratoire de haute sécurité du DDPS. Entre-temps le Conseil fédéral a décidé fin janvier 2006 de conserver les deux sites.

Le rapport est disponible sur le site [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch).

Le CDF a examiné auprès de l'*Office fédéral de l'agriculture* (OFAG) l'exécution des *paiements directs* versés en 2003 aux agriculteurs du canton d'Argovie, la concordance des comptabilités de l'OFAG et du canton d'Argovie, le respect des prescriptions et directives légales, l'analyse faite des relevés des données et des processus de paiement, ainsi que le système de contrôle interne. Il a constaté que les paiements directs sont dûment exécutés et utilisés licitement. Ainsi les contrôles effectués par l'OFAG en Argovie respectent les exigences en matière de surveillance. Le département de l'agriculture du canton d'Argovie est attentif et engagé dans l'accomplissement de ses tâches comme dans ses contrôles. Il va même au-delà des contrôles minimaux exigés par l'ordonnance sur les paiements directs. En dépit de cette évaluation favorable, quelques lacunes sont à signaler. Ainsi la structure fédérale fait que les contrôleurs locaux appartiennent au même réseau que les agriculteurs, ce qui risque d'affecter l'indépendance des contrôles. Le CDF a donc recommandé à l'OFAG de veiller à ce que les contrôleurs soient davantage spécialisés, et d'adapter l'ordonnance pour qu'à l'avenir la personne contrôlée ne puisse plus influencer elle-même le contrôle qui la concerne. Dans sa prise de position l'OFAG approuve l'évaluation menée par l'OFAG, mais relève que sa recommandation est déjà partiellement réalisée dans le cadre des dispositions concernant l'accréditation, et que d'autres mesures seraient disproportionnées. Enfin le CDF signale dans le cadre de son examen qu'entre la fin d'août et la mi-septembre 2003, douze cantons ont reçu un second acompte de 386 millions de francs lié à la forte sécheresse. Or ce paiement anticipé des contributions fédérales contredit l'ordonnance.

Lors du contrôle du compte d'Etat, le CDF a conclu à la régularité de la *comptabilité de l'Office fédéral de l'agriculture*. Il a toutefois critiqué les virements d'écriture liés aux excédents de paiements directs. Le nouveau modèle comptable ne permettra plus de telles écritures. En outre, le CDF a recommandé d'établir des budgets réalistes et de ne pas constituer de réserves dans le but de consacrer aux paiements directs des moyens supérieurs à ceux inscrits au budget. Les obligations légales régissant ces rubriques dictent d'ailleurs de renoncer aux crédits bloqués pour s'éviter des complications administratives, puisqu'il faudra régulièrement les débloquer. Enfin, dans l'optique de l'introduction du nouveau modèle comptable, le CDF a recommandé d'évaluer les créances restantes de la Confédération envers des cantons, s'agissant des prêts accordés au titre des améliorations structurelles et de l'aide aux exploitations. Ces prêts, d'une valeur résiduelle de l'ordre de 350 millions de francs, exigent aux yeux de l'OFAG une réévaluation. Dans le contexte d'une fraude por-

tant sur le contingentement laitier, le CDF avait conclu à la nécessité de renforcer les mesures de contrôle interne de l'OFAG afin de mieux surveiller le respect des dispositions en vigueur par les organisations privées, dont certaines sont liées à l'agriculture.

Le CDF a également examiné, auprès de l'OFAG, les aides financières ciblées sur le *marketing des produits agricoles*. A cette occasion il a évalué les processus, de l'évaluation des requêtes à leur approbation et au paiement, et vérifié le respect des prescriptions et directives légales. Dans le cadre de cet examen, le CDF a procédé à des contrôles auprès de deux bénéficiaires de subventions, soit l'Interprofession suisse du vin et l'Union suisse des paysans. Les processus en place, les documents et outils correspondants du système ainsi que le système de contrôle interne de l'OFAG présentent un bon niveau dans le domaine examiné. En revanche, les contributions n'ont pas toujours été régulièrement versées. Des acomptes ont ainsi été payés en l'absence de dépenses imminentes. Quant aux modalités de paiement indiquées dans les décisions, elles dérogeaient aux dispositions de la loi sur les subventions. Les paiements anticipés effectués au débit du budget de l'année précédente, d'une part, et les avances dont le montant dépasse 80 % des aides financières décidées, d'autre part, ont épuisé le budget. Les «réserves» accumulées de cette manière correspondent au tiers du budget total de la promotion des ventes, et approchent les 20 millions de francs.

Le CDF a constaté en outre que la procédure complète des aides financières est surréglementée. L'OFAG exige des documents et fixe des conditions qu'il n'est que partiellement en mesure de contrôler, faute de capacités suffisantes. D'où la fausse impression d'une surveillance complète. Or si des bénéficiaires de subventions dotés d'une organisation centralisée réduisent leurs propres contrôles, les risques augmenteront en réalité. Les ressources disponibles ne permettent pas à l'OFAG de contrôler dûment les nombreux décomptes. Ceux-ci ne sont vérifiés qu'à partir des listes de justificatifs, des contrôles approfondis s'effectuant sur quelques échantillons aléatoires seulement. Le risque d'être découvert reste donc relativement faible, ce qui peut conduire à des inégalités de traitement. Les contrôles du CDF ont montré que des ressources supplémentaires permettraient de réduire sensiblement les aides financières injustement décomptées.

## **1.6 Relations avec l'étranger, attribution des mandats relatifs aux projets d'aide au développement**

Le CDF a audité le *Consulat général du Cap*, avec le concours de l'Inspection du DFAE. Alors que celui-ci examinait les activités consulaires, le CDF contrôlait les finances et les travaux de construction. Le CDF a constaté que les finances sont bien gérées. En revanche, la taxe sur la valeur ajoutée n'avait pas été décomptée avec l'administration fiscale sud-africaine pour les travaux de construction. Ce constat a permis au consulat général de faire valoir le remboursement de plusieurs centaines de milliers de francs d'impôts payés à tort.

Auprès de la *Direction du développement et de la coopération* (DDC), le CDF a examiné l'*attribution des mandats relatifs aux projets d'aide au développement*, qui représentent un volume total de quelque 180 millions de francs. La plupart des mandats sont attribués de gré à gré, les appels d'offres constituant des exceptions. Le CDF a constaté que le nombre de procédures invitant à soumissionner et de

procédures d'appels d'offres publics est resté très bas entre 1998 et 2003. Selon la DDC, la majorité de ses projets étant réglés par des contrats internationaux conclus avec les pays partenaires ou des organisations internationales, la loi sur les marchés publics (LMP) n'est pas applicable pour la plupart des mandats que la DDC confie à des tiers. La directive interne de la DDC concernant les marchés publics prévoit une série de dérogations à la loi, permettant de s'écarter du principe de la concurrence. Lorsqu'une action est en cours, l'attribution des mandats pour les étapes suivant son lancement s'effectue généralement sans recours à l'appel d'offres. Les dérogations à l'ordonnance sur les marchés publics (OMP) concernent en général des cas de position de monopole du fournisseur. Or une telle position provient souvent du fait qu'en Suisse, seul un nombre limité de fournisseurs dispose d'un savoir spécifique au pays et au secteur concernés ainsi que d'un réseau approprié dans le pays bénéficiaire, éléments auxquels la DDC accorde une importance majeure lors de l'adjudication des mandats.

Une comparaison avec le Danemark a montré que les services étatiques chargés dans ce pays de la coopération internationale collaborent étroitement avec les œuvres d'entraide et les bureaux privés spécialisés dans ce domaine. A la différence de leurs homologues helvétiques, les services danois compétents soumettent tous les mandats à un appel d'offres. Toutefois, celui-ci n'étant publié qu'à l'échelon national, l'Union européenne a décidé d'intenter une action en justice contre le Danemark. Contrairement à la Suisse et au Danemark, la Norvège a une approche de la coopération internationale orientée sur le pays bénéficiaire, qui décide de quelle manière il utilisera les moyens financiers mis à sa disposition par la Norvège et s'occupe également de l'attribution des mandats. En contrepartie, l'appel d'offres doit s'effectuer au niveau international et les mandats concernant des domaines dans lesquels la Norvège dispose d'un savoir spécial doivent être confiés à des sociétés norvégiennes. Il est incontestable que les appels d'offres publics contribueraient à améliorer la transparence lors de l'attribution des projets de la DDC et qu'ils créeraient une concurrence accrue entre les fournisseurs de prestations – y compris à l'étranger. Les surcoûts découlant des appels d'offres ne sont pas excessifs aux yeux du CDF, étant donné que les dossiers nécessaires doivent de toute manière être préparés pour la mise au point des projets. Les appels d'offres publics mettent également en évidence l'indépendance de la DDC par rapports aux partenaires privés et témoignent de son engagement en faveur de la transparence. Le CDF a recommandé à la DDC de redéfinir sa stratégie en matière d'attribution des mandats, en veillant à ne s'écarter qu'exceptionnellement du principe de la concurrence.

Le rapport est publié sur le site [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch).

## 1.7 Economie et environnement

Le CDF a vérifié auprès de la *Société Suisse de Crédit Hôtelier* (SCH) l'utilisation régulière des aides fédérales. La Confédération doit en effet rembourser les pertes sur cautionnements à hauteur de 25 pour cent. Pour couvrir les pertes, la SCH peut chaque fois prélever les aides nécessaires dans un fonds spécialement créé à cet effet. Dès lors, un compte bancaire a été ouvert qui est géré à titre fiduciaire par la SCH. Le solde à fin 2004 de 16,1 millions de francs n'avait pas été jusque-là inscrit sur le compte de la Confédération (Compte d'Etat). Le Secrétariat d'Etat à

l'économie (seco), responsable du tourisme, présentera à l'avenir la position dans les comptes d'ordre.

Le CDF a relevé que, avec bien 86 millions de francs, la SCH faisait état fin 2004 d'un niveau de liquidités élevé. Les aides fédérales mises à disposition n'ont donc pas pu être affectées pleinement à leur objectif, à savoir l'octroi de prêt à des hôtels. Aussi le CDF a-t-il recommandé de préciser le besoin de financement de la SCH avant que ne soient versées les deux dernières tranches de prêts prévues pour 2006 et 2007. Si l'octroi de prêt n'évolue pas suivant les prévisions du business plan, il y a lieu d'envisager une réduction des versements. Enfin, il convient de mentionner que la SCH doit exiger, pour ses activités de conseil, des taxes et émoluments lui permettant de couvrir ses frais. Or, pour l'année 2004 les frais n'ont pas été complètement couverts. La SCH a assuré qu'elle appliquerait à l'avenir le principe de la pleine couverture des frais.

Une *taxe d'élimination anticipée* est prélevée sur divers produits auprès des fabricants et des importateurs. Cette taxe sert à financer le ramassage, le tri, le transport, le traitement, la réutilisation ou le recyclage des déchets ainsi qu'à informer le public. Les consommateurs participent à hauteur de 200 millions de francs par an sous la forme de taxes anticipées au financement de ce système. L'élimination des déchets est une tâche qui incombe à l'Etat et qui, dans le cas des collectes séparées, a été effectuée par l'intégration d'organisations privées (Public Private Partnership). Les collectes séparées sont majoritairement des solutions volontaires à l'échelle de la branche, qui se concentrent avant tout sur la fixation du taux de recyclage, la minimisation des coûts et le contrôle des flux financiers. En Suisse, près de la moitié des déchets urbains sont collectés séparément. Ce chiffre permet à la Suisse de se classer parmi les premiers à l'échelle internationale en termes de volumes récoltés et de coûts. Le CDF a évalué le coût du recyclage des déchets et s'est penché sur la question de savoir si, comment et dans quelle mesure l'efficacité est contrôlée. Le CDF a pu constater que le système de solutions individuelles axées sur la collecte et la reprise des déchets est très performant. La Confédération dispose de compétences suffisantes en matière de contrôle. L'Office fédéral de l'environnement n'intervient que lorsque l'objectif de ramassage ne peut être atteint. Mais l'évaluation a aussi montré qu'il n'est pas aisé de comparer entre elles les données financières des diverses solutions et qu'elles manquent de transparence. L'Office fédéral de l'environnement devrait établir des rapports plus complets sur ses activités de contrôle et inciter les intervenants à s'associer et à former de nouveaux groupes. Le CDF a élaboré diverses recommandations pour l'Office fédéral de l'environnement, notamment le développement de normes d'établissement des rapports financiers, la hiérarchisation de priorités des études, la mise au point d'une stratégie, ainsi qu'une meilleure mise en lumière et une professionnalisation des campagnes d'information adressées à la population. De plus, l'Office fédéral de l'environnement doit décider si le recyclage des voitures, dont la solution à l'échelle de la branche est encore volontaire aujourd'hui, ne devrait pas être inscrit dans un cadre légal. Pour consulter les résultats de l'évaluation, voir sur [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch).

## **1.8 Autres domaines de tâches**

Ce chapitre présente les résultats des audits menés dans différents domaines et offices.

### **1.8.1 Cyberadministration**

Dans le cadre du pilotage des activités de cyberadministration qui touche l'ensemble de l'administration et qui est mené par le Département fédéral des finances (USIC), la Chancellerie fédérale est chargée des projets Guichet virtuel et Vote électronique.

Le CDF a vérifié les deux projets à l'automne 2003 et formulé des recommandations pour le guichet virtuel. S'agissant du vote électronique, le CDF ne pouvait, à cette date, signaler à la Confédération aucun risque notable concernant le projet. La mise en œuvre a été effectuée par les cantons pilotes que sont Genève, Neuchâtel et Zurich. Pendant l'année sous revue, le CDF a refait le point sur l'avancée du projet, car il entendait se faire une image de l'état et de la conduite du projet de vote électronique à la Confédération et dans les cantons pilotes. Il a pu constater qu'aussi bien la Chancellerie fédérale que les trois cantons pilotes menaient le projet de manière professionnelle. La décision du Parlement relative à l'introduction du vote électronique à l'échelle nationale est prévue pour 2007. Pour ne pas compromettre la feuille de route politique, le CDF a recommandé à la Chancellerie fédérale de trouver une solution viable avec les cantons de Neuchâtel et de Zurich pour que les essais pilotes requis puissent, si possible, encore avoir lieu en 2005 au niveau fédéral.

Les recommandations faites pour le guichet virtuel ([www.ch.ch](http://www.ch.ch)) ont été largement mises en application. Depuis le début 2005, la plateforme internet est formellement entrée dans la phase d'exploitation et sera exploitée, au même titre que le site web des autorités fédérales suisses ([www.admin.ch](http://www.admin.ch)), par la section cyberadministration de la Chancellerie fédérale créée à cet effet. Le CDF a pris note de la décision de la Chancellerie fédérale de ne pas poursuivre l'idée d'origine du guichet interactif. Partant, [www.ch.ch](http://www.ch.ch) constitue aujourd'hui une simple plateforme informative. Quant à l'aménagement et au contenu de ladite plateforme, ils sont à n'en pas douter susceptibles d'améliorations. Dès lors, le CDF considère le site [www.ch.ch](http://www.ch.ch) comme une base solide qu'il suffirait de développer et d'optimiser. Il y a lieu d'établir entre [www.admin.ch](http://www.admin.ch) et [www.ch.ch](http://www.ch.ch) une séparation des coûts nette, car il faut appliquer, comme convenu, la transparence vis-à-vis des cantons. La Chancellerie fédérale ne doit pas tarder à planifier les développements ultérieurs de [www.ch.ch](http://www.ch.ch) à partir de 2007 et à élaborer les concepts de demain. Entre-temps, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre le projet.

Le rapport est paru sur le site internet [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch).

### **1.8.2 Analyse de l'effet des actions dans les offices**

Faut-il renforcer l'analyse des effets dans les offices? Cette question est au centre des débats actuels axés sur la culture du résultat. Au niveau de la Confédération, il n'existe pas de standards, ni de démarche uniformisée. Les Pays-Bas, par exemple, ont retenu une démarche dans laquelle le Ministère des finances définit des stan-

dards et critères d'analyse auxquels chaque ministère doit se référer. Dans ce contexte, le CDF a mené une évaluation visant à savoir comment les offices fédéraux analysent les effets de leur action. Avec cette évaluation, le CDF entendait aussi mettre en œuvre l'art. 170 de la Constitution fédérale, qui stipule que toute mesure étatique doit être évaluée. Dix offices ont été retenus.

L'évaluation aboutit à des résultats contrastés. Certes, les offices retenus sont eux-mêmes très divers et ils sont plus ou moins enclins à mener naturellement des analyses sur l'efficacité de leurs actions. Cependant, des différences significatives ont été observées et les pratiques des offices

sont multiples. Certains ont acquis une expérience depuis plusieurs années, alors que d'autres sont à un stade moins avancé. Le controlling est l'instrument privilégié par les offices. Les analyses approfondies sont conduites de manière plus sporadique. Il manque souvent des indicateurs permettant de mesurer de manière systématique les effets des mesures. L'accès aux données est essentiel et constitue un préalable pour mener des analyses approfondies. Cependant, les offices ont parfois de la difficulté à accéder aux données, notamment lorsqu'elles sont détenues par les cantons. Le CDF a relevé au sein de plusieurs offices un intérêt pour les avantages de ces analyses en tant qu'instrument de direction et comme base de décision politique. Les offices qui se réfèrent à un modèle d'impact ont une démarche plus cohérente, dans la mesure où ils ont défini préalablement leurs principaux produits ou prestations, des objectifs, ainsi que la manière de vérifier la réalisation des objectifs et les effets des mesures. Les recommandations du Contrôle fédéral des finances aux dix offices ont été intégrées dans le rapport du groupe IDEKOWI. Ce groupe interdépartemental, mis sur pied par la Conférence des Secrétaires généraux, avait pour mandat de faire des propositions afin de concrétiser l'art. 170 au niveau de l'administration fédérale. Le Conseil fédéral a pris connaissance de ce rapport et a adopté la plupart de ses recommandations.

### **1.8.3                    Exposition nationale Expo.01/02: mandat à responsabilité illimitée**

Le contrôle spécial sur les problèmes, les expériences et les enseignements liés à *l'exposition nationale dans la région des Trois-Lacs* arrive à la conclusion que les études de faisabilité ont d'emblée comporté des lacunes, que le recours aux travaux sur mandat et à des structures de milice a été excessif durant la période d'Expo.01, que le contrôle de gestion stratégique a été insuffisant, que l'estimation des recettes prévues a péché par optimisme et que les possibilités d'économies n'ont pas été suffisamment exploitées. L'analyse insuffisante du début a pénalisé la suite. Les études de faisabilité n'ont pas été conduites dans les règles de l'art. Ainsi, l'aspect technique constituait 80 pour cent, le commercial 14 et le contenu six pour cent des analyses. Les explications concernant les financements par des tiers se sont avérées particulièrement médiocres. En effet, selon les conceptions du début, ils auraient dû représenter la plus grande partie du budget. A mesure que le temps passait, l'Expo s'est transformée de plus en plus en un mandat à responsabilité politique et financière illimitée de la part de la Confédération. Le CDF reconnaît que l'Expo peut aussi se prévaloir de succès remarquables, comme le nombre record de visiteurs, le respect de l'environnement, la gestion des permis de construire ou le concept de sécurité. Aucun indice d'infractions découlant du droit civil ou pénal n'a été relevé.

Dans son rapport, le CDF a formulé diverses recommandations en vue de futures expositions nationales ou autres grands projets, comme l'EURO 2008.

Aujourd'hui on peut s'attendre à ce que suite à l'entrée de l'ensemble des créances et au paiement de toutes les dettes, un montant à deux chiffres en millions soit remboursé à la Confédération.

Le rapport complet sur l'étude spécial peut être consulté sur [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch).

#### **1.8.4 L'étude spéciale auprès de SRG SSR**

Se référant à l'art. 56 al. 4 de la loi sur la radio et la télévision, le chef du DETEC a donné au CDF le mandat de vérifier la comptabilité de la *Société suisse de radiodiffusion et télévision* (SRG SSR). La nouvelle loi sur la radio et la télévision influencera le mandat de prestations de la SRG SSR et aura des répercussions sur la répartition de la redevance de réception. Les recettes des redevances de la SRG SSR vont baisser suite à l'attribution élargie du produit de la redevance aux télévisions régionales. Comme la dernière hausse de la redevance remonte à 2000, il faut s'attendre à ce que la SRG SSR dépose une demande d'augmentation de la redevance dans un proche avenir. La manière dont la SRG SSR s'acquitte de son mandat de service public au plan économique sera un critère d'évaluation décisif de cette demande. Le mandat du DETEC englobe les domaines d'investigation suivants:

- Analyse de la situation financière à travers une sélection de chiffres clés servant de base pour une évaluation de l'utilisation des moyens financiers.
- Analyse de l'efficacité des mécanismes internes à la SSR SRG visant à garantir la rentabilité et l'utilisation modérée des moyens.
- Diverses questions particulières, notamment le rapport entre le mandat de programmes et les prestations commerciales et l'engagement en ligne.

En vertu de ce mandat, le CDF a établi un programme de travail et a également mandaté des externes chargés de traiter les questions particulières. L'essentiel du travail incombe au CDF. Le rapport à l'attention du chef du DETEC est attendu pour fin avril 2006.

#### **1.8.5 Audit de surveillance financière des divers offices**

Le contrôle effectué par sondages des décomptes établis par l'*Office fédéral de la statistique* concernant le projet «Evaluation des compétences» a révélé un certain nombre d'insuffisances. Le CDF a exigé qu'une comptabilité transparente soit tenue sur les fonds de tiers; qu'un compte particulier soit géré pour chaque projet pour lequel des moyens affectés à des tâches précises ont été encaissés; que l'ensemble des recettes et des dépenses soient saisies dans les comptabilités des projets; que les rapports envoyés aux externes doivent être réconciliés avec la comptabilité et enfin que des conventions claires soient passées avec les allocataires de fonds.

Le CDF a analysé auprès du Secrétariat général du DFJP la *stratégie propre de l'Institut de la Propriété Intellectuelle* (IPI). Il est parvenu à la conclusion qu'il subsiste une marge d'action particulièrement concernant la politique de personnel et financière et concernant la structure du capital propre (réserves). Ainsi, s'agissant de

la nomination, tant du Conseil de l'Institut, que du directeur de l'IPI, la question s'est posée de savoir si, du point de vue de la bonne gouvernance pour les deux organes, le Conseil fédéral devait être l'organe d'élection ou s'il ne devait pas seulement désigner le Conseil d'Institut pour que celui-ci nomme à son tour la Direction. Dans le cas de la RUAG par exemple, le Conseil fédéral ne fonctionne comme organe d'élection que pour le Conseil d'administration. Le DFJP estime que, étant donné les tâches politiques de l'IPI et la double fonction qui en découle pour le directeur, la solution en place est la bonne. Sur le modèle du «Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise», l'Institut a rédigé un code de «Bonne gouvernance au sein de l'IPI». Le CDF a pu relever qu'aussi bien l'IPI que le département responsable l'observent. A l'heure actuelle, l'Administration fédérale des finances rédige un rapport sur la stratégie propre de la Confédération visant à apporter des éléments de réponse sur le rôle des différents acteurs au sein des différentes régions fédérales et établissements.

Le CDF a vérifié l'état du controlling *LEWICO* à l'*Office fédéral de métrologie et d'accréditation (METAS)* dans la perspective du rapport que l'office doit rendre dans le cadre du mandat de prestations GMEB 2004 à 2007. En outre, il a analysé différents aspects relevant de l'informatique et de la gestion du risque, et a effectué un suivi de la dernière révision dans le domaine de la comptabilité analytique. Le controlling *LEWICO* au sein du *METAS* s'est considérablement amélioré au cours des dernières années. Certaines réserves doivent cependant être émises au sujet de la qualité des indicateurs présentés. La mesurabilité du système des indicateurs dans le mandat de prestations doit encore être optimisée. La plausibilité des valeurs mesurées, en particulier, pourrait être améliorée. Au moment de la révision, le *METAS* ne disposait d'aucune analyse de risque susceptible de couvrir l'ensemble de ses activités. Le CDF a recommandé d'introduire une telle analyse pour la gestion du risque.

Le CDF a effectué un audit de surveillance financière auprès de l'*Office fédéral des assurances privées*. L'office a été transféré en 2003 du DFJP au Département fédéral des finances et a subi une restructuration de fond. Il a été orienté sur les développements du marché des assurances et la tâche de surveillant a été professionnalisée. Les normes et instruments servant à la surveillance des assurances ont fait l'objet d'adaptations afin de permettre l'identification des situations difficiles rencontrées par assurances et, partant, la minimisation du risque de dommages pour les assurés. Le CDF a relevé que, du fait de la réorganisation, la tâche essentielle de l'OFAP, à savoir la surveillance des assurances, s'est détériorée. Les difficultés liées au personnel n'ont fait que s'accroître avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la surveillance des assurances au 1<sup>er</sup> janvier 2006 et l'intensification des tâches de surveillance qu'elle entraîne. L'augmentation du personnel est restée incontestée, y compris au cours des délibérations du Parlement sur la nouvelle loi, d'autant plus que les coûts sont intégralement transférés aux compagnies d'assurance. Le Département fédéral des finances a assuré au CDF qu'il prendrait les mesures nécessaires afin de garantir une surveillance efficace des assurances.

S'agissant de l'*Office fédéral du logement (OFL)*, le CDF a noté que les pertes enregistrées dans l'immobilier pouvaient être consolidées. Dans le précédent rapport de révision, l'OFL avait évalué le potentiel de risque à quelque 500 millions de francs. Cette estimation se basait sur des chiffres de l'année 2003. Les dernières enquêtes et analyses confirment la tendance prévue. Le potentiel de risque est estimé à quelque 300 millions de francs. Les paramètres d'influence sur le marché du logement se sont, pour la plupart, développés de manière positive pour l'OFL. Le

CDF a dû relever que les maîtres d'ouvrage subventionnés s'occupant de la construction de logements d'utilité publique affichent une forte augmentation de liquidités en 2004. Il a donc recommandé de suivre l'évolution avec attention et de demander en tout cas le remboursement partiel des prêts.

Il ressort de l'audit du CDF dans le domaine des *paiements de transfert de l'Office fédéral de la communication* (OFCOM) que dans l'ensemble, ceux-ci ont été menés en conformité avec les critères de régularité et de légalité. Les vérifications effectuées auprès de diffuseurs locaux et régionaux ont mis à jour la nécessité de renforcer la surveillance des diffuseurs subventionnés, surtout en vue de l'augmentation des quotes-parts versées à ces diffuseurs dans le cadre de la nouvelle loi fédérale sur la radio et la télévision.

Conformément à l'art. 17 al. 1a, l'OFCOM reçoit pour couvrir ses frais de gestion et de surveillance des fréquences, ainsi que ses frais de planification des réseaux des émetteurs, la quote-part correspondante sur le produit de la redevance. Il se trouve que la quote-part sur la redevance de réception décidée par le Conseil fédéral ne permet plus de couvrir entièrement les frais de l'OFCOM. A l'avenir, la quote-part sur la redevance de réception doit – comme le prévoit le législateur – correspondre aux frais de gestion et de surveillance des fréquences et aux frais de planification des réseaux des émetteurs. L'OFCOM entend vérifier si la clé de répartition peut être adaptée en 2006.

## 1.9 Recettes fiscales

Le CDF ne se contente pas seulement d'exercer la surveillance financière selon les critères de la régularité et de la légalité, et de contrôler si les ressources sont employées de manière économe. Il jette également un regard critique sur la perception des impôts. Au cours de l'année sous revue, il a effectué plusieurs contrôles auprès de l'Administration fédérale des contributions et de l'Administration fédérale des douanes. Ensemble, les deux offices fédéraux pèsent quelque 45 milliards de francs, et fournissent 90 pour cent des recettes fédérales.

La *taxe sur la valeur ajoutée* (TVA) est prélevée selon un système d'auto-taxation. C'est pourquoi, il incombe à l'Administration fédérale des contributions de contrôler la conformité légale des décomptes et des paiements TVA d'environ 300 000 entreprises contribuables. Le CDF a examiné comment l'administration fiscale accomplit sa tâche de contrôle. L'évaluation a examiné la stratégie, les processus et les résultats des contrôles TVA. Une analyse des données des années 2000 et 2002 provenant de la banque de données de l'administration fiscale a été réalisée, ainsi qu'un sondage auprès des inspecteurs TVA. Dans le cadre d'un audit parallèle, le CDF et la Cour des comptes autrichienne ont comparé le contrôle TVA dans les deux pays.

La rentabilité des contrôles externes est remarquable. En 2004, les 160 inspecteurs TVA ont effectué quelque 9000 visites auprès des contribuables, ce qui correspond en moyenne à un intervalle de contrôle de 33 ans. Malgré les efforts de l'administration fiscale d'augmenter le nombre de contrôles, l'intervalle moyen de contrôle de 33 ans est nettement plus long que la prescription des créances fiscales, qui est de cinq ans. Le CDF a également relevé des différences importantes entre les entreprises. Quatre sur cinq contrôles externes aboutissent à des rectifications fiscales. En 2004, ces contrôles ont généré des reprises de 450 millions de francs. Un contrôle

TVA couvre en moyenne neuf fois ses coûts. L'analyse des données de contrôle indique un nombre élevé de contrôles par inspecteur, des revenus importants par jour de contrôle et un niveau élevé de montants effectivement récupérés. La productivité plus forte qu'en Autriche est notamment due au fait que la Suisse affiche un intervalle entre les contrôles plus long et que bon nombre d'entreprises sont contrôlées pour la première fois. Le CDF a constaté que les responsables de la TVA sont confrontés à une tâche difficile en ce qui concerne la définition des priorités d'affectation de leurs ressources humaines limitées, ainsi que l'optimisation de la sélection des contribuables à contrôler. L'analyse du CDF montre que l'intervalle de contrôle est trop long et qu'il varie fortement selon les branches d'activité, selon la grandeur des entreprises et selon les cantons. C'est ainsi qu'en 2000 et en 2002, la probabilité d'un contrôle dans les cantons romands était nettement plus élevée que dans certains cantons de suisse alémanique. L'administration fiscale a reconnu ce problème et a déjà mis en œuvre certaines corrections. Afin d'accroître l'efficacité des procédures de sélection, l'administration fiscale va suivre la recommandation du CDF d'enregistrer et d'analyser les résultats des contrôles afin qu'ils servent de base pour l'analyse de risques. En outre, le CDF a constaté un potentiel d'amélioration dans le domaine de l'échange d'informations avec les cantons et les autres autorités compétentes.

Les deux rapports concernant les contrôles en Suisse et l'audit parallèle mené avec l'Autriche sont publiés sur le site du CDF [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch).

L'*Administration fédérale des contributions* est en train de réaliser des *projets informatiques* d'envergure pour la perception et le décompte des différents impôts. Le CDF a relevé que les points faibles et les risques existants ne pourront être supprimés qu'avec l'introduction des nouveaux systèmes de décomptes fiscaux IT prévue à partir de 2008. Le CDF a exigé notamment que les systèmes satisfassent à des critères de système de contrôle interne efficace. Il a en outre critiqué le fait que les projets n'aient pas été conduits via un crédit d'engagement. Certaines recommandations issues des audits précédents dans le domaine de la taxe à la valeur ajoutée n'ont pas encore pu être mises en œuvre par manque de ressources. La lutte contre la fraude a revêtu une grande importance suite au cas de fraude fiscale «EXPOTRONIC». Aussi, un groupe spécial a notamment été créé pour lutter contre la fraude.

Auprès de l'*Administration fédérale des contributions*, le CDF a ensuite vérifié le *bouclage des comptes de l'exercice 2004*, la *tenue de la comptabilité du personnel*, ainsi que *l'introduction du module SAP Finances*. Le CDF a noté que les bouclages des comptes des différents impôts fédéraux ont été établis conformément à la loi, selon les instructions reçues et de façon compréhensible. Les impôts ont été comptabilisés en conformité avec les principes approuvés par le CDF. Les points faibles en informatique ne pénalisent quoi qu'il en soit que la qualité des données et l'intégrité de la comptabilité. Le CDF a pris connaissance du fait que les défauts ne pourront être éliminés qu'avec l'introduction des nouveaux systèmes de décomptes fiscaux. Les droits d'accès des utilisateurs externes dans le système d'information du personnel, dont le règlement est insatisfaisant, n'ont toujours pas encore pu être réglementés.

Le projet «*système électronique de lecture de formulaires et d'information*» pour la taxe sur la valeur ajoutée a pu être achevé à la mi-décembre 2005. Le CDF a relevé que, à mesure qu'il avançait, le projet devenait massivement dépendant de certaines personnes clé. Aussi, le CDF a recommandé que le savoir acquis au cours du projet

soit préservé par le biais de documentation, ainsi que par le transfert durable du savoir aux autres collaborateurs, de manière à désamorcer ce risque. Les conventions contractuelles avec l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) ne sont pas encore établies de manière satisfaisante. L'administration fiscale et l'OFIT entendent conclure les contrats en début 2006.

Dans le cadre de la réalisation du nouveau système IT de décomptes fiscaux, l'administration fiscale a décidé de renoncer à sécuriser l'installation d'hébergement (Backup), de suspendre les travaux relatifs au *concept d'urgence* jusqu'à fin mars 2006 et de ne les reprendre qu'en fonction des crédits approuvés en 2006. Le CDF a recommandé à l'AFC de thématiser la question d'une panne de système au niveau du Département et de libérer les moyens nécessaires pour acquérir un deuxième système. Ce système doit être inclus dans la prévention de catastrophes de la Confédération et non, comme jusqu'à présent, considéré comme un cas particulier. Selon les indications de l'OFIT, une interruption pourrait durer au maximum quatre semaines, sans qu'il y ait perte de données.

Sur la base de tests que le CDF a menés en collaboration avec l'Administration fédérale des contributions dans les cantons, il a fallu optimiser les solutions informatiques mises en place pour la taxation et la perception de la *taxe d'exemption de l'obligation de servir*. Dès lors que les cantons ont développé diverses solutions, les synergies n'ont pas pu être utilisées. Une solution centralisée aurait non seulement permis de réaliser des économies, mais aussi favorisé une meilleure efficacité de la procédure. C'est pourquoi le CDF entend, avec les contrôles financiers cantonaux, intensifier les audits des applications informatiques dans les réseaux de partenariat entre la Confédération et les cantons.

La loi sur les subventions oblige le Conseil fédéral à examiner au minimum tous les six ans les actes normatifs régissant les subventions. En 1997, *l'Administration fédérale des finances (AFF) a traité des allègements fiscaux dans son premier rapport sur les subventions*. Les allègements fiscaux entraînent un manque à gagner pour la Confédération d'au moins 2,5 milliards de francs par année. Ils constituent ainsi un de ses moyens d'action les plus importants. Des dérogations sont prévues dans tous les types d'impôts. L'impôt fédéral direct, la taxe sur la valeur ajoutée, le droit de timbre et, de plus en plus, la taxe poids lourds se caractérisent par un grand nombre d'allègements fiscaux. Le CDF a examiné le traitement de ces allègements fiscaux et recommande diverses améliorations pour le nouveau rapport de 2005. Ainsi, le rapport doit définir sur quelles normes fiscales il se fonde. La définition d'allègement fiscal doit être plus large pour accroître le nombre d'actes normatifs traités dans le rapport. La partie chiffrée doit être structurée de manière à faciliter la comparaison avec les subventions. D'autres recommandations du CDF concernent l'appréciation générale des allègements fiscaux en tant qu'instrument d'action de l'Etat, et la diffusion d'informations approfondies concernant les allègements fiscaux. Tant au regard du délai que du contenu, le CDF a organisé son audit de sorte que les résultats peuvent déjà être employés pour le rapport sur les subventions 2005. Hormis ces améliorations réalisables à court terme, il est judicieux que le DFF perfectionne le rapport et engage dès lors davantage de moyens pour y parvenir. Vu le volume financier, le CDF assigne une grande priorité à une transparence accrue dans les allègements fiscaux. Le rapport peut être consulté sur le site internet [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch).

Il ressort de l'audit mené auprès de *l'Administration fédérale des douanes que la redevance pour l'utilisation des autoroutes* (vignette autoroutière) a été perçue de manière régulière. Les processus sont organisés avec efficacité. Le CDF a constaté que la perception, la logistique et la comptabilisation sont assurées avec un minimum de ressources en personnel. Il a décelé des améliorations dans la gestion et l'enregistrement des vignettes. L'administration des douanes entend mettre les recommandations du CDF en œuvre. Dans le cadre de la révision de la loi, un nouveau système de perception a aussi émergé – la e-vignette (vignette électronique) – en tant qu'alternative d'avenir évolutive à la vignette d'aujourd'hui. Certes, le nouveau système de perception présenterait une meilleure efficacité et réduirait les problèmes rencontrés actuellement dans l'achat et le contrôle (abus), mais il impliquerait des investissements. Le Département fédéral des finances a rejeté le projet, au motif que l'utilisation, les processus et les contrôles n'ont pas été suffisamment démontrés ou expliqués.

## **1.10 Administration générale**

En vertu de l'art. 6 LCF, le CDF a pour tâche de surveiller les contrôles que doivent effectuer les unités administratives sur leurs crédits. Il vérifie les systèmes de contrôle interne et examine la sécurité et la fonctionnalité des applications informatiques. Les processus financiers sont de plus en plus souvent et plus complètement effectués et mis en réseaux par des systèmes électroniques. La surveillance financière ne peut plus être assurée que par des contrôles toujours plus complexes. De tels contrôles demandent beaucoup de temps et sont menés par une équipe pluridisciplinaire. Au cours de l'année sous revue, le CDF a vérifié les services des finances et comptabilité, ainsi que les applications informatiques de plusieurs offices.

### **1.10.1 Les services des finances et comptabilité**

Le CDF a vérifié *la régularité et la légalité de la tenue des comptes des services du Parlement* qui est assurée depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004 par leur propre service financier. Dans la foulée, le fonctionnement régulier du système de vote électronique du Conseil national a été vérifié. Le CDF a pu confirmer la régularité et la légalité de la tenue des comptes. Le système TRAFFIC implémenté en 2003 par le biais duquel l'ensemble des indemnités et des contributions versées aux députées et aux députés sont déduites, garantit un décompte admissible, complet et correct. Le CDF a recommandé d'améliorer certains processus administratifs et d'intervenir auprès de la délégation administrative pour que, au nom de la transparence et de la cohérence légale, différents allègements qui ne sont pas mentionnés dans la loi sur les moyens alloués aux parlementaires soient intégrés dans la base légale.

Le système de vote électronique du Conseil national est utilisé avec succès depuis 1994. Les services du Parlement ont pris les mesures essentielles de sécurité et de contrôle pour garantir l'intégrité du système et des données ainsi que la disponibilité de l'installation de vote électronique. En matière de confidentialité, aucun risque particulier n'est encouru, les résultats des votes étant publiés. Les mesures prises garantissent la lisibilité et la possibilité de vérifier les résultats relatifs aux votes.

A l'occasion d'*audits transversaux*, le CDF a cherché à savoir auprès de trois prestataires de services informatiques dans quelle mesure ceux-ci sont à même de garantir la transparence dans la *facturation interne de prestations*. Le CDF a relevé dans son analyse que la comparaison des résultats entre ces prestataires n'a pas fourni des réponses satisfaisantes, car les solutions des uns et des autres s'écartent des directives. Le degré de mise en œuvre et les caractéristiques des *comptes analytiques* diffèrent. Une comparaison s'avère également difficile parce que le catalogue de produits et de services n'est pas systématiquement tenu. Enfin, il existe des divergences d'opinions et des incertitudes règnent entre l'unité de stratégie informatique, le Département fédéral des finances et les prestataires de services. Dans ce contexte, le CDF a formulé plusieurs recommandations pour que, au moment où démarre le Nouveau modèle comptable, une mise en compte traçable, comparable et transparente des prestations informatiques soit garantie au sein de l'administration fédérale.

Quant à la composante *forces terrestres*, le CDF a relevé que le service des finances et comptabilité est tenu de manière conforme aux dispositions légales, à une exception près pour laquelle le CDF a dû émettre une réserve. En effet, en raison de l'absence de justifications des soldes de plusieurs comptes de bilan, la régularité de la comptabilité des offices de la Sécurité militaire n'a pu être certifiée. Suite aux fluctuations de personnel en 2004 et aux objectifs d'allègement du personnel, l'organisation interne de la comptabilité s'est sensiblement amenuisée. La gestion du service des finances et comptabilité est rendue plus difficile, car les processus financiers au niveau de la Défense ne sont pas encore définis et des modifications sur le plan organisationnel et technique sont constamment entreprises. Enfin, un potentiel d'optimisation existe dans la documentation des processus et dans le système de contrôle interne du secteur des tirs hors service. Des mesures ad hoc ont été introduites entre-temps. D'autres améliorations ne seront réalisables que lorsque les processus financiers seront assainis au niveau de la Défense.

Le CDF a passé en revue *le service de comptabilité de l'Office fédéral du personnel* (OFPER). Comparée à la révision de 2003, des améliorations ont été effectuées dans les finances. Cependant, divers aspects doivent impérativement être réglés avant l'introduction du nouveau Modèle comptable de la Confédération. Ainsi, la régularité de la comptabilité de l'actif du bilan et du compte financier à fin 2004 n'a pas pu être certifiée pleinement. Des travaux de réconciliations, actuellement lacunaires, entre la comptabilité centrale de la Confédération et la comptabilité de l'office, nécessitant a posteriori des écritures supplémentaires, ainsi que l'ouverture de comptes manquants dans la comptabilité de l'office doivent être entrepris par l'OFPER. Le CDF a en outre proposé d'uniformiser les processus de paiement par exemple pour les crédits globaux concernant les dépenses de personnel. L'OFPER n'a pas encore mis en œuvre ces recommandations, mais a toutefois amélioré le système de contrôle interne.

Le CDF a vérifié auprès de *MétéoSuisse* les finances, la comptabilité et les inventaires, le système de contrôle interne, la comptabilité analytique, ainsi que la comptabilité du personnel. En présence de défauts parfois graves, il n'a pu qualifier la comptabilité de régulière qu'avec réserve. MétéoSuisse présente des lacunes dans le domaine du contrôle interne. Des irrégularités ont été relevées chez les débiteurs et dans l'application uniforme et correcte des tarifs de frais dans le processus de traitement. Cela fait longtemps qu'aucun contrôle périodique du portefeuille n'a été mené concernant l'inventaire des placements. Au niveau des créditeurs, les actuelles réglementations des signatures et l'absence de contrôles de la direction ne remplis-

sent pas les critères d'un système de contrôle interne efficace. Il manque parfois dans le domaine des fonds de tiers et de contributions à la recherche les contrats et le décompte concernant l'utilisation des fonds. Un compte présentant un avoir de 9,6 millions de francs est ouvert auprès d'EUMETSAT, l'organisation faitière européenne. Le CDF a exigé de déterminer avec l'Administration fédérale des finances s'il fallait demander à EUMETSAT de restituer cette somme à la caisse fédérale.

Les audits menés auprès de l'*Office fédéral de la police* (OFP) ont fourni un bon résultat. Le CDF a constaté que les finances et la comptabilité sont gérées en conformité avec les critères de régularité et a relevé l'efficacité des processus. Le CDF a localisé des possibilités d'optimisation dans le système de contrôle interne. Il y a lieu de documenter systématiquement les processus métiers financièrement importants.

Basés sur des accords de coopération passés avec les différents états partenaires, des centres de collaboration policière et douanière sont exploités à Genève et à Chiasso. L'exploitation commune de ces centres de collaboration engendre des coûts de loyer, d'exploitation, d'entretien et des frais qui, après le paiement par l'OFP, sont refacturés en parts proportionnelles aux états partenaires. Malgré les rappels, certaines factures n'ont pas été réglées par le partenaire italien. Selon l'Office central d'encaissement, le recouvrement de ces créances doit être exigé via le Département fédéral des affaires étrangères.

## **1.10.2 Informatique**

Le CDF assume les fonctions d'un organe de révision dans l'informatique fédérale. Vu la place grandissante qu'occupe l'informatique dans toutes les tâches administratives et la pression accrue exercée sur les coûts, le professionnalisme et l'efficacité dans ce domaine prennent toute leur importance. De grands progrès ont été réalisés avec le projet «NOVE-IT», achevé à l'automne 2004. Toutefois, une utilisation économique de l'informatique doit encore trouver son chemin à travers les diverses solutions propres à chaque département. Les audits se sont concentrés sur les systèmes et les interfaces SAP, ainsi que sur la sécurité informatique; autant d'aspects centraux pour la mise en œuvre du nouveau modèle comptable.

Le CDF a noté que les premières mesures ont été prises en vue d'élaborer une *stratégie d'ensemble SAP* pour l'administration fédérale. Il est d'avis qu'une telle stratégie doit être conçue et supervisée par une organisation située au-dessus des départements. De cette façon, la Confédération pourra également mieux profiter des avantages d'une solution informatique uniforme et standardisée. Vu l'importance des moyens – bien 400 millions de francs – qui ont servi jusqu'à aujourd'hui à financer l'introduction de SAP dans l'administration fédérale civile, la mise en application de normes et standards conformes à la stratégie est un enjeu de taille.

La gestion des *droits d'accès* aux différents modules SAP présente encore de nombreuses failles que le CDF pointe constamment du doigt depuis plus de deux ans. Il y a surtout le fait que les droits d'accès sont trop généreusement accordés. L'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) entend à présent prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette situation et présentera un rapport semestriel au CDF.

Dans le cadre d'un *audit transversal* effectué auprès de six offices sélectionnés, le CDF a examiné au cours de l'année sous revue l'utilisation du *module SAP «Enterprise Buyer Professional (EBP)»*. Ont notamment été examinés dans cet audit la Division Diffusion de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) en tant qu'organe d'exploitation, et le Compétence Center SAP de l'OFIT, responsable de la technique de système. Les offices utilisent le module EBP pour composer et transmettre par voie électronique leurs notifications de besoin au service d'achat centralisé. Le module assiste en même temps le contrôle de crédit, la livraison, l'établissement de factures et la saisie comptable. Le CDF a tiré un bilan des progrès de l'introduction du module, des premières expériences et de la façon dont il a été accueilli. Les six offices ont dû indiquer par le biais d'un questionnaire dans quelle mesure le module répondait à leurs attentes. L'évaluation a fourni des valeurs allant de moyen à bien. Les offices ont donné leur avis sur les points faibles et les possibilités d'optimisation. Il ne reste plus à l'OFCL et à l'OFIT qu'à analyser et, le cas échéant, écarter ou suivre ces avis. Le développement du module EBP avec d'autres catalogues, par exemple celui de l'informatique, doit être vérifié; et ce également dans la perspective d'optimiser l'utilisation des investissements dans le but d'intégrer les différents modules SAP.

Dans le *centre de compétences SAP* de l'OFIT, le CDF a vérifié notamment les interfaces de SAP et d'autres systèmes, la séparation des fonctions entre développement et exploitation, ainsi que le réseau et les risques potentiels. Le CDF a remarqué l'absence de vue d'ensemble complète et de documentation relatives aux nombreuses interfaces de et vers SAP. Le développement autonome d'interfaces par les divers services de la Confédération entraîne des redondances et occasionne un supplément de travail pour le centre de compétence SAP. A lui seul, le manque de visibilité dans les interfaces présente un risque d'exploitation considérable, qui ne peut être réduit que par la standardisation, la centralisation et la minimisation des interfaces actuelles. Jusqu'à aujourd'hui, pas moins de 25 millions de francs ont été investis pour définir des standards et des normes et développer des interfaces.

Le CDF estime que le plan de catastrophe est encore trop peu documenté; il manque notamment à cet égard la définition d'un état-major supérieur de crise. Diverses pannes ont montré qu'en cas de problème le Taskforce Manager SAP était capable de maîtriser une situation de crise, mais qu'il fallait toujours compter avec une interruption de plus de quatre heures. Selon la réponse de l'OFIT, cette situation va persister jusqu'en 2007 au moins. Il ne faut escompter d'amélioration qu'avec le développement et l'intégration du site alternatif prévu.

Le CDF a aussi vérifié auprès de l'OFIT le projet *Stratégie fédérale de prévention des catastrophes* (KaVorBV). Au programme, l'organisation de projet, l'utilisation des moyens financiers octroyés, l'avancement des travaux, le développement du projet et la réalisation des objectifs. Force a été de qualifier d'insatisfaisantes les différences entre les attentes des utilisateurs et les possibilités offertes par les prestataires de services dues aux ressources limitées en termes d'argent et de personnel. Le CDF est d'avis qu'il faut éliminer ces différences. De deux choses l'une, soit un accord est trouvé, soit les intervenants sont conscients des risques en suspens. La décision concernant le transfert de l'actuel emplacement a pour conséquence qu'aucun gros investissement n'est plus effectué dans l'ancien emplacement.

Le CDF relève que, malgré les progrès notables accomplis dans la stratégie fédérale de prévention des catastrophes, on ne peut pas encore parler de centre informatique de secours au fonctionnement avéré et régulièrement testé. Il manque à cette fin

d'importantes installations de télécommunication. Les systèmes de remplacement sont soit trop proches les uns des autres, soit inexistant; quant à l'organisation en cas de crise, elle en est à sa phase d'ébauche. Quoi qu'il en soit, l'OFIT peut demander à tous les prestataires de services probablement à partir de 2006 de transférer les données importantes pour l'exploitation en un troisième emplacement. Ce transfert marquerait un grand pas en avant par rapport à la situation actuelle. Le CDF a constaté qu'en cas de panne totale de Titanic II, des domaines sensibles de l'administration fédérale resteraient paralysés pendant un laps de temps assez long et des flux financiers importants ne pourraient plus circuler. Dans le cas des impôts fédéraux, il y aurait même un risque de perte considérable de données. Les recommandations du CDF ont déjà été partiellement mises en œuvre ou leur réalisation est tout au moins prévue.

Le DEF a audité *les réseaux* auprès de l'OFIT. Dans l'ensemble, l'audit a fourni de bons résultats. Les collaborateurs travaillent de manière professionnelle et ont donné l'impression de connaître la technique. La nouvelle solution de système implémentée pour toute la Suisse dotée de services clients sécurisés par des pare-feu marque un véritable tournant par rapport aux anciennes structures de réseau. Il est regrettable de constater les réflexes de «chacun pour soi» et la guerre de clochers entre les Départements, alors que le développement et l'exploitation des réseaux en tant que prestation transversale constitue une tâche fondamentale de l'OFIT. La Confédération ne peut s'offrir le luxe de redondances dans les réseaux, vu les maigres ressources. L'OFIT doit être impliqué dans tous les projets relatifs au réseau, afin d'assurer une intégration correcte dans les structures actuelles qui ne laisse pas de place à de nouvelles réglementations d'exception. Les recommandations du CDF nécessitent en partie des travaux importants et des consultations au sein du Comité pour la sécurité informatique. Partant, leur mise en application interviendra entre mi 2006 et fin 2008.

A l'*Office fédéral des transports* (OFT) le CDF a passé en revue pour l'*application informatique «Meldewesen»* le pilotage du projet et sa mise en œuvre. Ce projet doit faciliter l'obtention des données ferroviaires. Le CDF a relevé que la plateforme utilisée pour l'application Internet «Meldewesen» correspond aux avancées technologiques actuelles et est porteuse d'avenir. Cependant, les mandats n'ont pas vraiment été attribués en conformité avec les prescriptions fédérales. Les coûts atteints jusqu'à aujourd'hui, soit quelques 750 000 francs, ne sont pas proportionnels à l'utilité actuelle. La question de savoir si cette utilité peut être atteinte avec une évolution dépend essentiellement des frais ultérieurs et de la réalisation de l'objectif défini initialement, à savoir un système «Meldewesen» centralisé. La Direction doit donner des instructions claires concernant toute participation à ce projet. Les recommandations du CDF ont été approuvées par l'OFT. Le projet sera réévalué dans le cadre d'une stratégie informatique globale. Quant à la réorganisation en cours de l'office, seule la création d'un service de coordination «Meldewesen» est à l'ordre du jour.

Le CDF a examiné la sécurité informatique de l'*Office fédéral des eaux et de la géologie* (OFEG). L'audit révèle que l'OFEG dispose de structures garantissant une conduite informatique répondant à des critères économiques. Malgré la restructuration imminente de l'OFEG – son intégration dans l'Office fédéral de l'environnement – le CDF a recommandé à l'office d'élaborer sans délai le plan de stratégie informatique prévu car il détient des applications technologiques spécialisées et de pointe. Le CDF a en outre audité deux projets importants de l'OFEG: le flip web

pour l'administration de projets et de subventions aux cantons dans le domaine de l'aménagement des cours d'eau et la banque de données Damast pour la gestion des données hydrologiques. Le CDF a relevé que la direction des projets travaille en conformité avec les normes de la Confédération et qu'elle a pu clore ces projets complexes avec succès. Il reste encore à mettre au point un manuel d'organisation et un concept de sécurité. Suite à une mauvaise expérience faite avec un fournisseur impliqué dans le projet Damast, le CDF a recommandé de resserrer la surveillance des sociétés mandatées.

### **1.10.3 Construction – La rénovation du Bernerhof**

Le CDF a examiné la *rénovation du Bernerhof*, siège du Département fédéral des finances. Il a surtout passé en revue l'évolution du projet eu égard à la définition des besoins, au pilotage du projet et à l'adjudication mené sous la direction de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL).

Un premier avant-projet datant d'une dizaine d'années avait été suspendu en raison de la situation financière de l'époque, avec comme conséquence que l'entretien nécessaire avait toujours été reporté. Par conséquent, l'OFCL avait défini un plan de rénovation et d'occupation comportant 285 places de travail. A des fins de représentation, une grande salle avait été dotée d'une table pour 86 personnes. Cette salle peut être transformée en salle de conférence et accueillir ainsi 200 personnes. Le CDF a noté que lors du démarrage du projet, les besoins ont parfois été cernés de manière insuffisante; de plus, du côté des utilisateurs, le flou régnait encore parfois même pendant l'exécution des travaux quant aux utilisations déjà convenues par ailleurs. S'agissant du pilotage et de la gestion des données du projet, le CDF a constaté que la direction de projet s'est contentée de procéder à des inspections régulières et à des contrôles inopinés sur le chantier, sans prendre aucune note. Le CDF a relevé des insuffisances notamment en matière d'établissement de rapports, du classement des données du projet et de la documentation. En outre, des incertitudes demeurent liées aux particularités spécifiques à l'objet ou aux utilisateurs. Par exemple, il faut encore retrancher les parts de frais pour monuments historiques et représentation pour déterminer le coût exact des places de travail.

Le projet pour la rénovation du Bernerhof a été mis au concours. Les divers travaux de construction ont ensuite fait l'objet d'un appel d'offres public suivant les règles de la procédure ouverte. Le CDF relève que la mise au concours et l'analyse des coûts ont été menées avec une grande attention, créant des conditions propices à une durée de construction brève.

## **2 Vérification des comptes**

Conformément à diverses lois et ordonnances fédérales, le CDF exerce le mandat d'un organe de révision d'établissements, de fonds et d'organisations qui y sont rattachées. Ces mandats sont d'intérêt public et permettent d'établir des synergies avec la surveillance financière, qui acquiert par ces contrôles des connaissances détaillées sur les organisations soumises à la loi sur le Contrôle des finances. Le principal mandat est le contrôle du compte d'Etat qui, avec un volume de dépenses

de plus de 50 milliards de francs et un total du bilan de quelque 150 milliards de francs, constitue l'un des principaux bouclements individuels de Suisse.

## 2.1 Compte d'Etat et comptes spéciaux

Le *compte d'Etat 2004* présentait un déficit de 2,8 milliards de francs dans le compte financier et une perte comptable de 3,5 milliards de francs dans le compte de résultats, soit une perte totale de 6,3 milliards de francs. Le découvert au bilan de la Confédération a ainsi grimpé à 92,9 milliards de francs. Les dettes ont atteint 126,7 milliards de francs.

L'audit du compte d'Etat repose sur quatre piliers. Le CDF a mis l'accent sur le contrôle des rubriques du compte de résultats et du bilan. Ensuite, les résultats du contrôle des comptes spéciaux du Fonds pour les grands projets ferroviaires, des Ecoles polytechniques fédérales et de la Régie fédérale des alcools ont été analysés et intégrés à l'évaluation. Puis le CDF a vérifié, dans certains offices fédéraux sélectionnés sur la base d'une étude de risque, la réconciliation des bouclements entre la comptabilité centrale et certaines comptabilités de services. Enfin, sept inspections des finances internes ont collaboré activement à la révision finale dans leur office.

Le CDF a constaté que la comptabilité et les comptes annuels étaient conformes aux prescriptions légales et aux dispositions arrêtées par le Parlement concernant le frein à l'endettement conformément à l'art. 126 de la constitution fédérale. Le CDF a notamment attiré l'attention sur les prêts consentis à l'assurance-chômage et sur la question de la couverture des grands dommages aux EPF. Pour la première fois, le compte d'Etat présente une créance de deux milliards de francs sous forme de prêts de trésorerie de la Confédération en faveur du Fonds de l'assurance-chômage. Comme ce fonds boucle avec une perte importante et un capital propre négatif de 797 millions de francs, les prêts ne pourront être remboursés que par les futurs excédents de recettes du fonds. Il importe donc de surveiller l'évolution du fonds et des prêts de trésorerie. La question de savoir comment couvrir les grands dommages dans le domaine des EPF n'était toujours pas résolue au moment de la révision du compte d'Etat. L'Administration fédérale des finances a précisé à ce sujet qu'elle examinait la gestion des risques avec le conseil des EPF et que des instructions détaillées devaient être édictées. La réconciliation des comptes entre les comptabilités des services et la comptabilité centrale est un thème récurrent. Le CDF a recommandé d'insister sur la nécessité pour les services de disposer de soldes comptables régularisés et réconciliés. L'AFF a depuis rédigé une circulaire à ce sujet.

Les bases du compte du *Fonds pour les grands projets ferroviaires* sont les dispositions transitoires de la constitution fédérale adoptées en novembre 1998 par le peuple et les cantons concernant la construction et le financement des infrastructures des transports publics. Conformément à ces dispositions, les grands projets ferroviaires englobent les nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA), Rail 2000, le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen de trains à grande vitesse ainsi que l'amélioration de la protection contre le bruit le long des voies ferrées. Le compte de ce fonds juridiquement non autonome a pour but de présenter avec transparence le financement et les prélèvements de moyens pour les grands projets. Dans son rapport à l'intention des commissions financières des Chambres fédérales, le CDF a souligné qu'en raison d'une rentabilité insuffisante,

les chemins de fer et les sociétés chargées de la construction ne pourraient ni rémunérer ni rembourser les emprunts dans les délais prévus.

Le CDF a recommandé aux commissions financières des Chambres fédérales d'approuver le compte d'Etat et les comptes spéciaux. Le rapport d'attestation du CDF concernant le compte d'Etat peut être consulté sous [www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch).

## 2.2 Assurances sociales

Conformément à l'art. 9 de l'ordonnance du 2 décembre 1996 concernant l'administration du *Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants*, le CDF est l'organe de révision du fonds.

Le CDF a pu constater que les placements de capitaux étaient conformes aux dispositions de l'ordonnance et aux directives de gestion, de placement et d'organisation ainsi qu'aux décisions du conseil d'administration du fonds de l'AVS et du comité du conseil d'administration. La comptabilité et les comptes annuels étaient conformes à la loi et aux prescriptions à une restriction près. Selon l'art. 107, al. 3, de la loi fédérale sur l'AVS, le fonds de compensation ne doit pas, en règle générale, tomber au-dessous du montant des dépenses annuelles. Cette disposition n'a pas été mieux respectée en 2004 que par les années précédentes, bien que le degré de couverture soit remonté de 5,3% à 88,8%. Les perspectives financières élaborées par l'Office fédéral des assurances sociales laissent prévoir une nouvelle dégradation du degré de couverture dans les années à venir. La situation financière est déterminée par le report de perte de l'AI à hauteur de plus de 6 milliards de francs et par les pertes annuelles croissantes de l'AI. D'un point de vue économique, il est crucial de savoir comment couvrir les dépenses annuelles des trois assurances sociales – près de 42 milliards de francs – avec les liquidités et les placements de 20 milliards de francs. Fin 2004, le chiffre-clé demeurait à 47%. Le financement durable de l'AVS est de plus en plus limité. Le CDF a réaffirmé la nécessité de délimiter correctement les paiements de prestations par période dès 2007. L'Office fédéral des assurances sociales élaborera des bases de décision conjointement avec l'Administration fédérale des finances d'ici au début 2006. Le respect du principe d'annualité pèjorerait exceptionnellement les résultats d'exploitation, en particulier ceux de l'AI, d'un milliard de francs.

Conformément à l'art. 68 de la loi fédérale sur l'AVS et à l'art. 159 du règlement sur l'AVS, la *Caisse fédérale de compensation* (CFC) et la *Caisse suisse de compensation* (CSC) sises à Genève et toutes deux chargées de l'exécution de l'AVS, sont auditées deux fois par an lors d'une révision principale et d'une révision finale. L'ampleur de la révision est définie par les instructions de l'Office fédéral des assurances sociales sur la révision des caisses de compensation AVS. La révision principale comprend l'examen de l'organisation des caisses de compensation et de l'exécution du droit matériel AVS/AI/APG tel que l'assujettissement, les cotisations et les prestations ainsi que la comptabilité. L'exécution de l'assurance-maternité du canton de Genève a également été audité. Le CDF a pu confirmer que dans le domaine AVS/AI/APG, les dispositions légales sont respectées et les instructions complémentaires de l'Office fédéral des assurances sociales prises en compte. La révision finale sert surtout à vérifier la comptabilisation régulière des affaires réalisées durant l'exercice ainsi que l'établissement correct des comptes annuels. Le CDF a pu confirmer la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes

des deux caisses de compensation en 2004. Les lacunes constatées en 2004 dans certaines applications informatiques importantes à la CFC ont pu être partiellement comblées dans l'intervalle. La Centrale de compensation a pris des mesures pour stabiliser les applications.

En sa qualité d'organe de révision légal du *Fonds de compensation de l'assurance-chômage* (AC), le CDF a audité les comptes annuels 2004 ainsi que la comptabilité. Il a pu constater que le bouclement et la comptabilité étaient conformes aux prescriptions légales. Le bilan présentait à fin 2004 un report de perte de 800 millions de francs. Pour l'exercice 2004, les pertes s'élèvent à 2,3 milliards de francs (contre 807 millions en 2003). Ces mauvais résultats (1,5 milliard de francs de pertes supplémentaires) s'expliquent par la réduction de 1,3 milliard de francs des cotisations des assurés et des employeurs (taux de cotisation en 2004: 2% contre 2,5% en 2003) et par l'augmentation de 0,2 milliard de francs des allocations de chômage. Les prêts de la Confédération ne sont donc plus intégralement couverts et ne pourront être remboursés que par les futurs excédents de recettes du fonds AC. Si les dettes du fonds atteignent 2,5% des salaires concernés par l'obligation de cotiser, le Conseil fédéral devra, dans un délai d'un an, présenter une révision de loi relative à une nouvelle réglementation du financement. Selon le programme d'allègement budgétaire 2004, des mesures d'assainissement sont prévues en 2006. Le CDF a recommandé au Conseil fédéral d'approuver les comptes annuels 2004 du fonds AC.

## **2.3 Entreprises et établissements**

### **2.3.1 Ecoles polytechniques fédérales**

En sa qualité d'organe de révision, le CDF a audité les comptes du *domaine des EPF* et ceux des deux écoles polytechniques fédérales, du conseil des EPF et des quatre instituts de recherche. Il a recommandé l'approbation des comptes sans restriction. Les comptabilités et les comptes annuels sont conformes aux prescriptions légales. La qualité des comptes annuels 2004 et de la comptabilité du domaine des EPF dans son ensemble donne une bonne impression générale. Comme l'année précédente, le CDF a dû attirer l'attention sur la question non résolue de la couverture des risques.

En sa qualité d'organe de révision de l'*EPF de Zurich*, le CDF vérifie la régularité des comptes annuels. La qualité du bouclement dépend essentiellement de l'efficacité du système de contrôle interne, en particulier dans le domaine SAP. L'EPF de Zurich dispose d'un centre de compétences SAP qui couvre bien le domaine informatique et offre aux utilisateurs des prestations de qualité à un prix raisonnable. En application des nouvelles normes d'audit suisses, le CDF a notamment recommandé d'instituer une gestion des risques SAP recensant également les interfaces et s'appliquant à l'intégralité du processus. Il convient de décentraliser et d'automatiser les contrôles des processus financiers, d'améliorer la séparation des fonctions et de supprimer les doublons dans les données de base des clients. Il importe également de mettre à jour la stratégie des droits d'accès. L'EPF de Zurich a pris les choses en main. Interrogés sur la façon dont l'EPF évalue le risque que le bouclement puisse contenir de fausses informations dues à des erreurs ou à des actions délictueuses, les responsables ont donné des réponses convaincantes.

### 2.3.2 Swissmedic

En sa qualité d'organe de révision de Swissmedic, le CDF a audité la comptabilité et les comptes annuels 2004. Il a également vérifié le rapport concernant l'exécution du mandat et du contrat de prestations ainsi que le fonctionnement correct des systèmes de planification, de contrôle de gestion, de pilotage et de reporting de l'institut. Le CDF a recommandé au conseil de l'institut d'accepter les comptes 2004. Le contrat de prestations 2004 repose sur le mandat de prestations prolongé d'un an, jusqu'en 2006. Comme l'année précédente, ces deux documents contiennent des directives de pilotage partiellement inapplicables, étant donné que le système d'indicateurs n'est ni complet, ni mesurable, ni exempt de contradictions. Le rapport annuel de Swissmedic du 25 février 2005 concernant la réalisation du contrat de prestations 2004 est lisible et bien structuré, mais il ne présente pas tous les indicateurs prévus dans le contrat de prestations 2004. Des progrès ont été faits par rapport à 2003 dans le relevé des prestations ainsi que dans la comptabilité analytique. Des améliorations sont encore possibles aux plans du contrôle du relevé des prestations, du calcul des tarifs horaires, de la définition des frais généraux ainsi que des clés de répartition.

### 2.3.3 Institut fédéral de la propriété intellectuelle

Le CDF a audité les comptes annuels selon les normes d'audit internationales. Selon l'art. 13, al. 2, de la loi fédérale sur le statut et les tâches de l'*Institut fédéral de la propriété intellectuelle* (IPI), les taxes perçues par l'IPI, complétées par les rémunérations des prestations et les indemnités versées pour des services en faveur de l'économie générale, devraient assurer sur une période d'en moyenne quatre ans la couverture des coûts inhérents à chaque domaine juridiquement protégé. Cette exigence n'est pas remplie dans le domaine «Droits d'auteur». Dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2004, le Parlement a décidé d'abroger cet alinéa avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2006. Après affectation du bénéfice aux réserves, celles-ci ont atteint la valeur-cible de 71 millions de francs. Le CDF a recommandé au conseil de l'institut d'approuver les comptes annuels 2004/2005 bouclés avec un bénéfice de 10,6 millions de francs (contre 5,6 l'année précédente).

## 3 Organisations internationales

En application de l'art. 6 de la loi sur le contrôle des finances, le CDF assume divers mandats d'audit auprès d'organisations internationales. Il révisé notamment les comptes de trois organisations spécialisées des Nations Unies – l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Union internationale des télécommunications (UIT), toutes deux à Genève, et l'Union postale universelle (UPU), qui a son siège à Berne –. Grâce à ces mandats, le CDF est membre du groupe des vérificateurs externes des Nations Unies, à côté des institutions supérieures de contrôle des finances publiques de l'Afrique du Sud (présidence), du Canada, de la France, de l'Inde, des Philippines, de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Seules de telles institutions, elles-mêmes membres de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), peuvent devenir vérificateurs des comptes des Nations Unies. Le groupe entend coordonner la surveillance dans le système de l'ONU, échanger ses informations et expériences afin



## 4.1

### Avis émis dans le cadre de procédures législatives

L'*autorité de surveillance des marchés financiers* en Suisse (FINMA) réunira en une seule organisation la surveillance de l'Etat sur les banques, les compagnies d'assurance et d'autres intermédiaires financiers. L'art. 12 du projet de loi sur les marchés financiers, prévoit que le CDF sera l'organe de révision de la nouvelle autorité. Par analogie aux tribunaux fédéraux, la FINMA n'est soumise à la surveillance financière du CDF qu'en tant que cela concerne la haute surveillance par l'Assemblée fédérale. Autrement dit, l'évaluation de l'activité de surveillance de la FINMA ne fait pas partie du champ de surveillance du CDF, ce qui entraîne logiquement la modification de l'art. 8, al. 2, de la loi sur le Contrôle des finances. L'institution du CDF en tant qu'organe de révision de la FINMA se justifie en particulier par le fait que celle-ci est soutenue par des sociétés d'audit dans l'accomplissement de sa tâche. Ces sociétés sont avant tout des entreprises du secteur de la révision. Or l'institution d'un organe de révision privé entraînerait inévitablement des conflits d'intérêts. Le choix du CDF comme organe de révision permet donc d'éviter une situation dans laquelle les organes contrôlent tout en étant eux-mêmes contrôlés, ce qui pourrait engendrer des conflits d'intérêts entre l'organe de révision et les organes à contrôler.

L'introduction du *nouveau modèle comptable* (NMC) a nécessité la révision de la loi sur les finances de la Confédération et de l'ordonnance correspondante. Le CDF a été associé dès le début aux travaux et a pu faire part de ses souhaits. Il était important de prendre en compte dans cette nouvelle réglementation le respect des principes comptables, les exigences concernant un système de contrôle interne efficace, le traitement du leasing et les principes régissant la gestion de grandes manifestations. Les propositions du CDF ont été prises en considération.

Dans le cadre du remaniement de l'*obligation de révision dans le droit des sociétés*, il a été décidé de créer une autorité publique chargée de l'agrément et de la surveillance des réviseurs. L'art. 33 du projet de loi correspondant prévoit l'institution du CDF en tant qu'organe de révision externe. Le CDF a approuvé la conception de la surveillance financière telle qu'elle est proposée dans le projet de loi sur la surveillance de la révision.

Le CDF, en tant que membre de la *Commission des achats de la Confédération*, collabore à la révision du droit sur les marchés publics et tente d'y intégrer les expériences acquises dans le domaine. Pour le CDF, les priorités sont la lutte contre la corruption, l'harmonisation des bases légales, la clarté et la transparence, ainsi que l'évaluation séparée et la confrontation des critères d'adjudication monétaires et non monétaires.

La *nouvelle péréquation financière* amène l'introduction de conventions-programmes avec les cantons. Une convention-programme régleme la surveillance financière de cas en cas. Comme la surveillance financière peut aller d'un simple rapport sur la surveillance par l'autorité chargée d'allouer les subventions jusqu'à des contrôles effectués par le CDF, le risque existe que les contrôles soient utilisés comme objets de négociations. Une réglementation centrale et homogène s'imposait donc dans l'optique d'une surveillance financière indépendante. Le CDF a obtenu que toutes les conventions-programmes ne se bornent pas à mentionner les objectifs stratégiques à atteindre et à réglementer les contributions fédérales, mais qu'elles fixent également, d'entente avec le CDF, les détails de la surveillance financière (art. 20a, al. 2, LSu).

## **4.2 Participation au sein d'organes spécialisés**

Le CDF participe aux travaux des organisations de projet «*Nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC)*» et «*Gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB)*». Il y fait part de ses expériences, s'assure de la prise en compte des besoins de la révision, mais se borne à donner des conseils, pour ne pas compromettre l'indépendance et l'autonomie de ses jugements.

Avec le démarrage de la phase de mise en œuvre, le projet de NMC a franchi un cap décisif vers la réalisation et la mise en production des différents modules. L'idée originelle d'une mise en place échelonnée sur deux ans a été abandonnée au profit d'une introduction immédiate au début 2007, préconisée par le CDF. Cette variante permet d'éviter de gros problèmes d'harmonisation et de délimitation entre deux systèmes différents. La réglementation de l'Administration fédérale des finances, comprenant des instructions concrètes à l'intention des offices, sera soumise au CDF pour avis au cours du premier trimestre 2006.

## **4.3 Diffusion de bonnes pratiques**

Apprendre en comprenant les erreurs du passé: le CDF s'implique activement dans la mise en œuvre de cet adage au sein de l'administration, en diffusant non seulement les erreurs du passé mais surtout les bonnes pratiques. Les «*Audit letters*», qui existent en français et en allemand, peuvent être consultées sur le site Internet du CDF [www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch).

L'Audit letter de juin 2005 dépeint le cas de H., un collaborateur de l'administration fédérale qui a détourné 2 millions de francs entre 1997 et 2001. Ce cas est riche d'enseignements importants pour tous les offices. L'Audit letter décrit les mécanismes du délit, mais aussi les contrôles qui auraient pu l'empêcher. Le meilleur moyen de lutter contre les faux visas et signatures consiste à saisir et à valider électroniquement la facture dès réception.

## **5 Les Relations du CDF avec d'autres organes de surveillance**

Le CDF collabore avec les contrôles cantonaux des finances et les inspections des finances, participe à des organisations professionnelles et d'autres associations suisses, échange des expériences avec les Cours des comptes d'autres Etats et œuvre dans des groupes de travail des organisations internationales INTOSAI et EUROSAL. Toutes ces activités servent une seule et même cause: servir la qualité des contrôles.

### **5.1 Contrôles cantonaux des finances**

La Conférence annuelle des contrôles des finances a porté en 2005 sur la réforme de la répartition financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Cet ambitieux projet va bouleverser dès 2008 le paysage des subventions

fédérales et sera accompagné d'importants transferts, en particulier dans le domaine des routes nationales. Une identification précoce de ces risques permettra de planifier les audits nécessaires.

La nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons prévoit d'autre part dans plusieurs domaines le recours à des conventions-programmes. Ces documents ne régleront pas que les prestations à apporter par les cantons et le financement accordé par la Confédération mais également les modalités de la surveillance financière sur cet échange. Le CDF et ses partenaires cantonaux ont adopté en 2005 une position commune sur cette question, qui assure un large échange d'information et la réalisation d'audits communs.

Le groupe de travail Audit informatique a publié en 2005 une brochure destinée aux responsables de projets informatiques. Elle répertorie les 10 documents essentiels pour un auditeur appelé à examiner un projet. Pour chacun de ces documents, le lecteur trouve les questions essentielles et des renvois à des référentiels comme HERMES ou CobiT. Cette brochure est disponible dans les trois langues nationales sur le site du CDF.

Le CDF a également poursuivi sa collaboration dans le domaine de l'audit de la perception de l'impôt fédéral direct en renforçant en 2005 les équipes des cantons de Fribourg et Saint-Gall. Cette activité, qui a été entamée en 2002 et qui se fonde sur un guide d'audit commun, constitue un instrument essentiel du CDF pour assurer une surveillance financière adéquate sur un volume de recettes d'environ 12 milliards de francs.

## **5.2 Inspections des finances**

A ce jour 14 offices fédéraux disposent d'une inspection des finances conformément à l'art. 11 LCF. Ces services de révision interne sont responsables du contrôle de la gestion financière. Ils dépendent directement de la direction d'un office, mais exercent leurs tâches de contrôle de manière indépendante et autonome. Ils constituent un outil efficace, propre à soutenir la direction dans la conduite d'un office. Les services de révision épaulent aussi le CDF dans l'exercice de ses fonctions. L'art. 11 LCF définit les conditions auxquelles une inspection des finances doit répondre. Le CDF assume pour sa part la supervision technique et s'assure notamment de l'efficacité des contrôles effectués par ces services. Il doit aussi garantir la formation et le perfectionnement professionnels du personnel des inspections. La formation interne du CDF est en principe ouverte aux inspections des finances.

En 2005, suite à la centralisation de l'ensemble des services financiers du DFJP, l'inspection située dans l'ancien Office fédéral des réfugiés a été supprimée et une nouvelle inspection a été créée à l'échelon du Département fédéral de justice et police. Le CDF a accepté cette réforme compte tenu du contexte, mais estime que les inspections des finances devraient se situer au niveau des offices en vertu de la loi sur les finances de la Confédération ainsi que la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. En effet, la responsabilité d'une utilisation légale et économique des ressources incombe aux offices en vertu de ces actes législatifs.

Donnant suite à une recommandation faite lors de l'examen effectué par la Cour des comptes allemande («peer review», voir ch. 6), le CDF a édicté une directive technique destinée aux inspections des finances. Ce document traite du bouclage des

comptabilités financières des offices et fixe les tâches des inspections en la matière. Ces questions prendront une importance particulière dès 2007 avec la mise en place du nouveau modèle comptable de la Confédération.

### **5.3 Organisations internationales et Cours des comptes d'autres pays**

Depuis les années 50, le CDF est membre de l'INTOSAI, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Cette organisation mondiale se subdivise en groupes régionaux répartis sur les cinq continents. L'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe (EUROSAI) a été créée en juin 1989. Elle regroupe 44 institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) du continent européen. Le CDF fait partie de ce groupe régional depuis sa création.

Le *congrès EUROSAI* organisé tous les trois ans s'est déroulé à Bonn à fin mai 2005. Il était consacré aux recettes de l'Etat. Le rôle et l'activité des organes supérieurs de surveillance ont fait l'objet des débats. Ils peuvent largement contribuer à améliorer la transparence dans le domaine fiscal. Des recommandations ont été émises pour encourager les efforts en la matière et favoriser les échanges d'expériences. Un groupe de travail auquel le CDF participe a été chargé d'analyser les effets des allègements fiscaux. Des recommandations pour simplifier les systèmes fiscaux seront aussi élaborées sur la base d'audits parallèles réalisés dans divers pays. Le directeur du CDF a été élu dans le comité de l'EUROSAI à l'occasion du congrès.

Compte tenu de l'importance croissante des technologies de l'information dans les travaux d'audit, l'EUROSAI a mis sur pied un *groupe de travail Technologies de l'Information* sous la direction de la Cour des comptes néerlandaise. Le CDF s'est déclaré prêt à participer et partager ses connaissances en la matière. Le projet «IT Self-Assessment» a été lancé en 2002 par ce groupe de travail de l'EUROSAI. Il s'agit de développer un instrument permettant aux autorités de surveillance d'évaluer la qualité de leur environnement informatique et sa convivialité. La démarche vise à favoriser les échanges d'expériences sur les méthodes d'autoévaluation et promouvoir l'utilisation du référentiel CobiT de l'ISACA ([www.isaca.ch](http://www.isaca.ch)), une association professionnelle de sécurité et d'audit informatiques. Développée par un groupe de projet placé sous la responsabilité du CDF, la méthode innovatrice a été mise en œuvre avec succès auprès de nombreuses autorités de surveillance. Elle devrait permettre de renforcer la collaboration et de procéder à moyen terme à des comparaisons intéressantes sur le recours à l'informatique entre les Cours des comptes européennes. En 2005, le CDF a animé de telles évaluations auprès des Cours des comptes allemande, hongroise et tchèque.

Les *Cours des comptes des Länder allemands* et la *Cour des comptes allemande* organisent régulièrement des rencontres sur des thèmes d'actualité en matière de surveillance financière. Le président de la Cour des comptes autrichienne, le membre allemand de la Cour des comptes européenne et le directeur du CDF sont régulièrement conviés à ces rencontres. La conférence des présidents s'est déroulée au printemps 2005 à Berne. Outre divers sujets techniques, la surveillance de projets de construction complexes a fait l'objet des discussions, combinées à une visite au

tunnel de base du Lötschberg. Le CDF a pu compter sur l'aide des autorités valaisannes dans l'organisation de cet événement.

Le CDF a favorisé les échanges d'expériences avec la *Cour des comptes autrichienne* au sujet de la taxe sur la valeur ajoutée. Les résultats de l'audit ont été comparés à ceux d'une analyse identique menée en Autriche (voir ch 1.9 et sous [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)). Un audit parallèle portant sur des constructions a été organisé avec la *Cour des comptes hongroise*. Le rapport commun a été publié durant l'exercice sous revue. La Hongrie a présenté les résultats de l'audit sur la construction d'un pont d'autoroute sur le Danube, et la Suisse ceux d'un contrôle au Lötschberg. Les méthodes de contrôle des deux pays sont différentes: tandis que la Hongrie a procédé à l'audit après la construction du pont, la Suisse a mis en place une surveillance financière conjointe à certaines étapes de la construction, ce qui a permis de toujours suivre les vérifications ultérieures du projet (voir le rapport en trois langues sous [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)). En considération des années de collaboration entre la Cour des comptes hongroise et le CDF, son directeur a reçu le Prix Hagelmayer qui distingue des prestations excellentes en matière de vérification des comptes. Le directeur a été invité par la commissions des finances du *Parlement mexicain* à présenter le système de surveillance suisse et les interactions entre les niveaux étatiques.

Le président de la *Cour des comptes chinoise* et le vice-président de la *Cour des comptes russe* sont venus en visite en Suisse. Les deux délégations ont manifesté leur intérêt pour la collaboration entre autorités nationales et régionales.

## 5.4 Organisations professionnelles et associations

Le CDF dispose de représentants dans les principales organisations professionnelles. Il peut ainsi participer à la définition des futures normes professionnelles, avoir accès aux méthodes et instruments des autres professionnels de la branche et disposer d'un réseau d'experts pour traiter de questions particulières. Le CDF est particulièrement actif dans le domaine de l'audit informatique au sein de l'ISACA («Information Systems Audit and Control Association») et de la Chambre fiduciaire. Il siège au comité de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) et de l'Association suisse d'audit interne (ASAI). La participation à ces différents réseaux permet au CDF de régulièrement mettre à jour ses méthodes et contribue à la qualité de son travail.

## 6 Examen «peer review» par la Cour des comptes allemande

La question de savoir qui surveille les autorités de contrôle est régulièrement posée. Le CDF a déjà lancé la discussion à ce sujet en 2000. D'entente avec la Délégation des finances des Chambres fédérales, le CDF a demandé à la Cour des comptes allemande de procéder à un examen «peer review» en Suisse. Une telle évaluation critique par des pairs répond aux recommandations de l'INTOSAI. L'examen devait permettre au CDF de vérifier d'une part s'il remplit son mandat légal de façon efficace et professionnelle et, d'autre part, si les ressources qui lui sont allouées sont appropriées. Il devait comporter une évaluation des processus de planification et de travail, ainsi que de la gestion des ressources et de l'information, ainsi que des

indications sur les possibilités d'optimisation. Il n'était en revanche pas question d'évaluer dans leur ensemble ni le système suisse de surveillance, ni le dispositif de la Confédération dans ce domaine.

La Cour des comptes allemande porte sur le CDF un jugement positif. Dans l'ensemble, elle conclut que la Suisse dispose, avec le CDF, d'un organe suprême efficace en matière de contrôle des finances, et que le CDF remplit sa mission légale. Le CDF dispose par ailleurs d'effectifs appropriés et affecte, en comparaison avec des autorités comparables d'autres Etats, une part importante de ses ressources en personnel aux activités d'audit. Rapporté au nombre d'auditeurs pouvant être affectés à ces tâches, le nombre d'audits effectués par année donne une image positive de la productivité du CDF.

Selon la Cour des comptes allemande, le CDF travaille de façon hautement professionnelle. Ses activités d'audit sont conformes aux normes nationales et internationales en la matière et se déroulent suivant des directives internes claires. La conformité à ces normes garantit une efficacité élevée, également en comparaison internationale, dans les activités d'audit. Les compétences professionnelles du personnel ainsi que la rigueur et l'objectivité des méthodes de travail contribuent de manière importante à l'image de fiabilité, d'objectivité et de probité dont jouissent les rapports du CDF – aussi bien au sein du Parlement que du gouvernement – auprès des services audités et des destinataires.

Pour ce qui est du choix des thèmes d'audit, la Cour des comptes allemande recommande au CDF de mettre en place une procédure qui tienne compte à parts égales des risques inhérents aux objets et aux domaines de révision. Une orientation plus marquée sur des thèmes précis augmenterait la portée des rapports de révision. Elle relève enfin qu'une évaluation a posteriori de l'activité administrative ne permet pas de répondre entièrement aux besoins du Parlement, du gouvernement et de l'administration. Ainsi, les indications fournies par le CDF sur les risques financiers et les potentiels d'économie réalisables seraient d'une grande utilité si elles pouvaient être encore prises en compte à temps dans les processus décisionnels. Pour pouvoir assurer un tel soutien, le CDF devrait être en mesure d'affecter une part adéquate de ses effectifs à l'analyse précoce de problématiques qui revêtent une importance particulière. Il faudrait de plus mettre en place un cadre permettant au CDF d'utiliser sa marge de manœuvre afin de répondre de manière judicieuse aux besoins en matière de conseil indépendant. A cet égard, il est indispensable de faire en sorte que l'indépendance du CDF soit garantie en tout état de cause, quelle que puisse être l'évolution du contexte dans lequel il est amené à intervenir. Au cas où le CDF renforcerait son activité de conseil, une plus grande importance devrait être accordée à son indépendance.

La Délégation des finances a pris acte de l'assentiment du CDF aux recommandations. Le CDF entend s'appuyer sur les résultats de cet examen pour mettre davantage l'accent sur les audits transversaux dans son programme annuel et pouvoir de la sorte amener un soutien plus efficace au Parlement. A l'occasion d'une réunion spéciale avec la Délégation des finances des Chambres fédérales, diverses possibilités de soutien au Parlement ont été évoquées. Le CDF sera ainsi appelé à rendre un second avis dans les affaires du Conseil fédéral d'une certaine portée financière et politique et à soutenir davantage la préparation des visites d'information. La Délégation des finances des Chambres fédérales a déjà mandaté le CDF pour l'analyse du message du Conseil fédéral concernant les contributions pour le cham-

pionnat d'Europe de football. Le résumé du rapport de révision est publié sous [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch).

## 7

### Présentation du CDF

Les audits du CDF sont axés sur les risques, la coopération et la prévention: ils sont conduits selon les normes de la Chambre fiduciaire suisse et des associations professionnelles internationales. Pour l'exercice sous revue, le CDF disposait d'un budget de 17,5 millions de francs et occupait quelque 90 collaborateurs et collaboratrices. L'organigramme figurant à l'annexe 3 schématise les principaux processus dans une matrice à deux dimensions, avec six domaines de mandats et six centres de compétence. Les responsables de mandats font valoir le point de vue des services inspectés. Les auditrices et auditeurs du CDF sont rattachés à l'un des centres de compétence consacrés aux révisions financières, aux audits de construction et d'achats, à l'informatique et aux évaluations. Ces centres de compétence ont pour tâche de maintenir et de développer le savoir-faire concernant leur domaine, ainsi que d'assurer la qualité des audits. Le CDF occupe des spécialistes chevronnés, dont le savoir-faire technique en matière de révision et les connaissances des tâches, processus et structures de l'administration fédérale constituent les points forts.

La surveillance financière, qui ne se conçoit pas comme un organe répressif mais plutôt comme le gage d'une administration en amélioration constante au service de la communauté, se fonde sur le savoir, l'expérience professionnelle et les compétences sociales. Le CDF attache donc une grande importance à la *formation et au perfectionnement* de ses collaborateurs. Il organise chaque année au mois de janvier un cours interne de deux semaines destiné à ses collaborateurs, aux inspections des finances de la Confédération et en partie aux contrôles cantonaux des finances. Le CDF entend ainsi maintenir et échanger les connaissances acquises afin de les mettre en pratique de façon ciblée au service de son mandat légal. Ses collaboratrices et collaborateurs sont tenus d'approfondir leurs connaissances dans leur domaine d'engagement et d'en faire profiter le CDF. Le savoir des autorités étrangères de révision des comptes, d'associations et de fiduciaires constitue une autre source importante de connaissances pour le CDF. Pour certains audits, le CDF engage également des spécialistes externes, soit parce qu'il ne dispose pas du savoir-faire nécessaire, soit par manque de temps. Le CDF conserve cependant la direction et la responsabilité de chaque projet, ce qui garantit également le transfert des connaissances.

Les *dépenses du CDF* pour l'année en revue s'élèvent à 16,2 millions de francs. Le tableau ci-dessous présente le détail des *dépenses* et des *recettes*:

Dépenses et recettes du CDF	2004	2005	2005	Différences par rapport au budget	
	Compte	Budget	Compte	en milliers	en %
	en milliers de francs				
<i>Dépenses</i>	16 584	17 523	16 196	-1 327	- 7,6
Rétribution du personnel	12 261	12 879	12 336	- 543	- 4,0
Contributions de l'employeur	2 031	1 856	1 816	- 40	- 2,1
Infrastructure	108	108	106	- 2	- 1,6
Prestations de service de tiers	1 570	1 830	1 276	- 554	- 30,3
Autres biens et services	406	475	396	79	- 16,6
Investissements informatiques	208	375	266	- 109	- 29,0
<i>Recettes</i>	996	1 105	1 057	- 48	- 4,3
Honoraires	982	1 100	1 045	- 55	- 5,0
Remboursement de frais	13	5	12	+ 7	+148,4

Par rapport au budget, le compte 2005 présente un total de crédits inutilisés de 1,3 million de francs. Par rapport à l'année précédente, les dépenses ont diminué de 0,4 million. Les crédits inutilisés résultent principalement de postes vacantes et de dépenses en baisse pour les prestations de tiers. Les dépenses pour les prestations de service de tiers comprennent les honoraires des experts, les frais de formation et de perfectionnement, ainsi que les prestations informatiques. Des licences informatiques meilleur marché et des contrats de prestations pas encore facturés par les fiduciaires sont à l'origine des crédits non utilisés. Quant aux autres dépenses de biens et de services, les plus importantes concernent les indemnités pour voyages de service en Suisse et à l'étranger, ainsi que les frais de recrutement de personnel. Avec des dépenses nettes de 15,1 millions de francs, le CDF représente à peu près 0,3 pour mille des finances fédérales.

Le CDF applique sa propre *ordonnance sur les émoluments* pour les mandats d'organe de révision de droit public. Il facture ses prestations de révision finale d'après les coûts générés par les postes de travail sur la base des classes de salaires de l'administration fédérale des finances. Par contre, les audits de la surveillance financière ne sont pas facturés, car il s'agit d'une tâche incombant à la Confédération.

## 8 Perspectives

L'administration fédérale connaît une vague ininterrompue de *réformes*: nouvelle péréquation financière, externalisations et privatisations, nouveau modèle comptable et réforme administrative. Le CDF souhaite accompagner et encourager ces proces-

sus de réforme sous un angle critique. L'un des défis prioritaires de la surveillance financière consiste à élaborer et développer des méthodes et des critères de contrôle dans un contexte en permanente mutation.

Le CDF va soutenir l'administration fédérale dans le cadre de l'introduction du nouveau modèle comptable. Il ne se contentera pas d'évaluer les directives de l'administration fédérale des finances en 2006. Il contrôlera aussi l'évolution des travaux de mise en œuvre auprès de certains services. L'évaluation du bilan d'ouverture de la Confédération, avec ses nombreuses réévaluations des actifs et passifs, constituera sans nul doute une étape essentielle. Le CDF est convaincu que l'implantation technique du nouveau modèle comptable se déroulera comme prévu au début 2007. Les premières indications sur la fiabilité du nouveau système sont déjà attendues pour le premier semestre 2006 avec la mise en place du module d'établissement du budget 2007.

Le CDF veut se préparer à l'introduction de la nouvelle péréquation financière en collaboration avec ses partenaires cantonaux. Les nouveaux instruments de la collaboration étatique requièrent aussi de nouvelles méthodes et critères de contrôle. Une réorientation de la surveillance financière doit découler des conventions-programmes avec les cantons. Les études d'impact remplaceront les audits traditionnels en matière de surveillance financière.

Sur la base des résultats de l'examen par la Cour des comptes allemande, le CDF va renforcer encore davantage son soutien au Parlement en augmentant le nombre d'audits transversaux et en évaluant les projets du Conseil fédéral d'un oeil critique. La mise en pratique des recommandations de cet examen permettra aussi au CDF d'améliorer constamment la qualité de son travail.

## **Aperçu des révisions effectuées auprès des autorités et des tribunaux, ainsi que dans les départements, les entreprises, les organisations affiliées et les organisations internationales**

### **Chancellerie fédérale**

- Contrôle transversal de la mise en œuvre du module informatique Enterprise Buyer Professional (EBP)
- Examen du projet de vote électronique et suivi du domaine TI comme instrument de conduite ainsi que de la cyberadministration

### **Tribunal fédéral**

- Révision des services – régularité et légalité

### **Services du Parlement**

- Contrôle de la comptabilité et du système de vote électronique des Chambres fédérales

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

#### *Représentations à l'étranger*

- Contrôle de la régularité et étude de rentabilité à la ville du Cap
- Contrôle de la régularité et étude de rentabilité à Beyrouth

#### *Direction des ressources et du réseau extérieur*

- Examen du processus des dépenses des représentations avec FINEDA
- Contrôle transversal de la mise en œuvre d'EBP

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

- Etude de rentabilité de l'attribution des mandats

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

#### *Secrétariat général*

- Centre de services informatiques: contrôle transversal du calcul coûts/prestations

#### *Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes*

- Examen des finances et de la comptabilité, des ressources humaines ainsi que du système de contrôle interne (SCI)

#### *Office fédéral de la culture*

- Examen de la régularité et l'égalité des subventions
- Bibliothèque nationale suisse: examen du Centre Dürrenmatt à Neuchâtel
- Contrôle transversal de la mise en œuvre d'EBP

#### *Office fédéral de la santé publique*

- Examen de la réduction des primes de l'assurance-maladie

#### *Office fédéral de météorologie et de climatologie*

- Examen de la surveillance financière

#### *Office fédéral de la statistique*

- Suivi concernant la mise en œuvre des recommandations «TI comme instrument de conduite»
- Evaluation des compétences sur la base des décomptes de projet par l'intermédiaire du compte de bilan

#### *Office fédéral des assurances sociales*

- Evaluation du système de contrôle des cotisations AVS de l'employeur

#### *Office fédéral de l'assurance militaire*

- Analyse et évaluation du rapport d'activité 2004 de l'inspection interne des finances

#### *Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche*

- Point de la situation de la surveillance financière sur les subventions fédérales versées aux universités, collaboration lors des contrôles des CCF de Fribourg et Neuchâtel
- Examen des subventions à la construction

### **Département fédéral de justice et police**

#### *Secrétariat général*

- Examen des objectifs de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle
- Révision des services du centre de services informatiques
- Centre de services informatiques: contrôle transversal du calcul coûts/prestations

#### *Office fédéral de la police*

- Révision des services
- Examen des dépenses dans le domaine de la protection de l'Etat

#### *Office fédéral de métrologie et d'accréditation*

- Etat du contrôle de gestion des prestations et de l'efficacité pour GMEB

### *Office fédéral des migrations*

- Révision des services – régularité et légalité
- Contrôle transversal de la mise en œuvre d'EBP
- Examens dans le cadre de la révision du compte d'Etat
- Examens des prestations en matière de sécurité et des remboursements

### *Institut suisse de droit comparé*

- Révision des services

## **Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports**

### *Secrétariat général*

- Examen du tarif des émoluments
- Examen des subventions fédérales aux centres de Genève

### *Office fédéral du sport*

- Régularité et légalité de subventions sélectionnées
- Examen des subventions pour installations sportives
- Prise de position au sujet du message du Conseil fédéral concernant l'EURO 2008

### *Office fédéral de la protection de la population*

- Examen de la Centrale nationale d'alarme
- Contrôle transversal de la mise en œuvre d'EBP
- Suivi dans le cadre de la révision du compte d'Etat

### *Etat-major de conduite de l'armée*

- Contrôle transversal des mandats d'expertise

### *Groupe de la Défense*

- Examen des achats auprès de la pharmacie de l'armée

### *Forces terrestres*

- Examen de la régularité et la légalité des finances

### *Instruction supérieure des cadres de l'armée*

- Examen des processus de l'instruction supérieure des cadres

### *Base logistique de l'armée*

- Examen de la gestion du matériel
- Army Shop – examen de la régularité
- Base de communication de l'armée – examen du Centre de formation pour l'information et la communication

*Direction informatique*

- Examen de la régularité et la légalité des finances

*armasuisse*

- Examen du système de fixation des priorités sur la base de projets sélectionnés dans le domaine des immeubles
- Rapport sur l'analyse des risques en matière de gestion du matériel
- Examen de la régularité et de la rentabilité du domaine Science et technologie

*Office fédéral des systèmes de conduite, télématiques et d'instruction*

- Examens des prix

*Office fédéral de la topographie*

- Examen de la comptabilité du personnel

**Département fédéral des finances**

*Secrétariat général*

- Révision des comptes 2004 de la Conférence suisse sur l'informatique

*Administration fédérale des finances*

- Examen du rapport sur les allègements fiscaux au sein de la Confédération
- Examen du mode d'attribution des mandats de prestations dans le cadre du projet «Nouveau modèle comptable de la Confédération»
- Examen final du compte d'Etat 2004

*Caisse d'épargne du personnel fédéral*

- Révision des comptes 2004

*Centrale de compensation*

- Test de pénétration de l'informatique

*Caisse fédérale de compensation*

- Révision principale des comptes 2004
- Révision finale des comptes 2004
- Contrôle des décomptes de cotisations AVS de l'employeur

*Caisse suisse de compensation*

- Révision principale des comptes 2004
- Révision finale des comptes 2004

*Office fédéral des assurances privées*

- Evaluation des activités de surveillance et révision des services

### *Administration fédérale des contributions*

- Contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée: évaluation de la stratégie, de la mise en œuvre et des résultats des contrôles auprès des assujettis
- Révision des services 2004 auprès de la Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée
- Révision des services avec examen de l'introduction de SAP
- Collecte d'informations et analyses des résultats du programme Insieme et des projets INISCH (concept) et FITIN (organisation)
- Examen de la gestion des actes après introduction d'EFIM et de l'archivage des données
- Examen des éléments comptables des logiciels Escher et Team Spirit pour la taxe d'exemption du service militaire

### *Administration fédérale des douanes*

- Examen de la perception de la vignette autoroutière et du projet de vignette électronique en collaboration avec l'inspection des finances
- Vérification des comptes 2004 de la Caisse de prévoyance du personnel des douanes

### *Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication*

- Contrôle de l'exploitation technique SAP auprès du Centre de compétences SAP
- Examen de l'organisation et des travaux de la section des expertises
- Examen du projet de prévention des catastrophes de l'administration fédérale
- Suivi auprès du Centre de compétences SAP
- Examen de la mise en œuvre de divers projets
- Contrôle transversal du calcul coûts/prestations

### *Office fédéral du personnel*

- Révision des services – régularité et légalité, avec BV Plus
- Révision des comptes 2004 du fonds de secours

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

- Examen du nettoyage des bâtiments
- Contrôle transversal de la mise en œuvre d'EBP
- Examen des constructions en cours de certains projets

## **Département fédéral de l'économie**

### *Secrétariat d'Etat à l'économie*

- Examen des subventions dans le domaine «Société suisse de crédit hôtelier»

*Institut de virologie et d'immunoprophylaxie*

- Examen de la rentabilité

*Office fédéral de l'agriculture*

- Examen des paiements directs à un canton (Argovie)
- Révision des services (effectifs, délimitations et obligations)
- Examen des subventions aux institutions agricoles

*Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays*

- Révision des services avec contrôle SCI et BV Plus

*Office fédéral du logement*

- Transfert des coopératives immobilières à l'Office fédéral du logement, examen de la nouvelle application

*Commission de la concurrence*

- Coordination de la comptabilité des offices avec la comptabilité centrale, régularité du contrôle des crédits d'engagement et évaluation SCI

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

*Office fédéral des transports*

- Examen du projet «Déclarations»
- Matériel roulant Rail 2000, 1<sup>re</sup> étape
- Projet d'insonorisation des Chemins de fer fédéraux
- Examen du concept de surveillance dans le trafic des marchandises concernant les indemnités et les aides financières
- Examen final du fonds pour les grands projets ferroviaires et de la sécurité informatique

*Office fédéral de l'aviation civile*

- Examen de la sécurité informatique

*Office fédéral des eaux et de la géologie*

- Examen de la sécurité informatique
- Suivi des révisions portant sur les achats et la gestion des finances dans le domaine des contributions à l'investissement

*Office fédéral de l'énergie*

- Examens dans le cadre de la révision du compte d'Etat auprès de la Division principale de la sécurité des installations nucléaires

*Office fédéral des routes*

- Activité de surveillance des organes cantonaux de contrôle des finances et du service de révision de l'OFROU

*Office fédéral de la communication*

- Examen de la gestion des crédits dans le cadre des contributions fédérales

*Office fédéral de l'environnement*

- Contrôle transversal de la mise en œuvre d'EBP
- Evaluation dans le domaine de l'élimination des déchets avec les taxes anticipées

*Office fédéral du développement territorial*

- Révision des services en matière de système de contrôle interne, comptabilité, ressources humaines et contrats, sécurité informatique

*Contrôles concernant plusieurs départements et plusieurs offices*

- Nous évaluons les répercussion des actions des offices fédéraux: relevé dans dix offices en ce qui concerne l'efficacité conformément à l'art. 170 cst.

**Fondations, établissements, fonds et organisations spéciales**

*Fondation des immeubles pour les organisations internationales*

- Révision des comptes 2004

*Fondatin Marcel Benoist*

- Mandat de l'organe de révision
- Révision des comptes 2004

*Fondation pro ARTE*

- Révision des comptes 2004

*Pro Helvetia*

- Révision des comptes 2004 y c. programmes de soutien culturels Est/Ouest et SCI

*Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisse»*

- Révision des comptes 2004

*Organe d'accréditation et d'assurance qualité des hautes écoles suisses*

- Révision des comptes 2004

*Conférence des recteurs des universités suisses*

- Révision des comptes 2004

*Fonds national suisse*

- Révision des comptes 2004

*Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation, Aarau*

- Révision des comptes 2004

*Conférence universitaire suisse, Berne*

- Révision des comptes 2004

*Fondation pour la préparation aux études universitaires, Fribourg*

- Révision des comptes 2004

*Domaine des EPF*

- Révision des comptes consolidés 2004 des établissements et écoles

*Conseil des EPF*

- Révision des comptes 2004

*Ecole polytechnique fédérale de Zurich*

- Révision des comptes 2004
- Examen des achats
- Examen du module financier SAP/FI et suivi de la révision SAP/RH

*Ecole polytechnique fédérale de Lausanne*

- Révision des comptes 2004

*Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage*

- Révision des comptes 2004

*Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche*

- Révision des comptes 2004

*Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux*

- Révision des comptes 2004

*Institut Paul Scherrer*

- Révision des comptes 2004
- Examen du déroulement des projets de construction

*swissmedic*

- Révision des comptes 2004

*Institut fédéral de la propriété intellectuelle*

- Révision des comptes 2004/05
- Révision des comptes 2004/05 de la caisse du personnel
- Révision des comptes du projet PSC Vietnam

*Fonds social pour la défense et la protection de la population*

- Révision des comptes 2004

*Fondation Fonds St. Jakob*

- Révision des comptes 2004

#### *Fonds de compensation AVS*

- Révision des comptes 2004

#### *Régie fédérale des alcools*

- Révision des comptes 2004

#### *Assurance-chômage*

- Contrôle des cotisations AC/AVS de l'employeur
- Révision des comptes 2004 du fonds AC
- Examen de l'application PLASTA (système d'information suisse du service public de l'emploi et de la statistique du marché de l'emploi)

#### *Fonds de garantie contre les risques à l'exportation*

- Révision der Jahresrechnung 2004 Révision des comptes 2004

#### *Union suisse des coopératives de cautionnement des arts et métiers*

- Révision des comptes 2004

#### *Fonds suisse pour le paysage*

- Révision des comptes 2004

#### *Fonds en faveur de la recherche sur la forêt et le bois*

- Révision des comptes 2004

#### *Fondation «Parc national suisse»*

- Révision des comptes 2004 et suivi
- Surveillance financière du projet de construction

### **Organisations internationales**

#### *Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires*

- Révision des comptes 2004

#### *Union postale universelle*

- Examen des comptes 2003–2004 de l'Union avec comptabilités spéciales
- Révision des comptes 2004 de la caisse de pension et du fonds d'assurance
- Révision informatique dans le domaine de la gestion des affaires de la caisse de pension
- Révision des comptes 2004 du fonds pour l'amélioration des services
- Révision des comptes 2004 avec diverses comptabilités spéciales

#### *Union internationale des télécommunications*

- Révision des comptes 2004 de la caisse de prévoyance du personnel
- Révision des comptes 2004 avec diverses comptabilités spéciales

- Examen final 2004 du compte spécial GDCnet et de la liquidation des comptes spéciaux TIES
- Examen commercial dans le domaine des réseaux satellites
- Révision intermédiaire des exercices 2004/2005 de l'Union

*Organisation mondiale de la propriété intellectuelle*

- Révision des comptes 2004 de la caisse de pension
- Révision des comptes 2004 du Programme des Nations-Unies pour le développement
- Révision intermédiaire du nouveau bâtiment avec salle de conférence

*Agence européenne de libre-échange AELE*

- Révision des comptes 2004

*Agence spatiale européenne*

- Révision des comptes 2004

*Agence intergouvernementale de la francophonie*

- Révision des comptes 2004
- Révision des comptes 2004 de l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la francophonie (IEPF)
- Révision intermédiaire 2004/2005 au bureau régional d'Afrique centrale à Libreville

*Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques INTOSAI*

- Révision des comptes 2004

*Council of Europe Development Bank*

- Révision des comptes 2004

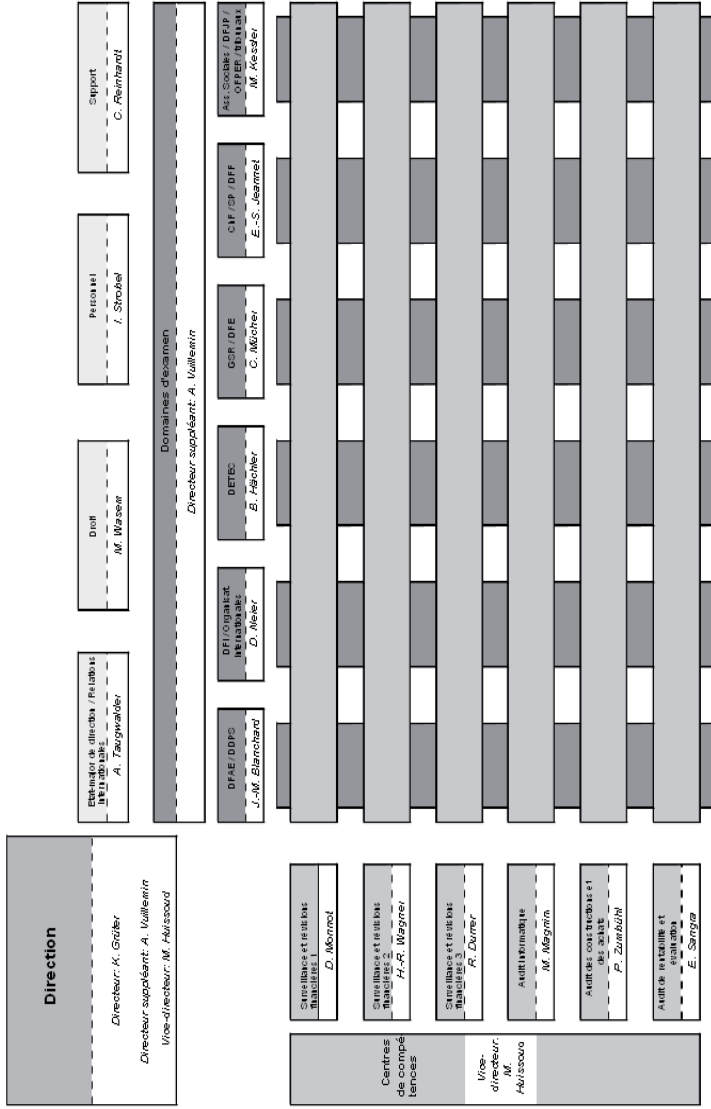
*Commission internationale pour la régularisation du Rhin*

- Révision des comptes 2003/2004

## **Inspections des finances selon l'art. 11 de la loi sur le Contrôle des finances**

- Inspectorat consulaire et financier du Département fédéral des affaires étrangères
- Audit interne de la Direction du développement et de la coopération
- Inspection des finances du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche
- Inspection des finances du Conseil des écoles polytechniques fédérales
- Inspection des finances de l'Office fédéral des migrations
- Révision interne de la Défense
- Inspection des finances d'armasuisse
- Inspection interne de la Centrale de compensation
- Inspection des finances de l'Administration fédérale des contributions
- Inspection de la Direction générale des douanes
- Inspection des finances de l'Office fédéral des constructions et de la logistique
- Révision interne du seco
- Inspection des finances de l'Office fédéral de l'agriculture
- Inspection des finances de l'Office fédéral des transports

# Organigramme





## **Rapport 2005 sur l'activité du Contrôle fédéral des finances, destiné à la Délégation des finances des Chambres fédérales et au Conseil fédéral**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2006
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.05.2006
Date	
Data	
Seite	3967-4030
Page	
Pagina	
Ref. No	10 139 604

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.